

Parecer do
Ministério Público de Contas
do Estado de São Paulo



CONTAS DO GOVERNADOR 2020

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

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

 [mpc.sp.gov.br](https://www.mpc.sp.gov.br)

 (11) 3292-4302

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

 [spoti.fi/20QcACq](https://open.spotify.com/playlist/20QcACq)

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



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



A ciência não tem pátria.

Louis Pasteur

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral



Processo nº: **eTC-5866.989.20-5**
Órgão: **Estado de São Paulo**
Governador: **João Agripino da Costa Doria Junior**
Período: **01/01/2020 a 31/12/2020**
População estimada: **46.289.333**
Exercício: **2020**
Matéria: **Contas do Governador**
Relator: **Conselheiro Dimas Ramalho**

SUMÁRIO

	Relatório	05
	Considerações Iniciais	08
	Conjuntura econômica	11
	Análise dos Resultados Contábeis	25
	Despesas Com Pessoal	43
	Déficits Financeiro e Atuarial do RPPS	61
	Remanejamentos, Transferências e Transposições	78
	Pagamento de Precatórios	86
	Renúncia de Receitas	96
	Saúde	116
	Aplicação de Recursos na Saúde	116
	Acompanhamento Especial Covid-19	121
	Atuação do Ministério Público de Contas	124
	Fiscalização Operacional da DCG	129
	Auditoria Operacional sobre o Instituto Adolfo Lutz	136
	Ensino	142
	Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	142
	Utilização do Fundeb	155
	Ensino à Distância e Merenda em Casa	160
	Indicadores do Ensino	174
	Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP	181
	Prestação de Serviços de Saneamento Básico pela Sabesp no Estado de São Paulo	196
	Controle Interno	204
	Conclusão	212



RELATÓRIO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria - Geral

Tratam os autos, recebidos neste gabinete às 11h44min do dia 20/05/2021, da análise das **Contas do Governador**, referentes ao exercício 2020.

A documentação necessária foi remetida a essa Egrégia Corte de Contas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado no dia 30/04/2021 (eventos 388, 389, 390 e 397).

Tal como no exercício anterior, cumpre registrar o reconhecimento pelo esmerado trabalho desenvolvido pela **Diretoria de Contas do Governador (DCG)**, que, a cada ano, vem aperfeiçoando ainda mais o acompanhamento que desenvolve acerca da matéria, demonstrando excelência e comprometimento ímpares, que, mediante auditoria profunda e relatório pormenorizado, tornam possível a análise segura dos demais órgãos oficiantes.

Atuando no moldes acima referenciados, a DCG, mesmo em período de difícil realização dos trabalhos diante dos obstáculos impostos pela Covid-19, ofertou detalhado e percuciente relatório de fiscalização, propondo, ao final, determinações ao Governo do Estado, das quais 3 (três) referentes ao Sistema de Controle Interno, 2 (duas) atinentes às Demonstrações Contábeis, 4 (quatro) sobre Renúncia de Receitas, 2 (duas) acerca de Serviços Terceirizados e Parcerias com o Terceiro Setor e 3 (três) alusivas ao Regime de Previdência Própria dos Servidores, além de outras, voltadas à Secretaria da Fazenda e Planejamento. Também foram alvitradas diversas recomendações e propostas de encaminhamento das fiscalizações operacionais realizadas no exercício (fls. 2.188/2.213 do Relatório da DCG 2020).

O **Departamento de Supervisão da Fiscalização I (DSF-I)** fez um panorama geral do trabalho realizado pelo órgão de inspeção e reforçou as conclusões apresentadas no relatório final daquela unidade, aduzindo que “das 77 (setenta e sete) recomendações/determinações consignadas no Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício de 2019 (TC-002347.989.19), foi constatado que apenas 24 foram atendidas enquanto que 33 (trinta e três) não foram atendidas, 16 (dezesesseis) parcialmente atendidas e 04 (quatro) encontravam-se prejudicadas, contudo, registro que as ações e esforços do Governo do Estado foram repriorizados em 2020 para solucionar ou diminuir as consequências advindas da calamidade pública decorrente da Covid-19, o que tornou inviável ou secundária a implementação de tais recomendações/determinações desse exercício (2019)” (evento 413.1, fl. 20).

A **Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ)**, por seu setor **ATJ-Cálculos**, lastreada em abalizado relatório, concluiu que as contas não estão em condições de receber



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria - Geral

parecer favorável, em razão da inobservância ao artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 21 da Lei nº 11.494/2007 (evento 424.1).

ATJ-Economia, por seu turno, manifestando-se estritamente sobre os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, entendeu cabível emissão de parecer favorável, com ressalvas, sem prejuízo de recomendações (evento 424.2).

Já **ATJ-Jurídica** e **ATJ-Chefia** também opinaram pela emissão de parecer desfavorável. A primeira consignou que ante “as reiteradas violações às determinações e recomendações desta Corte no que toca à renúncia de receitas, opinamos pela emissão de parecer desfavorável às Contas do exercício de 2020, sem prejuízo de que seja a Administração paulista instada a adotar providências com vistas a dar efetiva transparência de que os atos de renúncia fiscal estão inseridos em uma política pública estratégica de fomento, com objetivos socioeconômicos bem definidos”, enquanto a Chefia acompanhou as opiniões das assessorias preopinantes, bem como as determinações e recomendações propostas nos respectivos pareceres e no Relatório da DCG, também opinando pela emissão de parecer desfavorável (eventos 424.3 a 424.5).

A **Secretaria-Diretoria Geral (SDG)** concluiu pela emissão de parecer prévio favorável, com ressalvas, encampando as advertências propostas por DCG (evento 427.1).

Por fim, a **Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE)** manifestou-se pela emissão de parecer prévio favorável, com recomendações, sopesando “que o ano de 2020 foi totalmente atípico devido ao início da pandemia da COVID 19, com seus deletérios efeitos econômicos, sociais e sanitários, com profundos reflexos nos gastos e na máquina pública” (eventos 429 e 431).

Vêm os autos com vista ao **Ministério Público de Contas (MPC)** para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.

É o relatório.



CONSIDERAÇÕES

INICIAIS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral

Nos termos do artigo 33, inc. I, da Constituição Estadual (à semelhança do artigo 71, inciso I da Constituição Federal), compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir anualmente parecer prévio sobre as Contas do Governador, no prazo de 60 dias a contar de seu recebimento. Dentro deste prazo, é reservado, pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, um prazo máximo de dois dias ao *Parquet*.²

Em sua atuação junto ao Tribunal de Contas, o Ministério Público, dentre outras atribuições, objetiva assegurar a concreta observância dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.³

A despeito da manifestação técnica desfavorável do Ministério Público (no exercício da função constitucional de fiscal da ordem jurídica) pelos motivos delineados neste parecer, é importante assinalar, até pelo momento histórico que vivemos, o reconhecimento pessoal deste subscritor pela postura de respeito à ciência e pelo reconhecido trabalho de liderança que o Estado de São Paulo e o Instituto Butantan desempenharam no ano de 2020 na árdua batalha pela única saída segura para a maior crise da nossa geração: a vacina!

Em seguida, a partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro ao lado:

SÍNTESE DO APURADO	
Resultado da execução orçamentária	3,37%
Percentual de investimentos	3,18%
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/dépósito de precatórios judiciais?	Parcial ⁴
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2020 – Total (máximo 60%)	54,10%
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2020 – Poder Executivo (máximo 49%)	45,50% ⁵
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 255, da CE/SP (mínimo 30%)	31,69% ⁶
ENSINO - Aplicação na Educação - art. 212, da CF/1988 (mínimo 25%)	24,54% ⁷
ENSINO - Fundeb aplicado no magistério (mínimo 60%)	67,86%
ENSINO - Recursos Fundeb aplicados no exercício (mínimo 95%)	96,12% ⁸
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 5%) foi aplicada até 31.03 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (mínimo 12%)	13,94%

² RITCE/SP, art. 183, *caput* e inc. II.

³ RITCE/SP, art. 69, inc. I e LCE nº 1.110/10, art. 3º, inc. I.

⁴ Vide tópico 'Pagamento de Precatórios'.

⁵ Vide tópico 'Despesas com pessoal'.

⁶ Vide tópico 'Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino'.

⁷ Vide tópico 'Aplicação no ensino'.

⁸ Vide tópico 'Utilização do FUNDEB'.



CONJUNTURA

ECONÔMICA



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 08	METAS
 <p>TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO</p> <p>Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos</p>	<p>8.1 Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos</p> <p>8.3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros</p> <p>8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor</p> <p>8.6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria - Geral

A pandemia de Covid-19 provocou a maior recessão econômica em tempos de paz desde a Grande Depressão de 1929⁹. De acordo com o boletim *World Economic Outlook*, do Fundo Monetário Internacional (FMI), a economia mundial, que havia crescido 2,8% em 2019, encolheu 3,3% em 2020. Economias como a dos Estados Unidos, do Canadá e da Espanha, que cresceram em valores próximos a 2,0% em 2019, se depararam com quedas expressivas em 2020. Poucos países conseguiram crescer no ano, como foi o caso da China, embora não deixe de chamar a atenção o fato de se tratar da menor expansão (2,3%) do país asiático nos últimos 44 anos¹⁰:

Variação do PIB em relação ao ano anterior (%)		
	2019	2020
Espanha	2,0	-11,0
Reino Unido	1,4	-9,9
Itália	0,3	-8,9
França	1,5	-8,2
México	-0,1	-8,2
África do Sul	0,2	-7,0
Canadá	1,9	-5,4
Alemanha	0,6	-4,9
Japão	0,3	-4,8
Arábia Saudita	0,3	-4,1
Brasil	1,4	-4,1
Estados Unidos	2,2	-3,5
Rússia	2,0	-3,1
Nigéria	2,2	-1,8
China	5,8	2,3
Mundo	2,8	-3,3

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do *World Economic Outlook* (WEO) de abril de 2021¹¹.

Ainda segundo estimativas do corpo técnico do FMI, a retração do PIB mundial poderia ter sido até três vezes maior, não fossem as respostas governamentais e as ações em larga escala dos bancos centrais, que trouxeram estímulos fiscais e aumento de liquidez para diminuir a pressão sobre a economia.

Esse esforço, contudo, foi insuficiente para evitar que 95 milhões de pessoas caíssem na extrema pobreza em 2020. A pandemia também trouxe consigo o risco de neutralizar décadas de avanços na luta contra aquele que é considerado “o

⁹ Conforme noticiado em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/internacional-e-commodities/noticia/2020/04/09/coronavirus-e-a-pior-crise-economica-desde-a-grande-depressao-diz-fmi.ghtml>. Acesso aos 24/04/2021.

¹⁰ Dentre os países que já divulgaram o indicador, conforme noticiado em https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/veja-o-desempenho-do-pib-de-variios-paises-em-2020-e-no-4o-trimestre.shtml?_ga=2.75410962.1660541583.1619276315-1479023700.1615993038. Acesso aos 24/04/2021.

¹¹ Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>. Acesso aos 07/04/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria - Geral

maior fracasso moral e ético da nossa geração”¹²: a fome. No decurso de apenas um ano, cerca de oitenta milhões de pessoas passaram a sofrer de desnutrição¹³, como reflexo da preocupante combinação de aumento de preços dos alimentos e da perda de renda das pessoas atingidas pelo desemprego, notadamente nos países em desenvolvimento.

Estimativas da ONU apontam que a crise sanitária pode acarretar anos e até décadas de atraso em virtude dos desafios fiscais e de crescimento global¹⁴. A pandemia explicitou ainda mais as fraquezas sistêmicas de sistemas de saúde, ensino e saneamento de diversos países. Ao mesmo tempo, tornou evidente a necessidade de esforços coordenados em todo o planeta, na medida em que o mero fechamento de fronteiras se revelou insuficiente para conter a propagação do que alguns já consideram como sendo o maior desafio enfrentado no século XXI¹⁵.

A **economia brasileira** também foi fortemente impactada pelo surto global de Covid-19. O país, que havia passado por um ciclo de queda do **Produto Interno Bruto (PIB)**¹⁶ em 2015-2016, seguido por crescimento moderado em 2017-2019, viu sua **economia encolher expressivos 4,1%**¹⁷ em 2020. O valor é superior aos 3,3% de queda do PIB mundial em 2020. Trata-se da maior queda da série histórica de Produto Interno Bruto iniciada em 1996¹⁸:

¹² Nos dizeres da organização humanitária alemã Welthungerhilfe. Fonte: <https://www.dw.com/pt-br/pandemia-de-covid-19-amea%C3%A7a-seguran%C3%A7a-alimentar-pelo-mundo/a-55245820>. Acesso aos 24/04/2021.

¹³ Conforme dados do FMI extraídos do já mencionado WEO de abril de 2021.

¹⁴ De acordo com António Guterres, Secretário Geral da ONU. Fonte: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1720061>. Acesso aos 24/04/2021.

¹⁵ Neste sentido: Pires Brito, S. B., Braga, I. O., Cunha, C. C., Palácio, M. A. V., & Takenami, I. (2020). Pandemia da COVID-19: o maior desafio do século XXI. *Vigilância Sanitária Em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia (Health Surveillance under Debate: Society, Science & Technology)* – *Visa Em Debate*, 8(2), 54-63. <https://doi.org/10.22239/2317-269x.01531>. Disponível em: <https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/1531>.

¹⁶ O Produto Interno Bruto (PIB) consiste na soma dos valores de todos os bens e serviços finais produzidos em um país, estado ou cidade.

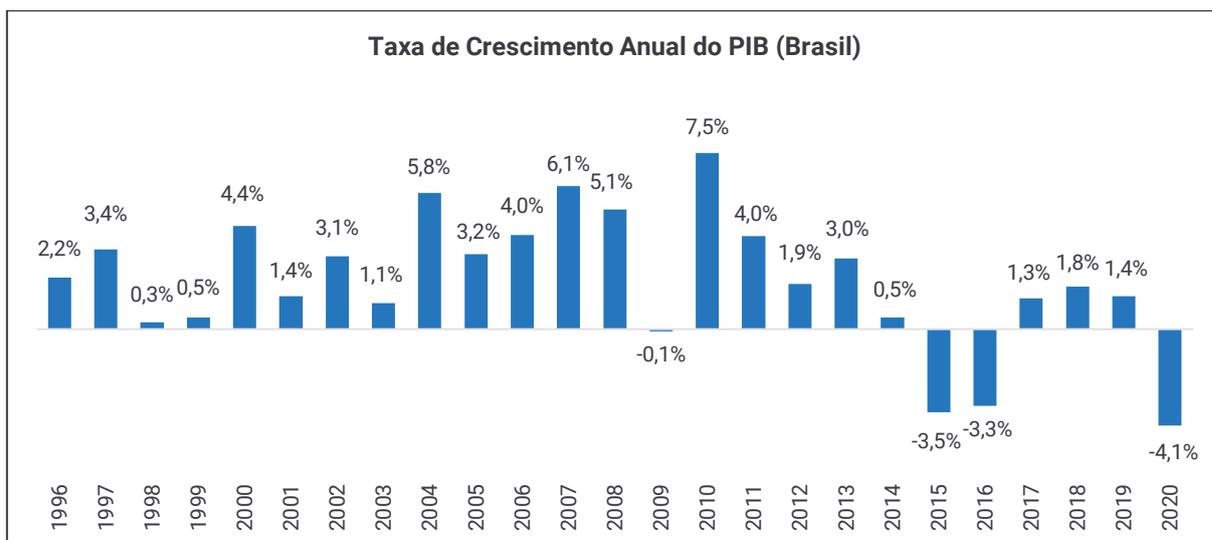
¹⁷ Considerando-se o PIB medido em reais.

¹⁸ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/pib-de-2020-fecha-com-queda-de-41-revela-pesquisa-do-ibge>. Acesso aos 20/04/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁹. Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

Somando-se a isso a desvalorização do real frente ao dólar, **o Brasil perdeu espaço no cenário econômico**, passando da 9^a para a 12^a posição no ranking dos maiores PIBs medidos em dólar do mundo²⁰. Com isso, a nação deixou de integrar o grupo das 10 maiores economias do planeta, do qual fazia parte desde 2006²¹.

De acordo com a coordenadora das Contas Nacionais do IBGE, mesmo após a “flexibilização do distanciamento social, muitas pessoas permaneceram receosas de consumir, principalmente os serviços que podem provocar aglomeração”²², o que trouxe reflexos para o PIB de 2020.

Apesar da queda histórica registrada, o resultado da economia brasileira foi melhor que a retração de 6,5% projetada por analistas no início da pandemia. A liberação do auxílio emergencial, que beneficiou 68 milhões de pessoas de baixa renda com R\$ 294 bilhões de reais²³, foi um dos fatores que amenizou a queda no PIB. Mas também é necessário destacar outras medidas como o Programa de Preservação de Empregos Formais, o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte e as transferências de recursos da União para Estados e Municípios²⁴.

¹⁹ Dados disponíveis em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=piB#evolucao-taxa. Acesso aos 20/04/2021.

²⁰ Dados disponíveis em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/03/03/brasil-cai-3-posicoes-e-vira-12-maior-economia-global-pior-lugar-desde-2004>. Acesso aos 13/04/2021.

²¹ Dados disponíveis em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/04/06/brasil-deve-perder-mais-uma-posicao-e-cair-para-13-maior-economia-em-2021>. Acesso aos 13/04/2021.

²² Declaração disponível em: [https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/pib-de-2020-fecha-com-queda-de-41-revela-pesquisa-do-ibge#:~:text=O%20Produto%20Interno%20Bruto%20\(PIB.alta%20de%204%2C6%25](https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-03/pib-de-2020-fecha-com-queda-de-41-revela-pesquisa-do-ibge#:~:text=O%20Produto%20Interno%20Bruto%20(PIB.alta%20de%204%2C6%25). Acesso aos 14/04/2021.

²³ Valor referente apenas ao ano de 2020.

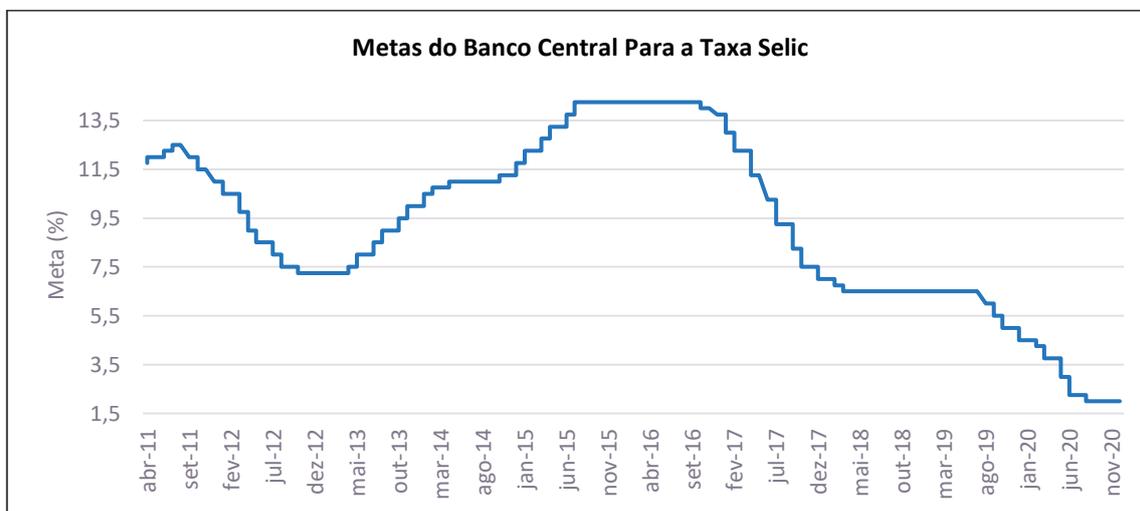
²⁴ Dados disponíveis em: <https://noticias.r7.com/brasil/auxilio-emergencial-impede-queda-maior-da-economia-em-2020-05032021>. Acesso aos 24/04/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

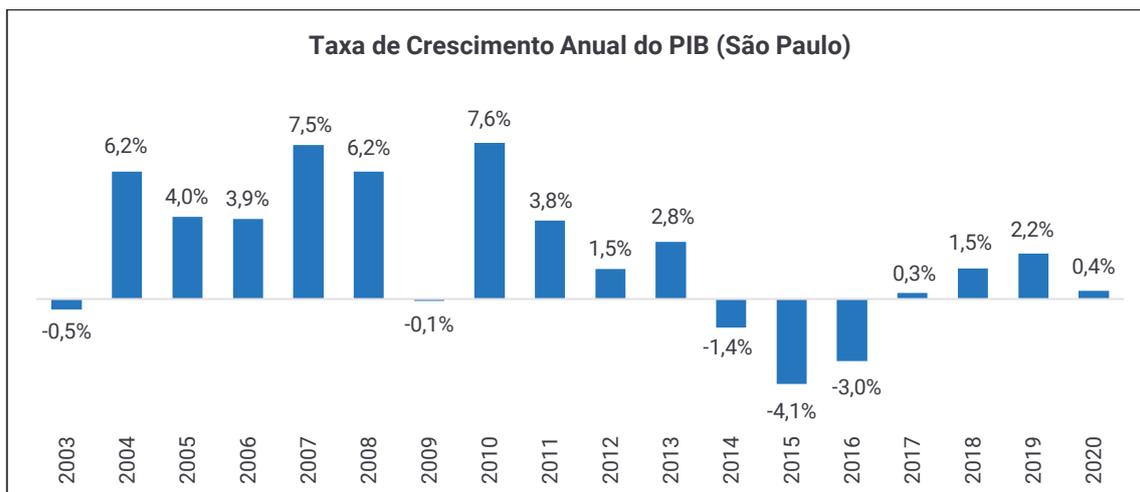
Procuradoria - Geral

As medidas do Banco Central sobre o crédito juntam-se a este quadro, com a meta da taxa Selic²⁵ alcançando a mínima histórica de 2,0%. Com a redução desta taxa, o custo de captação dos bancos diminuiu, reduzindo os juros e estimulando o crédito:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Banco Central²⁶.

Na contramão dos desempenhos da economia mundial e brasileira, o **Estado de São Paulo viu seu PIB crescer 0,4% em 2020²⁷**:



²⁵ “A taxa Selic refere-se à taxa de juros apurada nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia. O BC opera no mercado de títulos públicos para que a taxa Selic efetiva esteja em linha com a meta da Selic definida na reunião do Comitê de Política Monetária do BC (Copom).” Assim, “quando o Banco Central altera a meta para a taxa Selic, a rentabilidade dos títulos indexados a ela também se altera e, com isso, o custo de captação dos bancos muda”. Texto extraído de: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso aos 24/04/2021.

²⁶ Dados da Selic disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicocotaxasjuros>. Acesso aos 30/04/2021.

²⁷ Dados disponíveis em: https://informa.seade.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/Seade_Informa_Economia2_Mar2021_ok.pdf. Acesso aos 14/04/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria - Geral

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE)²⁸.
Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

O resultado paulista foi impulsionado pelo crescimento do setor de serviços (1,8%), que respondeu por 76,6% do PIB do Estado sob o viés do valor adicionado. Por outro lado, os setores de agropecuária (-1,7%) e indústria (-2,9%) apresentaram queda no comparativo com o acumulado do ano anterior. Como a agropecuária e a indústria contribuíram com apenas 2,2% e 21,2%, respectivamente, do valor adicionado ao PIB, o resultado positivo do setor de serviços acabou impactando mais fortemente a economia estadual²⁹. Na tabela abaixo é possível comparar a variação do valor adicionado por setor e subsetor paulista entre 2019 e 2020:

Setor	Subsetor	Valor Adicionado (%)
Agropecuária	Total	-1,7
Indústria	Extrativa Mineral	-7,7
	Transformação	-5,6
	Construção Civil	3,8
	Produção e Distribuição de Eletricidade e Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana	-1,8
	Total	-2,9
Serviços	Comércio e Serviços de Manutenção e Reparação	1,5
	Transportes, Armazenagem e Correio	-9,4
	Demais Serviços ³⁰	2,8
	Total	1,8

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação SEADE³¹. Obs.: dados são provisórios e podem sofrer alterações.

O histórico recente de resultados trimestrais positivos da economia paulista contribuiu para que o Estado tivesse melhor poder de resposta nos momentos mais difíceis da pandemia. Com efeito, a economia paulista vinha crescendo de forma ininterrupta desde o terceiro trimestre de 2017³², o que conferiu maior resiliência para enfrentar a expressiva queda de 7,1% observada no segundo trimestre de 2020, a pior da série histórica iniciada em 2003:

²⁸ Dados disponíveis em: https://www.seade.gov.br/produtos2/midia/2021/02/4t2020_Tabelas_site-1.xlsx. Acesso aos 22/04/2021.

²⁹ Dados de valor adicionado ao PIB por setor extraídos de: https://www.seade.gov.br/produtos2/midia/2021/03/04-2020_Tabelas_PIB_Regional_SITE_REFEITO.xlsx. Acesso aos 03/05/2021.

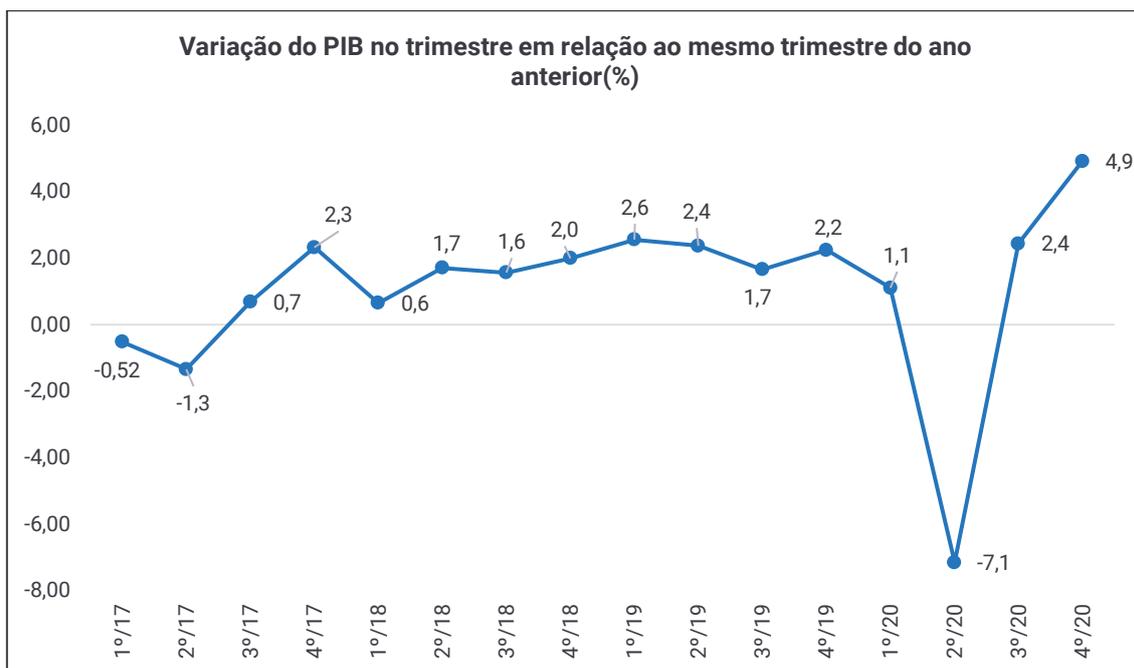
³⁰ De acordo com a Seade: "Inclui serviços de alojamento e alimentação, serviços de informação, intermediação financeira, seguros e previdência complementar, serviços prestados às famílias e associativos, serviços prestados às empresas, atividades imobiliárias e alugueis, administração, saúde e educação públicas, saúde e educação mercantis e serviços domésticos."

³¹ Dados disponíveis em: https://www.seade.gov.br/produtos2/midia/2021/02/4t2020_Tabelas_site-1.xlsx. Acesso aos 22/04/2021.

³² No comparativo com o mesmo trimestre do ano anterior.

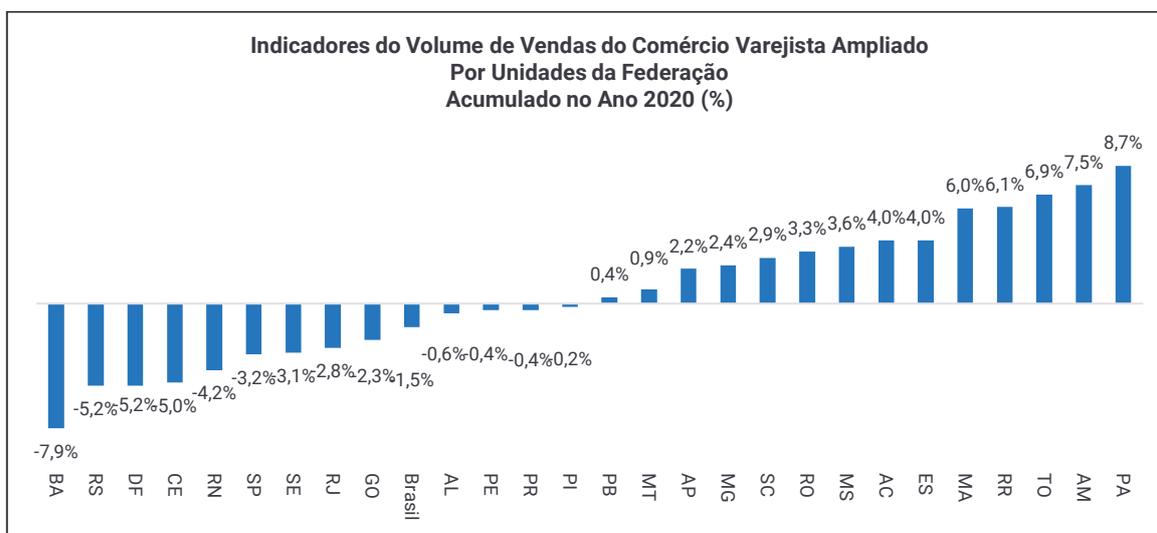


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação SEADE³³. Obs.: os dados mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

Apesar do crescimento de 1,5% apontado pela Fundação Seade no valor adicionado pelo subsetor de “Comércio e Serviços de Manutenção e Reparação”, os dados do IBGE revelam que o Estado de São Paulo registrou uma queda de 3,2% no volume de vendas do comércio varejista ampliado:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Mensal de Comércio (dez. 2020) do IBGE³⁴.

³³ Dados disponíveis em: https://www.seade.gov.br/produtos2/midia/2021/02/4t2020_Tabelas_site-1.xlsx. Acesso aos 22/04/2021.

³⁴ Relatório disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9227-pesquisa-mensal-de-comercio.html?edicao=30024&t=resultados>. Acesso aos 19/04/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria - Geral

A aparente assimetria de resultados da Seade e do IBGE pode ser em parte explicada pelo crescimento do comércio atacadista. De acordo com levantamento realizado pela Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores e pela Fundação Instituto de Administração, a estimativa é que o faturamento nominal do comércio atacadista brasileiro tenha crescido 4,29% em 2020³⁵.

Outro importante levantamento do IBGE, a Pesquisa Mensal de Serviços, denota queda de 7,4% na variação acumulada das atividades pesquisadas em São Paulo, redução menos expressiva que a nacional (cuja queda foi de 7,8% em 2020):

Pesquisa Mensal de Serviços		
Indicadores do Volume de Serviços, segundo atividades de divulgação		
Atividade	Variação acumulada em 2020 em São Paulo (%)	Variação acumulada em 2020 no Brasil (%)
1. Serviços prestados às famílias	-38,1	-35,6
2. Serviços de informação e comunicação	2,3	-1,6
3. Serviços profissionais, administrativos e complementares	-17,4	-11,4
4. Transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio	-9,3	-7,7
5. Outros serviços	14,4	6,7
Total	-7,4	-7,8

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Mensal de Serviços (dez. 2020) do IBGE ³⁶

Vale mencionar que a Pesquisa Mensal de Serviços do IBGE não engloba todos os segmentos do setor, como é o caso das atividades financeiras, que contribuíram de forma expressiva para o crescimento do PIB paulista em 2020³⁷. Estas atividades foram favorecidas tanto pelas mínimas históricas das taxas de juros quanto pela maior demanda por empréstimos das famílias e empresas.

Já a Pesquisa Industrial Mensal do IBGE demonstra que o índice de produção física industrial paulista caiu 5,7% em 2020. Essa queda foi mais intensa que a verificada no país (-4,5%):

³⁵ Dados disponíveis em: https://306940-939414-2-raikfcquaxqncofqfm.stackpathdns.com/wp-content/uploads/2021/04/Sum_Exec_BR_02_2021_versao-site.pdf. Acesso aos 23/04/2021.

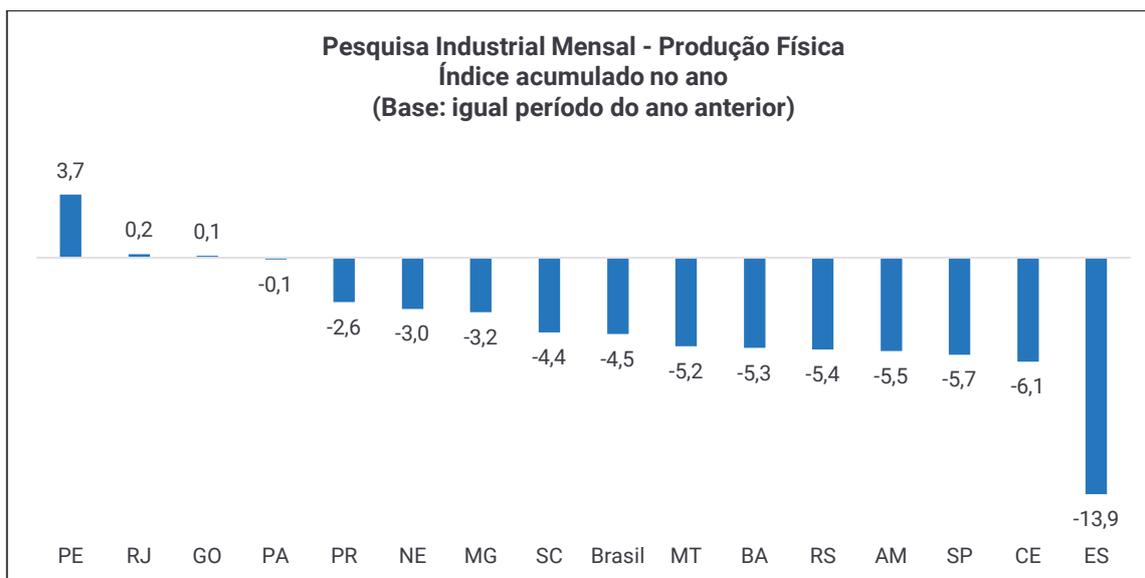
³⁶ Relatório disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2419/pms_2020_dez.pdf. Acesso aos 23/04/2021.

³⁷ O que ajuda a explicar a aparente divergência entre o crescimento do valor adicionado pelo setor de serviços no PIB paulista e a queda no volume acumulado em 12 meses na Pesquisa Mensal de Serviços.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal do IBGE/Produção Física - Regional (dez. 2020)³⁸

O segmento que mais contribuiu para a queda da produção industrial física paulista foi o de “veículos automotores, reboques e carrocerias”, que retraiu 4,32% no acumulado de janeiro a dezembro de 2020. Outras atividades industriais também foram impactadas, ainda que em menor grau, como as de “máquinas e equipamentos” (-0,85%), “outros equipamentos de transporte” (-0,76%) e “confeções de artigos do vestuário e acessórios” (-0,44%):

Composição da Taxa de Crescimento da Indústria Geral (%) - São Paulo					
Acumulado em 2020					
Produtos Alimentícios	1,35	Perfumaria, Sabões, Detergentes e Produtos de Limpeza e de Higiene Pessoal	0,15	Produtos de Metal - exclusive Máquinas e Equipamentos	-0,36
Bebidas	0,03	Outros Produtos Químicos	-0,06	Equipamentos de Informática, Produtos Eletrônicos e Outros	-0,20
Produtos Têxteis	-0,30	Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos	-0,02	Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	0,18
Confeção de Artigos do Vestuário e Acessórios	-0,44	Produtos de Borracha e de Material Plástico	-0,28	Máquinas e Equipamentos	-0,85
Celulose, Papel e Produtos de Papel	-0,09	Minerais Não Metálicos	-0,19	Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	-4,32
Coque, Produtos Derivados do Petróleo e Biocombustíveis	0,63	Metalurgia	-0,22	Outros Equipamentos de Transporte	-0,76

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Industrial Mensal/Produção Física/Regional (dez. 2020) do IBGE³⁹.

³⁸ Relatório disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/229/pim_pfr_2020_dez.pdf. Acesso aos 19/04/2021.

³⁹ Dados extraídos de: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/229/pim_pfr_2020_dez.pdf. Acesso aos 22/05/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral

Passando-se à análise do **comércio exterior**, nota-se queda tanto nas exportações quanto nas importações brasileiras e paulistas.

O desempenho das exportações só não foi pior por conta do aumento da demanda chinesa por produtos brasileiros. Com efeito, as exportações para o país asiático passaram de US\$ 63,4 bilhões em 2019 para US\$ 67,8 bilhões em 2020. Mesmo com a pandemia, a participação da China nas exportações brasileiras saltou 4% em relação a 2019, alcançando o recorde de 32,3%⁴⁰. Isto se deve, em parte, ao já mencionado crescimento da economia chinesa em um cenário global recessivo. A peste suína também contribuiu para o aumento da demanda pela carne brasileira que, juntamente a outras *commodities*, passou a ser exportada em maiores níveis para o país asiático, sobretudo no segundo semestre de 2020. No consolidado, o saldo da **balança comercial brasileira** cresceu de US\$ 48,03 bilhões em 2019 para US\$ 50,89 bilhões em 2020.

Já a **balança comercial paulista**, que havia registrado saldo negativo de US\$ 10,49 bilhões em 2019, teve uma melhora de 13,92% em seu saldo em 2020 (encerrando no patamar de US\$ 9,03 bilhões). Tanto o saldo da balança comercial brasileira quanto o da paulista foram positivamente impactados pela redução mais expressiva nas importações no comparativo com as exportações:

Comércio exterior - importações e exportações (em US\$ bilhões)						
	Brasil			São Paulo		
	2019	2020	Variação (%)	2019	2020	Variação (%)
Exportações	225,38	209,82	-6,90%	48,85	42,39	-13,22%
Importações	177,35	158,93	-10,39%	59,34	51,42	-13,35%
Saldo	48,03	50,89	5,95%	-10,49	-9,03	-13,92%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Instituto de Economia Agrícola /Secretaria de Agricultura e Abastecimento⁴¹.

De outro norte, os investimentos foram vigorosamente afetados por conta da maior cautela dos agentes financeiros em face do cenário global de incertezas sobre o ritmo de retomada das atividades econômicas. De acordo com a pesquisa Piesp⁴², os

⁴⁰ Conforme dados extraídos de: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/participacao-recorde-china-exportacoes-brasil/>. Acesso aos 03/05/2021.

⁴¹ Dados extraídos de: <http://www.iea.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=14885>. Acesso aos 22/05/2021.

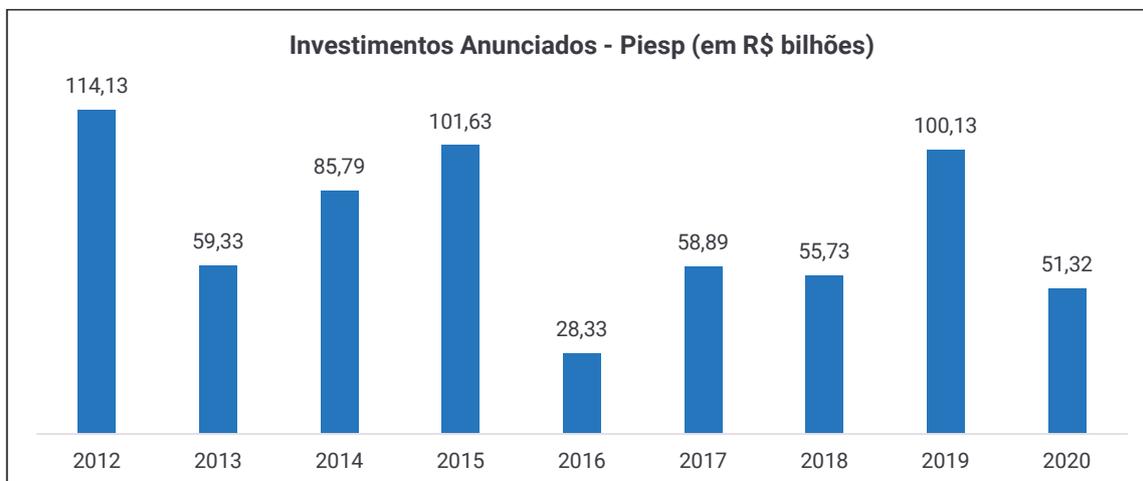
⁴² A Pesquisa de Investimentos Anunciados do Estado de SP (Piesp) capta, diariamente, na imprensa, anúncios de investimentos de empresas privadas e públicas: 1) inicialmente, há uma leitura automatizada das notícias por um programa ("robô"), que seleciona, por meio de termos pré-definidos, aquelas que podem estar relacionadas ao objetivo da pesquisa; 2) a equipe da Piesp faz a triagem das matérias, captando somente os anúncios que se referem a investimentos no Estado de SP; 3) as informações são confirmadas e complementadas em contato feito com as empresas responsáveis pelos investimentos. A Piesp permite identificar as principais tendências setoriais e regionais da economia paulista, fornecendo elementos para a tomada de decisão dos agentes públicos e privados. Disponível em: http://informa.seade.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/SeadeInforma_economia_1.pdf. Acesso aos 22/05/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral

investimentos anunciados em São Paulo caíram 48,75% em 2020. Esse valor só não foi inferior ao verificado em 2016 (quando analisados os dados iniciados em 2012):



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo (Piesp)/Fundação Seade⁴³.

No mais, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, realizada pelo IBGE, traz importantes dados sobre a **força de trabalho no Brasil**. De acordo com o estudo, o número de pessoas de 14 anos ou mais de idade desocupadas⁴⁴ passou de 11,6 milhões no 4º trimestre de 2019 para 13,9 milhões do 4º trimestre de 2020, o que representa um aumento de 11,0% para 13,9% na taxa de desocupação.

Em **São Paulo**, os números também foram expressivos, com a população desocupada passando de 3,0 milhões para 3,5 milhões no mesmo período (o que equivale a um aumento de 11,5% para 14,6% na taxa de população desocupada). No 3º trimestre de 2020, a taxa alcançou valor recorde, com alguma melhora no último quadrimestre do ano, tanto em São Paulo (queda de 15,1% para 14,6%) quanto no Brasil (redução de 14,6% para 13,9%):

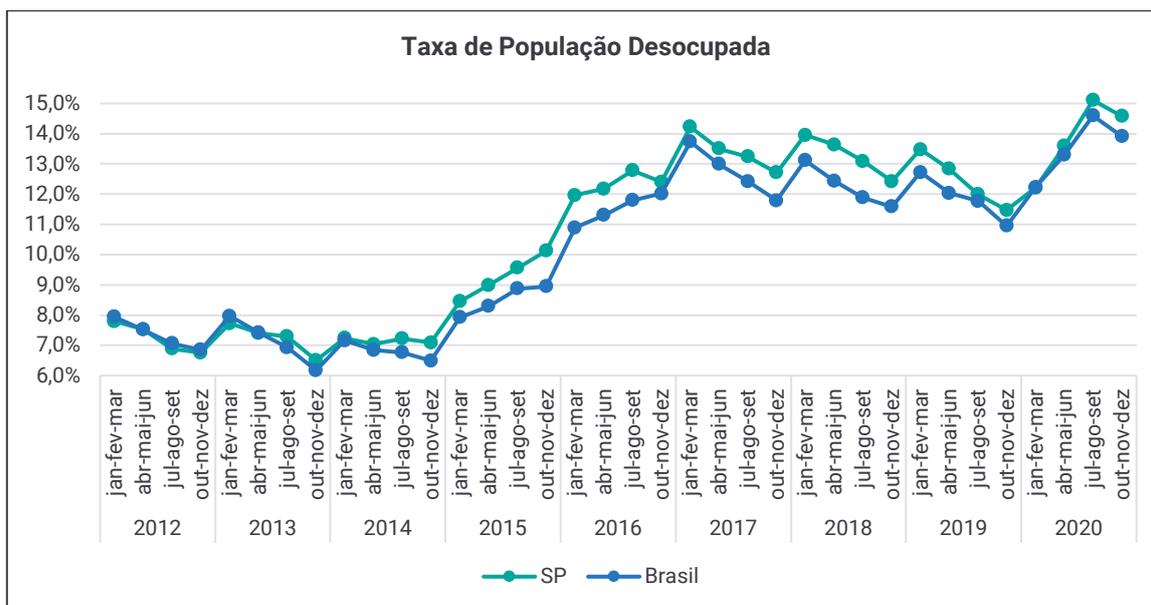
⁴³ Dados disponíveis em: <https://investimentos.seade.gov.br/investimentos-anunciados-2012-2020/>. Acesso aos 16/04/2021.

⁴⁴ Segundo o IBGE, “são classificadas como desocupadas na semana de referência as pessoas sem trabalho em ocupação nessa semana que tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias, e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência. Consideram-se, também, como desocupadas as pessoas sem trabalho em ocupação na semana de referência que não tomaram providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias porque já o haviam conseguido e iriam começá-lo em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência.”. Fonte: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnac_202004_trimestre_novos_indicadores.pdf. Acesso aos 03/05/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua/IBGE⁴⁵.

Deve-se ponderar, contudo, que a queda na taxa de desocupação nacional no último quadrimestre de 2020 ficou concentrada em apenas cinco estados, não se disseminando pelo país como um todo, o que revela o tamanho do desafio a ser enfrentado para a retomada da luta contra o desemprego⁴⁶.

Seguindo a trajetória nacional, 20 unidades da federação também registraram taxa média de desocupação recorde em 2020 (incluindo São Paulo):

Taxas de Desocupação Médias Anuais por Unidade da Federação (em %)								
UF	2019	2020	UF	2019	2020	UF	2019	2020
RO	8,0	10,4	CE	10,9	13,2	RJ	14,7	17,4
AC	14,5	15,1	RN	13,1	15,8	SP	12,5	13,9
AM	14,0	15,8	PB	11,6	14,6	PR	8,5	9,4
RR	14,9	16,4	PE	15,5	16,8	SC	6,1	6,1
PA	10,8	10,4	AL	14,9	18,6	RS	8,0	9,1
AP	17,4	14,9	SE	15,1	18,4	MS	8,0	10,0
TO	10,8	11,6	BA	17,2	19,8	MT	8,0	9,7
MA	14,3	15,9	MG	10,1	12,5	GO	10,6	12,4
PI	12,8	12,8	ES	11,0	12,7	DF	13,4	14,8

⁴⁵ Dados para o Brasil extraídos de https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Tabelas/2020/2020_4_trimestre/pnadc_202004_tabelas_brasil.zip e dados para São Paulo obtidos de: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Tabelas/2020/2020_4_trimestre/pnadc_202004_tabelas_uf.zip.

⁴⁶ Taxas de desocupação médias anuais no Brasil: 12,7% em 2017, 12,3% em 2018, 11,9% em 2019 e 13,5% em 2020. Fonte: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria - Geral

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do IBGE⁴⁷. Obs: valores em vermelho indicam recorde na série histórica iniciada em 2012.

Paralelamente, 15 estados tiveram nível de ocupação da população abaixo de 50% (incluindo todos os Estados do Nordeste, cinco do Norte, além do Estado do Rio de Janeiro). Houve, ainda, queda da informalidade, com a média nacional passando de 41,1% em 2019 para 38,7% em 2020. É importante observar que esta queda na informalidade não foi fruto do aumento no número de trabalhadores com carteira assinada, mas sim do fato de os trabalhadores informais terem sido impactados pela pandemia de forma ainda mais intensa que os trabalhadores formais, como demonstram os dados do IBGE⁴⁸:

Variação no Número de Empregados no Setor Privado entre 2019 e 2020		
	Com carteira de trabalho assinada	Sem carteira de trabalho assinada
São Paulo	-13,1%	-16,3%
Brasil	-11,2%	-15,8%

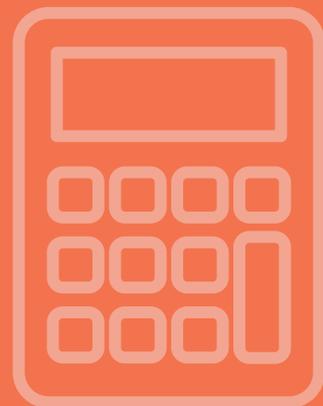
Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da PNAD Contínua do IBGE⁴⁹.

Finalizada esta breve abordagem sobre o contexto econômico, passa-se à análise dos principais resultados contábeis do Estado de São Paulo no exercício 2020.

⁴⁷ Dados extraídos de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso aos 03/05/2021.

⁴⁸ Como ressaltado no site do IBGE: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>.

⁴⁹ Dados extraídos de: https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/2020_4_trimestre/pnadc_202004_trimestre_comentarios_sinteticos_Brasil_Grandes_Regioes_e_Unidades_da_Federacao.pdf. Acesso aos 03/05/2021.



ANÁLISE DOS RESULTADOS

CONTÁBEIS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
 <p>PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria - Geral

A crise sanitária internacional trouxe consigo grandes desafios para a manutenção do necessário equilíbrio das contas públicas. De um lado, a demanda por investimentos em saúde cresceu (como será visto no tópico “Aplicação de Recursos na Saúde”) e, de outro, foi necessário buscar alternativas para conter a queda de receitas em decorrência da retração da atividade econômica. A seguir, será realizada uma sucinta análise de como os balanços do Estado foram impactados pela pandemia de Covid-19.

Entre 2019 e 2020, a **arrecadação total do Estado** (atualizada pelo IPCA) passou de R\$ 235,781 bilhões para R\$ 229,491 bilhões, o que representa uma diminuição real de 2,67%. Trata-se da primeira queda real da arrecadação desde 2016 (em valores atualizados).

Em R\$ bilhões

Receita total	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Valores nominais	143,409	153,821	175,786	185,316	192,876	191,613	204,851	213,158	225,590	229,491
Valores atualizados pelo IPCA	234,285	237,432	256,193	253,818	238,696	223,104	231,689	232,380	235,781	229,491
Variação real ⁵⁰	-0,30%	1,34%	7,90%	-0,93%	-5,96%	-6,53%	3,85%	0,30%	1,46%	-2,67%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁵¹.

É bem verdade que a diminuição anual das receitas atualizadas foi menos intensa que as verificadas em 2015 (5,96%) e em 2016 (6,53%). Entretanto, a análise detalhada do comportamento mensal da arrecadação demonstra um cenário claramente mais instável.

Até março de 2020, a arrecadação mensal pouco oscilou no comparativo com o mesmo período do ano anterior. Ao final daquele mês foi editado o Decreto Estadual nº 64.879, de 20 de março de 2020, reconhecendo o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. Em abril houve relevante queda de 17,03% nas receitas (no comparativo com o mesmo mês de 2019), seguido por declínios em maio (-27,08%), junho (2,06%) e julho (0,50%).

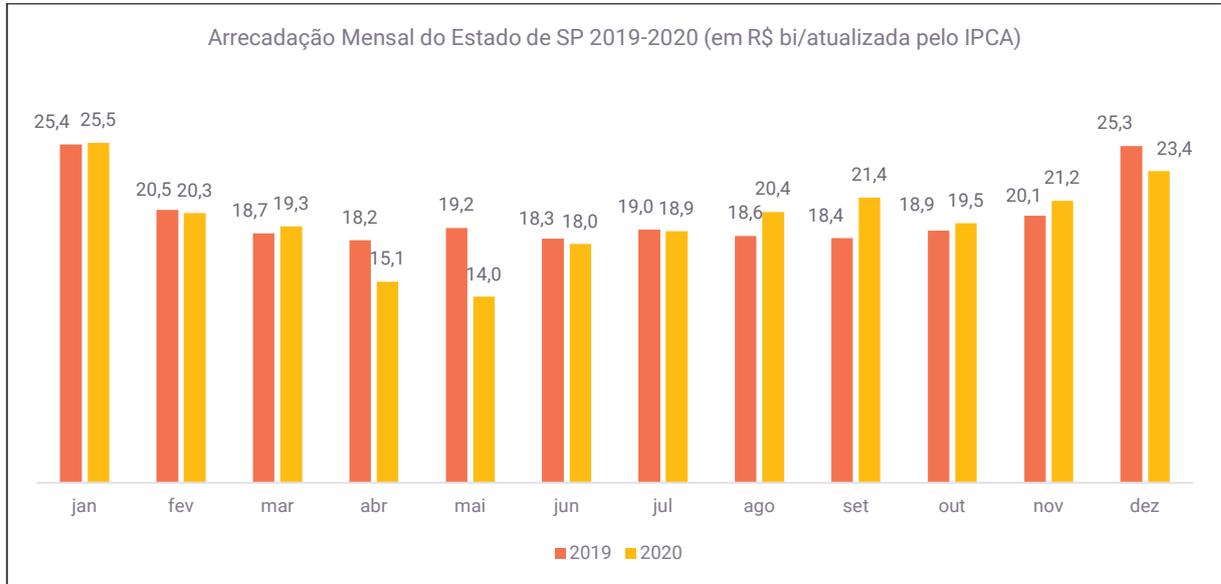
A partir de agosto, as receitas voltaram a crescer em termos reais (9,68%), com destaque para o desempenho verificado no mês de setembro (incremento de 16,60%, o maior do ano). De todo modo, não deixa de gerar preocupação o desempenho da arrecadação de dezembro:

⁵⁰ No comparativo com cada ano anterior.

⁵¹ Valores nominais de 2010 a 2012: TC-003564/026/12, fl. 33; valores nominais de 2013 a 2016: eTC-5198.989.16-2, evento 22.8, fl. 23 do Relatório da DCG 2016; valores nominais de 2017 a 2018: eTC-6453.989.18-8, evento 148.1, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valores nominais de 2019 e 2020: evento 411.1, fl. 90 do Relatório da DCG 2020. Fatores de atualização por ano: 2011: 1,6336810; 2012: 1,5435593; 2013: 1,4574142; 2014: 1,3696521; 2015: 1,2375611; 2016: 1,1643463; 2017: 1,1310115; 2018: 1,0901790; 2019: 1,0451734; 2020: 1,0000000. Fatores de atualização pelo IPCA obtidos na calculadora do Banco Central (acesso aos 09/05/2021).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria - Geral



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Sefaz⁵². Obs.: não inclui receitas intra-orçamentárias.

O detalhamento das receitas auferidas em 2020, por categoria econômica e origem, pode ser conferido no quadro a seguir (desde 2017, para comparação):

Receitas (atualizadas pelo IPCA)	2017	2018	2019	2020	Em R\$ milhares	
					AH (%) 2019-2020	AV 2020 (%)
Receitas correntes	223.267.409	226.109.552	229.574.345	226.608.219	-1,29%	98,74%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	169.965.265	174.519.563	193.650.573	186.240.374	-3,83%	81,15%
Contribuições	6.542.133	8.127.334	7.602.980	6.651.679	-12,51%	2,90%
Receita Patrimonial	9.333.149	6.322.200	6.616.558	3.011.280	-54,49%	1,31%
Receita Agropecuária	22.159	21.492	16.431	20.200	22,94%	0,01%
Receita Industrial	214.884	102.128	126.682	87.837	-30,66%	0,04%
Receita de Serviços	3.637.346	3.486.775	3.501.580	4.019.824	14,80%	1,75%
Transferências Correntes	22.193.244	23.810.554	13.175.483	22.800.844	73,06%	9,94%
Outras Receitas Correntes	11.359.229	9.719.507	4.884.057	3.776.180	-22,68%	1,65%
Receitas de capital	8.421.777	6.270.424	6.206.521	2.882.560	-53,56%	1,26%
Operações de Crédito	5.187.967	3.159.630	2.357.385	1.363.560	-42,16%	0,59%
Alienação de Bens	206.102	1.849.792	298.425	128.004	-57,11%	0,06%
Amortização de Empréstimos	3.799	5.783	5.448	1.330	-75,59%	0,00%
Transferências de Capital	285.899	469.624	549.411	295.377	-46,24%	0,13%

⁵² Dados extraídos de: <https://www.sigeo.fazenda.sp.gov.br/analytics/saw.dll?Go>. Índices de IPCA utilizados: jan/19: 1,0867016; fev/19: 1,0820487; mar/19: 1,0739938; abr/19: 1,0679067; mai/19: 1,0665202; jun/19: 1,0664136; jul/19: 1,0643913; ago/19: 1,0632217; set/19: 1,0636472; out/19: 1,0625846; nov/19: 1,0571929; dez/19: 1,0451734; jan/20: 1,0429832; fev/20: 1,0403822; mar/20: 1,0396544; abr/20: 1,0428874; mai/20: 1,0468655; jun/20: 1,0441507; jul/20: 1,0404052; ago/20: 1,0379142; set/20: 1,0313138; out/20: 1,0225202; nov/20: 1,0135000; dez/20: 1,0000000. Índices do IPCA obtidos em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso aos 10/05/2021



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria - Geral

Outras Receitas de Capital	2.738.011	785.595	2.995.853	1.094.288	-63,47%	0,48%
Total Geral	231.689.186	232.379.977	235.780.866	229.490.779	-2,67%	100,00%

Fonte: adaptado a partir de quadro às fls. 114/115 do anexo ao Relatório da DCG 2020 (evento 411.1). Obs.: valores não incluem receitas intra-orçamentárias. No exercício 2019 houve mudança nos códigos de receita orçamentária utilizados pela Contadoria Geral do Estado⁵³, portanto, as variações entre 2018 e 2019 devem ser analisadas com cautela.

Enquanto as receitas correntes caíram 1,29% entre 2019 e 2020, as receitas de capital sofreram expressiva queda de 53,56%.

Dentre as receitas correntes, chama a atenção o aumento de 73,06% nas “transferências correntes”. O comportamento desta rubrica pode ser explicado pela entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como parte do Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19 (instituído pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020) e também pela recomposição do Fundo de Participação (autorizado pela MP 938, de 02 de abril de 2020, convertida na Lei nº 14.041, de 18 de agosto de 2020).

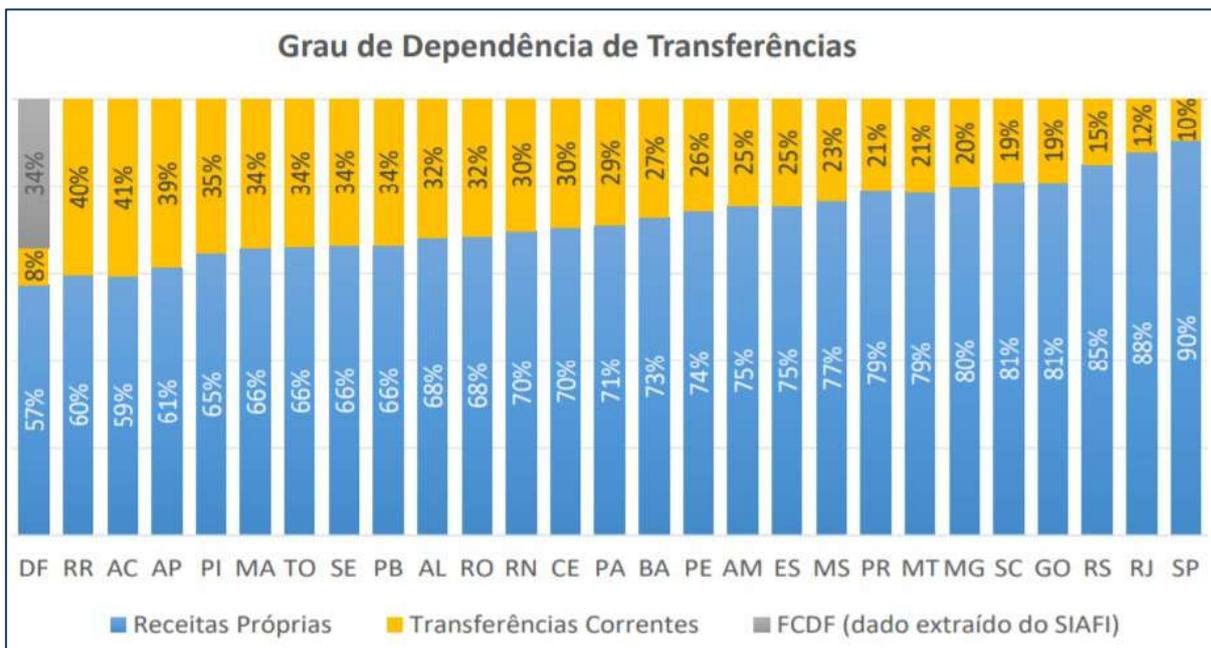
No caso do Estado de São Paulo, o auxílio instituído pela Lei Complementar nº 173/2020 (o mais expressivo da Federação) alcançou o valor de R\$ 7,6 bilhões⁵⁴. Apesar destes números, apenas 9,94% da arrecadação estadual de 2020 foi oriunda de “transferências correntes”, o que continuou a assegurar a São Paulo a posição de menor dependência destas transferências dentre todas as Unidades da Federação, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

⁵³ Parte dessas variações se deve a mudanças nos códigos de receita orçamentária instituídos pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 01, de 14 de junho de 2018 (que alterou o art. 2º e o anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001).

⁵⁴ Valor obtido em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso aos 20/05/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral



Fonte: Boletim RREO em Foco: Estados + Distrito Federal (6º bimestre de 2020), elaborado pela STN⁵⁵. Obs.: foram consideradas as receitas correntes próprias e as transferências correntes recebidas em relação à receita corrente total de 2020.

De outro norte, a queda na “receita patrimonial” (-54,49%) pode ser explicada por dois fatores. O primeiro é a redução real de 47,5% na receita de aplicações financeiras, como efeito da mínima histórica nos juros (assunto abordado no tópico “Conjuntura Econômica”). Do mesmo modo, a redução na receita de cessão de direitos operacionais (de R\$ 3,4 bilhões, em 2019, para R\$ 1,3 bilhão em 2020) contribuiu para a queda da “receita patrimonial”, em virtude de antecipação realizada em 2019 pelo Banco do Brasil (BB) ao Tesouro (no valor de R\$ 1,0 bilhão) e em função de Termo de Cooperação Firmado entre o TJ/SP e o BB (que reviu de 0,25% para 0,12% a taxa cobrada daquele banco para a administração da conta de depósitos judiciais e precatórios)⁵⁶.

A mudança na forma de contabilização das contribuições para assistência médica dos servidores (IAMSPE/CBPM) ajuda a explicar o aumento de 14,80% na “receita de serviços” e a queda de 12,51% na arrecadação de “contribuições”. Esta última rubrica também foi impactada negativamente pelo registro apenas dos repasses mensais nas “outras contribuições Previdenciárias das Carteiras (IPESP)”⁵⁷. Assim, apesar da reforma previdenciária paulista⁵⁸ e da alteração da alíquota previdenciária⁵⁹ (que resultou num

⁵⁵ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/rreo-em-foco-estados-e-municipios/2020/18>.

⁵⁶ Em contrapartida, o TJ/SP passou a fazer jus a parte dos rendimentos dos depósitos judiciais e precatórios (RAGE 2020, evento 390.6, fl. VI)

⁵⁷ De acordo com o RAGE 2020, “em exercícios anteriores (em 2019/2018) houve a consolidação dos saldos das carteiras sob administração do IPESP” (RAGE 2020, evento 390.6, fl. V).

⁵⁸ Emenda à Constituição Estadual nº 49/2020 e Lei Complementar nº 1.354/2020.

⁵⁹ A alíquota deixou de ser fixa em 11% e passou para uma faixa escalonada que varia de 11% a 16%.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral

aumento na arrecadação das contribuições dos servidores), ainda assim, a “receita de contribuições” apresentou queda em 2020.

As receitas de capital foram afetadas principalmente pela redução nas “outras receitas de capital” (-63,47%) e nas “operações de crédito” (-42,16%).

A queda de R\$ 2,8 bilhões para R\$ 1,1 bilhão nos valores oriundos de depósitos judiciais entre 2019 e 2020 (destinados exclusivamente para o pagamento de sentenças judiciais) foi determinante para a retração das “outras receitas de capital” (Relatório Anual do Governo do Estado 2020⁶⁰, evento 390.6, fl. V).

Já a redução nas operações de crédito deve-se ao fato de o Estado ter ficado impedido de obter novas garantias da União até 01/12/2020 após inadimplemento ocorrido em maio/2020 (artigo 13, da Portaria MF/GM nº 501, de 23 de novembro de 2017⁶¹). Ademais, entre abril de 2020 e 14 de dezembro de 2020 a STN suspendeu a análise de novas operações de crédito do Estado de São Paulo até que a legalidade de parcelamento realizado entre o Estado e o Município de Sumaré fosse averiguada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (RAGE 2020, evento 390.6, fl. VII).

Quanto ao comportamento das **despesas**, chama a atenção a redução tanto nominal (1,94%) quanto real (6,17%) dos valores totais empenhados pelo Estado em 2020. Com isso, o Estado alcançou a maior economia orçamentária (R\$ 27,251 bi, o que equivale a 10,94% da despesa autorizada) e o **menor valor de despesa realizada atualizada (R\$ 221,767) do período 2011-2020:**

Em R\$ bilhões

Despesa total	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Despesa realizada nominal	144,473	154,804	176,781	185,671	194,416	192,256	204,011	212,253	226,144	221,767
Variação da despesa realizada nominal	8,39%	7,15%	14,20%	5,03%	4,71%	-1,11%	6,11%	4,04%	6,54%	-1,94%
Despesa realizada atualizada pelo IPCA	236,022	238,949	257,643	254,305	240,602	223,853	230,739	231,394	236,360	221,767
Variação da despesa realizada atualizada	1,77%	1,24%	7,82%	-1,30%	-5,39%	-6,96%	3,08%	0,28%	2,15%	-6,17%
Despesa autorizada atualizada	247,708	250,599	266,377	267,616	260,558	172,564	240,727	243,615	250,078	249,018
Economia orçamentária atualizada pelo IPCA	11,686	11,650	8,735	13,311	19,956	23,349	9,988	12,221	13,718	27,251
Economia orçamentária (em %)	4,72%	4,65%	3,28%	4,97%	7,66%	9,45%	4,15%	5,02%	5,49%	10,94%

⁶⁰ Doravante denominado simplesmente por RAGE 2020.

⁶¹ Portaria MF/GM Nº 501, de 23 de novembro de 2017, Art. 13. *É vedada a concessão de garantia da União a novos contratos de financiamento de Unidade da Federação que: I - tenha incorrido na necessidade de honra de garantia por parte da União nos últimos 12 (doze) meses, a contar da data da referida honra;*

[...]

§ 2º *Caso a Unidade da Federação de que trata o inciso I do caput não tenha incorrido em honra de garantia por parte da União nos vinte e quatro meses anteriores à data da referida honra, o prazo de que trata o inciso I fica reduzido a seis meses.* (g.n.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁶². Obs.: não inclui despesas intra-orçamentárias.

Para compreender melhor os fatores que possibilitaram esta expressiva economia orçamentária, oportuno analisar a composição detalhada das despesas do Estado (desde 2017, para comparação):

Despesas (atualizadas pelo IPCA)	2017	2018	2019	2020	Em R\$ milhares	
					Variação (%) 2019-2020	Variação (R\$) 2019-2020
Despesas Correntes	210.437.540	212.044.042	217.556.535	206.690.927	-4,99%	-10.865.608
Juros e Encargos da Dívida	9.580.289	12.257.028	12.592.312	2.928.090	-76,75%	-9.664.222
Outras Despesas Correntes	103.653.032	103.196.719	109.298.182	107.220.611	-1,90%	-2.077.571
Pessoal e Encargos Sociais	97.204.218	96.590.294	95.666.041	96.542.225	0,92%	876.184
Despesas de Capital	20.301.311	19.349.837	18.803.346	15.075.602	-19,82%	-3.727.744
Amortização da Dívida	3.593.190	6.784.268	8.054.930	3.846.845	-52,24%	-4.208.085
Inversões Financeiras	4.659.309	2.784.831	2.204.312	3.003.521	36,26%	799.209
Investimentos	12.048.813	9.780.738	8.544.104	8.225.235	-3,73%	-318.869
Total das Despesas	230.738.851	231.393.879	236.359.880	221.766.528	-6,17%	-14.593.352

Fonte: adaptado de quadro à fl. 114 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1). Obs.: não inclui despesas intra-orçamentárias.

Depreende-se do quadro acima que as despesas totais foram impactadas de forma relevante pela redução nos “juros e encargos da dívida” (-R\$ 9,664 bi) e na “amortização da dívida” (-R\$ 4,208 bi).

Com exceção das despesas com “pessoal e encargos sociais”, que cresceram 0,92% no período, todas as demais rubricas de dispêndios apresentaram queda no comparativo com o exercício 2019. Como ressaltado no relatório anual do Governo Estadual 2020:

O crescimento do número de servidores inativos é fator que continua penalizando as contas públicas paulistas apesar das inovações introduzidas precocemente em São Paulo na gestão do passivo previdenciário. A elevação do número de inativos e da despesa correlata pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores-RPPS absorve recursos crescentes do Estado. Entre 2014 e 2019, a contribuição do Tesouro para a cobertura das despesas previdenciárias subiu de R\$ 14,2 bilhões para R\$ 22,1 bilhões, uma variação acumulada de 55,7%. Em 2020 este item atingiu o valor de R\$ 27,2 bilhões, o que representou um aumento nominal de 23,7%, e de 19,9%, em termos reais. Segundo estatísticas da SPPREV-São Paulo Previdência, entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, em 2011 a população de inativos e pensionistas era de 335.294, porém entre 2014 a 2020, a quantidade de inativos e pensionistas aumentou de 409.285 para 490.485. (RAGE 2020, evento 390.6, fl. XI, g.n.).

⁶² Valores nominais de 2010 a 2011: TC-000143/026/11, fl. 17; valores nominais de 2012 a 2015: TC-03554/026/15, fl. 14; valor nominal de 2017: eTC-3546.989.17-9, evento 30.1, fl. 15; valores nominais de 2017 e 2018: eTC-6453.989.18-8, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valores nominais de 2016 a 2018: eTC-6453.989.18-8, fl. 15 do Relatório da DCG 2018; valor nominal de 2019: evento 128.2, fl. 23 do Relatório da DCG 2019. Valor nominal de 2020: fl. 90 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1). Fatores de atualização por IPCA ano a ano: 2011: 1,6336810; 2012: 1,5435593; 2013: 1,4574142; 2014: 1,3696521; 2015: 1,2375611; 2016: 1,1643463; 2017: 1,1310115; 2018: 1,0901790; 2019: 1,0451734; 2020: 1,0000000.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria - Geral

Relembre-se que, entre 2016 e 2017, o Estado já havia obtido redução nos gastos com amortização graças ao acordo de renegociação da dívida dos Estados com o Governo Federal. Por intermédio da Lei Complementar nº 156/2016, foi concedido prazo de pagamento adicional de até 240 meses (artigo 12-A, *caput*) no refinanciamento das dívidas sob a égide da Lei nº 9.496/1997. A norma possibilitou, ainda, redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida para os meses de julho a dezembro de 2016, limitada a R\$500 milhões/mês por Estado (artigo 3º, parágrafos 3º e 5º).

Contudo, a partir dos meses de janeiro de 2017 a junho de 2018, a redução passou a ter declínio gradual de 94,73% no primeiro mês para 5,26% no último (artigo 4º, § 3º). Consequentemente, houve progressivo aumento nas despesas do Estado de São Paulo a título de amortização da dívida no período 2017-2019.

Com a edição da Lei Complementar nº 173/2020, o pagamento da dívida contratada junto à União foi novamente suspenso, como parte do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (artigo 1º, §1º, I, 'a'⁶³), resultando na queda de 52,24% nos gastos do Estado de São Paulo com “amortização da dívida” e na redução de 76,75% nos dispêndios com “juros e encargos da dívida”.

Vale mencionar que, em 2020, 77% do endividamento contratual paulista era oriundo da reestruturação da dívida de Estados e Municípios (maior percentual dentre as unidades federativas), o que ajuda a explicar o tamanho do impacto que a suspensão de referido pagamento trouxe para as despesas totais de São Paulo:

⁶³ Lei Complementar nº 173/2020, art. 1º Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19).

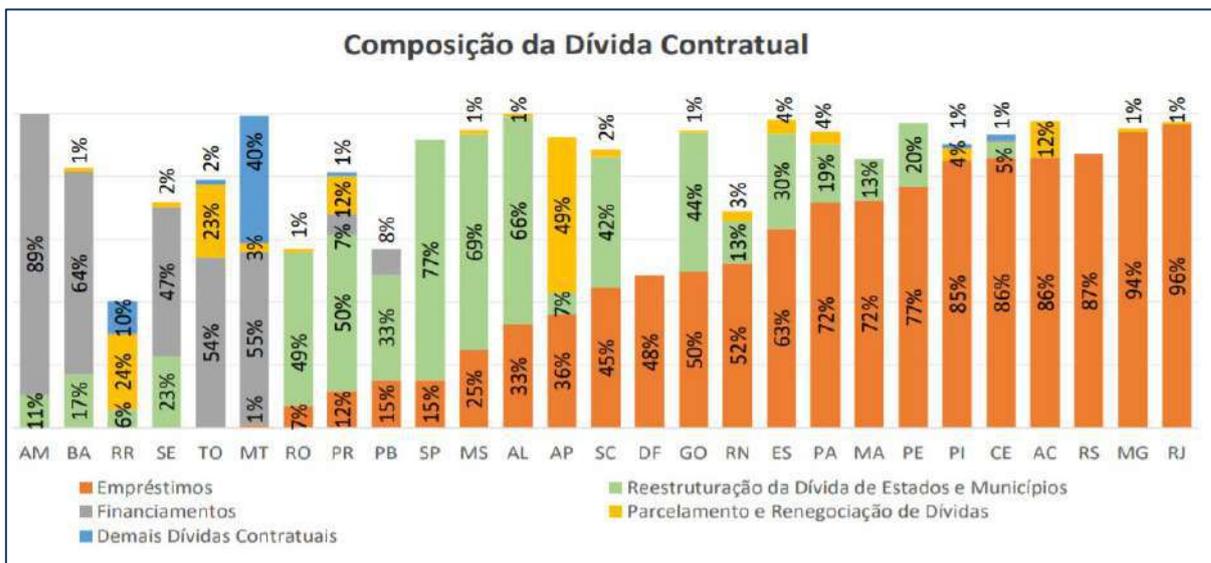
§ 1º O Programa de que trata o caput é composto pelas seguintes iniciativas:

I - suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre:

a) de um lado, a União, e, de outro, os Estados e o Distrito Federal, com amparo na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e na Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria - Geral



Fonte: Boletim RGF em Foco: Estados + Distrito Federal (3º quadrimestre de 2020), elaborado pela STN⁶⁴. Obs: apresenta % da Dívida Contratual sobre a Dívida Consolidada Bruta em 2020, e a sua composição.

Consolidando-se receitas e despesas, o **balanço orçamentário do Estado** indicou superávit equivalente a 3,37% da arrecadação, o melhor resultado do período 2011-2020:

Em R\$ milhares

Ano	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Resultado Orçamentário	% sobre Receita Arrecadada
2011	143.409.433	144.472.635	-1.063.202	-0,74%
2012	153.821.028	154.803.614	-982.586	-0,64%
2013	175.785.940	176.780.596	-994.656	-0,57%
2014	185.315.897	185.671.397	-355.500	-0,19%
2015	192.876.275	194.416.158	-1.539.883	-0,80%
2016	191.612.541	192.256.258	-643.717	-0,34%
2017	204.851.399	204.011.146	840.253	0,41%
2018	213.157.635	212.253.106	904.529	0,42%
2019	225.590.276	226.144.265	-553.989	-0,25%
2020	229.490.779	221.766.528	7.724.251	3,37%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁶⁵. Obs.: foram utilizados os valores nominais.

Relembre-se que, em 2020, a arrecadação caiu 2,67% em termos reais, o que importa dizer que o superávit orçamentário foi proveniente, sobretudo, da redução das despesas totais (-6,17%).

⁶⁴ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:37475. Acesso aos 11/05/2021.

⁶⁵ Dados de 2011 a 2014: TC-0788/026/14, fl. 24; dados de 2015 e 2016: eTC-05198.989.16-2, evento 22.8, fl. 18; dados de 2017 e 2018: eTC-06453.989.18-8, evento 148, fl. 15 do Relatório da DCG; dados de 2019: eTC-002347.989.19-6, evento 128.2, fl. 23; dados de 2020: evento 411.1, fl. 90 do Relatório da DCG 2020



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral

De todo modo, vale salientar que o desempenho positivo da execução orçamentária paulista não foi isolado. Em 2020, praticamente todos os Estados obtiveram superávits orçamentários (as únicas exceções foram RS e MG), o que pode ser atribuído, em parte, às medidas de alívio às contas públicas instituídas pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Lei Complementar nº 173/2020):

Em R\$ milhões

UF	2019	2020	UF	2019	2020	UF	2019	2020
SP	-554	7.725	AL	567	1.400	RR	713	842
MT	871	3.907	DF	218	1.400	GO	523	551
RJ	2.688	2.624	PI	-1.296	1.393	SE	-102	477
MS	52	2.191	PR	331	1.350	TO	-33	313
BA	10	2.147	AM	631	1.302	RN	-898	238
AP	984	1.883	PA	1.622	1.279	AC	131	145
SC	162	1.864	RO	882	1.224	MA	-296	96
CE	1.045	1.470	ES	2.650	1.063	RS	-3.432	-592
PB	648	1.429	PE	349	1.025	MG	-8.632	-2.854

Fonte: elaborado a partir de dados do Boletim RREO em Foco: Estados + Distrito Federal (6º bimestre de 2020), da STN.

Deve-se ponderar, ainda, que o superávit orçamentário do exercício veio acompanhado de expressiva redução de 41,32% do **superávit financeiro apurado no balanço patrimonial**. A esse respeito, veja-se:

Em R\$

Ano	2019	2020	Varição Percentual	Varição Nominal
Ativo Financeiro	42.892.392.153	57.966.157.546	35,14%	15.073.765.393
Passivo Financeiro	30.205.434.820	50.521.936.939	67,26%	20.316.502.119
Superávit Financeiro	12.686.957.333	7.444.220.607	-41,32%	-5.242.736.726

Fonte: elaborado a partir de dados à fl. 139 do Balanço Geral do Estado de 2020 (evento 397.3).

Trata-se da segunda queda consecutiva do superávit financeiro, que já havia caído de R\$ 13,849 bilhões, em 2018, para R\$ 12,687 bilhões, em 2019 (eTC 2347.989.19-6, evento 108.3, fl. 142).

A partir do **balanço financeiro** foi possível aferir o resultado financeiro do exercício. Esse indicador revela a diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte e o proveniente do ano anterior. Entre 2019 e 2020, houve aumento de 33,95% no saldo em espécie para o exercício seguinte, resultando num resultado financeiro positivo de R\$ 13,646 bilhões:

Em R\$ bilhões



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria - Geral

2019		2020		Variação Percentual (2020/2019)	Variação Nominal
Saldo do exercício 2019 para 2020	40.198	Saldo do exercício 2020 para 2021	53.844	33,95%	13.646 (Resultado Financeiro)
Caixa e Equivalentes de Caixa	28.365	Caixa e Equivalentes de Caixa	44.237	55,96%	15.872
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	11.833	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	9.607	-18,81%	-2.226

Fonte: adaptado de quadro à fl. 78 do Relatório da DCG 2020.

Por meio da **demonstração dos fluxos de caixa**, foram evidenciadas as entradas e saídas de caixa, devidamente classificadas segundo cada gênero de fluxo (das atividades operacionais, de investimento e de financiamento). Como explicado pelo MCASP, “a *informação dos fluxos de caixa permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a maneira como os recursos de caixa foram utilizados. Tais informações são úteis para fornecer aos usuários das demonstrações contábeis informações para prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão*”⁶⁶.

Nos quadros abaixo, é possível conferir o comparativo dos fluxos financeiros do Estado entre 2019 e 2020:

Em R\$ milhões

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2019			2020		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	259.614	249.178	10.436	274.563	250.020	24.542
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	3.157	7.480	-4.322	1.224	7.943	-6.719
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	3.272	7.735	-4.464	1.969	3.921	-1.951
(I+II+III)	266.043	264.393	1.650	277.756	261.884	15.872

Fonte: extraído de quadro à fl. 79 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1).

Em R\$ milhões

APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2019	2020
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	26.688	28.365
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	1.650	15.872
Caixa e Equivalente de Caixa Final	28.338	44.237

Fonte: extraído de quadro à fl. 80 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1).

De acordo com os resultados apurados, as atividades de investimento e de financiamento consumiram R\$ 6,719 bilhões e R\$ 1,951 bilhão do fluxo de caixa, respectivamente. Esses fluxos negativos foram amparados com folga pelo fluxo de caixa das

⁶⁶ MCASP, 8ª edição, pág. 452. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/31484_980063/MCASP%208%C2%AA%20ed%20-%20publica%C3%A7%C3%A3o_com%20capa_3vs_Errata2.pdf?v=6981#page=462&zoom=100,72,252. Acesso aos 11/05/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral

atividades operacionais (R\$ 24,542 bilhões), que viabilizou uma geração líquida de caixa e equivalente de caixa de R\$ 15,872 bilhões em 2020. Como realçado pela DCG, este aumento expressivo no fluxo de caixa das atividades operacionais é não recorrente e deve-se principalmente às transferências correntes realizadas pela União para auxiliar o Estado de São Paulo no combate à pandemia de Covid-19 (fl. 80 do Relatório da DCG 2020).

Já a **demonstração das variações patrimoniais**, que evidencia as alterações no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício (artigo 104 da Lei nº 4.320/1964), foi assim apresentada (em sua forma sintética e consolidada) no Balanço Geral do Estado 2020:

Em R\$ milhares

	2019	2020	Varição (2020 - 2019)
Variações Patrimoniais Aumentativas			
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	229.395.404	222.886.678	-6.508.726
Contribuições	7.270.854	7.870.700	599.846
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	11.760.248	8.329.818	-3.430.430
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	24.821.172	21.298.422	-3.522.750
Transferências e Delegações Recebidas	45.041.343	59.517.643	14.476.300
Valoriz. e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	559.011	1.846.028	1.287.017
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	71.238.240	182.480.476	111.242.236
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	390.086.273	504.229.764	114.143.492
Variações Patrimoniais Diminutivas			
Pessoal e Encargos	81.865.398	86.527.773	4.662.375
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	40.595.594	46.215.154	5.619.560
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	33.942.926	35.682.247	1.739.321
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	24.115.716	28.599.005	4.483.289
Transferências e Delegações Concedidas	71.909.201	73.649.497	1.740.296
Desvaloriz. e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	106.819.530	32.659.777	-74.159.753
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	253.273	144.683	-108.590
Tributárias	1.451.910	1.708.514	256.604
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	248.538.703	85.666.986	-162.871.717
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	609.492.251	390.853.636	-218.638.615
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	-219.405.979	113.376.128	332.782.107

Fonte: extraído de quadro à fl. 83 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1).

O confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas denota que o Estado obteve resultado patrimonial superavitário de R\$ 113,376 bilhões em 2020, o que representa uma melhora em relação ao valor deficitário de R\$ 219,406 bilhões apurado em 2019.

Apesar do desempenho aparentemente satisfatório, vale reforçar o alerta da DCG, no sentido de que o Estado ainda não realiza plenamente os procedimentos de reconhecimento de passivos contingentes e outras obrigações (trabalhistas e com fornecedores) por regime de competência, o que sinaliza a possibilidade de este resultado positivo ter sido superavaliado (fl. 85 do Relatório da DCG 2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral

A demonstração das mutações do patrimônio líquido (DMPL) de 2020, por sua vez, apresentou a seguinte posição:

Em R\$ milhares

Especificação	Patrimônio Social / Capital Social	Adiant. para Futuro Aumento de Capital	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reservas de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em tesouraria	TOTAL
Saldos Iniciais	69.201.429	1.018.763	76.756	4.573.881	264	820.104	-1.035.419.366	0	-959.728.170
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-455.031	-	-	-	-	1.310.462	-	855.431
Aumento de Capital	-1.735.039	-	-	-	-	-	-	-	-1.735.039
Resgate/ Reemissão de ações e cotas	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	106.774.364	-	106.774.364
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	-4.439.301	-	-	-	-	-4.439.301
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	2.982	-	-	-327.221	-	-	-324.239
Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Saldos Finais	67.466.390	563.732	79.738	134.580	264	492.883	-927.334.540	0	-858.596.953

Fonte: extraído de quadro à fl. 86 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1).

De acordo com o demonstrativo, o **patrimônio líquido** de 2020 foi negativo em R\$ 858,60 bilhões, indicando uma melhora de 10,54% em relação ao passivo a descoberto de R\$ 959,73 bilhões verificado em 2019. Este resultado é explicado em parte pelas reavaliações de saldos nas empresas estatais dependentes (CETESB, IPT, DOCAS, CPOS, CPTM). Outro importante aspecto a se considerar é a redução no Passivo Atuarial (evidenciado na conta Resultados Acumulados), que passou de R\$ 1,061 trilhão em 2019 para R\$ 0,953 trilhão em 2020 (fl. 87 do Relatório da DCG 2020).

Segundo o atuário responsável pela elaboração do relatório de avaliação atuarial, a redução no referido passivo foi proveniente da reforma da previdência, da diminuição da massa de servidores e de ajustes nas expectativas de inflação e taxas de juros:

[...] as principais reduções do passivo atuarial em relação à avaliação anterior foram decorrentes de: redução do quantitativo de massa de servidores; alteração do limite de idade e aumento de contribuição para aposentadoria, de acordo com a Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019 e a Lei Complementar estadual nº 1.354, de 06 de março de 2020; aumento de receita previdenciária com a implantação de contribuição escalonada para os servidores, em função da declaração de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado pelo Decreto nº 65.021, de 19 de junho de 2020; aumento de receita com as novas regras de contribuição para os militares, conforme Lei federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, de reforma da previdência dos militares; redução da expectativa de inflação (3,50% para 3,32%); aumento da taxa de juros (de 3,24% para 3,80%) e por consequência diminuição da obrigação. (evento 397.4, fl. 29).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria - Geral

De todo modo, fato é que o passivo atuarial continua a ser o principal responsável pelo valor a descoberto do balanço patrimonial do Estado. Assim, reforça-se a necessidade de a Administração continuar a implementar **medidas para mitigar o déficit atuarial de seu Regime Próprio de Previdência Social.**

Noutro giro, observa-se que o Governo Estadual alcançou, no ano em apreço, **resultado primário** positivo. Trata-se de importante indicador, que evidencia o esforço da Administração para redução do estoque da dívida pública⁶⁷.

A LDO de 2020 (Lei n° 17.118, de 19 de julho de 2019) estipulou inicialmente um resultado primário de R\$ 8,073 bilhões para o Estado⁶⁸. Com a edição da Lei n° 17.286, de 20 de agosto de 2020⁶⁹, a meta para o resultado primário de 2020 foi reprogramada para um valor deficitário de -R\$11,360 bi. Este montante foi novamente revisto pela Lei n° 17.309, de 29 de dezembro de 2020⁷⁰, que apenas dois dias antes do fim do exercício estabeleceu nova meta positiva de R\$ 4,738 bi para o resultado primário.

Entretanto, nem assim o resultado alcançado ficou próximo à meta. Ao final do exercício, o resultado primário foi de R\$ 19,96 bilhões⁷¹. Além de superavitário, o resultado superou em 8,89% o valor alcançado em 2019 (R\$ 18,33 bilhões).

Importante pontuar que o descompasso verificado em 2020 entre meta estipulada e resultado primário alcançado não pode ser atribuído apenas às incertezas trazidas pela pandemia à economia do Estado. Como já apontado por este *Parquet* no bojo do eTC-2347.989.19-6, desde 2017 o anexo de metas fiscais da LDO vem trazendo estimativas de resultado primário bem inferiores aos resultados efetivamente alcançados. Na prática, o que se observa é um descolamento entre as curvas de metas e de resultados primários alcançados a partir de 2017, situação que diverge sobremaneira da observada no período 2003-2016:

⁶⁷ De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela STN para o exercício 2019, o resultado primário é “[...] obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública”.

⁶⁸ Anote-se que a obtenção de resultado primário foi uma das exigências do contrato de renegociação da dívida com a União, nos termos da Lei Complementar n° 156/2016.

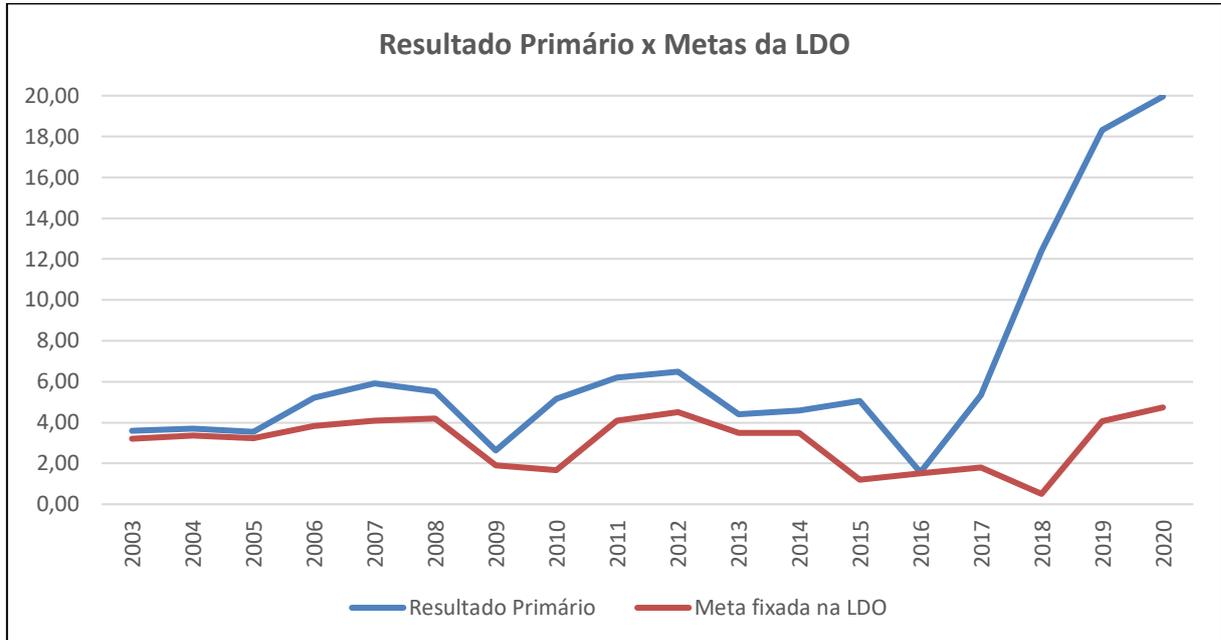
⁶⁹ LDO para o exercício 2021.

⁷⁰ LOA para o exercício 2021.

⁷¹ Fls. 330 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.3).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral



Fonte: elaborado a partir de dados à fl. XI do Relatório Anual do Governo do Estado 2016⁷², fl. 258 do Relatório da DCG 2019 (eTC-002347.989.19-6, evento 128.2), fl. 222 do Relatório Anual do Governo do Estado 2020 (evento 390.5), fl. 330 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.3) e Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2017 a 2020⁷³

Assim, reforça-se a necessidade de o Governo Estadual reavaliar os critérios adotados para a estimativa desse importante indicador fiscal quando da elaboração dos próximos projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Passando-se à análise do **endividamento**, nota-se que o resultado nominal indica um acréscimo de R\$ 5,752 milhões na dívida pública em relação ao exercício anterior. O resultado é favorável se levado em conta que a Lei nº 17.309/2020, estabeleceu uma meta revisada de resultado nominal negativo de R\$ 19,433 milhões (fl. 330 do Relatório da DCG 2020)⁷⁴.

Por seu turno, o índice de **dívida consolidada líquida** (DCL) em relação à receita corrente líquida (RCL) subiu de 1,66, em 2019, para 1,67, em 2020:

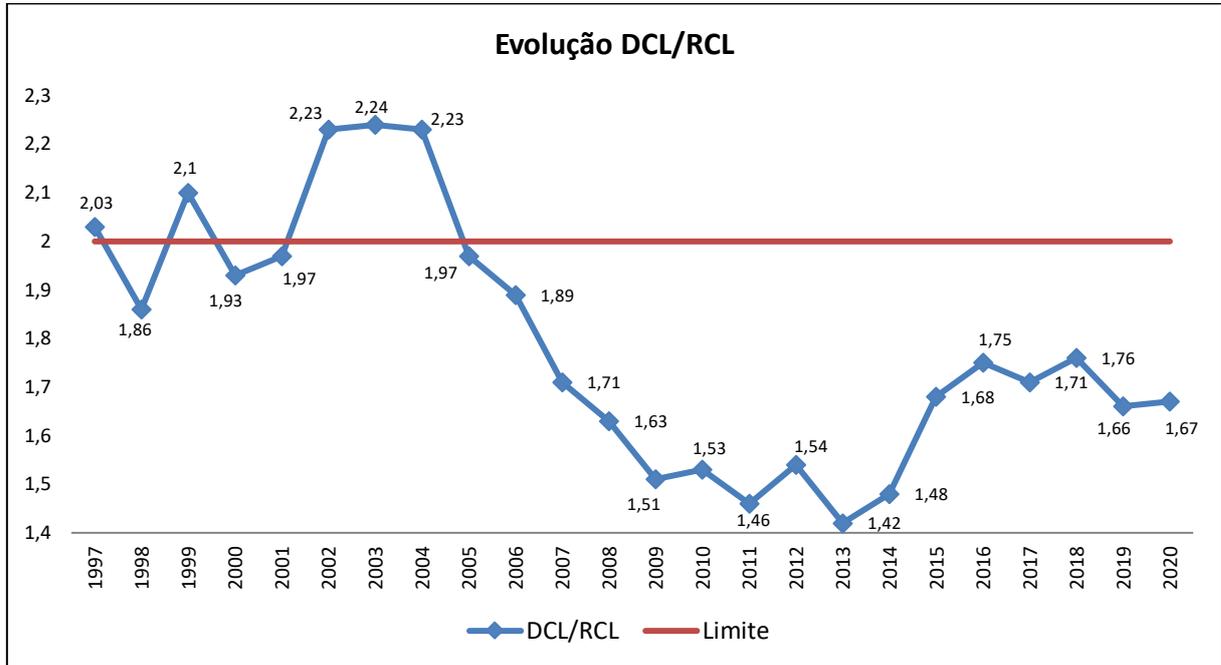
⁷² Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado/Relat%C3%B3rio%20Anual%20do%20Governo%20do%20Estado%202016%20-%20Volume%201.pdf>. Acesso aos 09/05/2021.

⁷³ Disponíveis em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/lido_historico. Acesso aos 09/05/2021.

⁷⁴ Também neste caso chama a atenção o descompasso entre meta estipulada dois dias antes do fim do exercício e aquela efetivamente alcançada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria - Geral

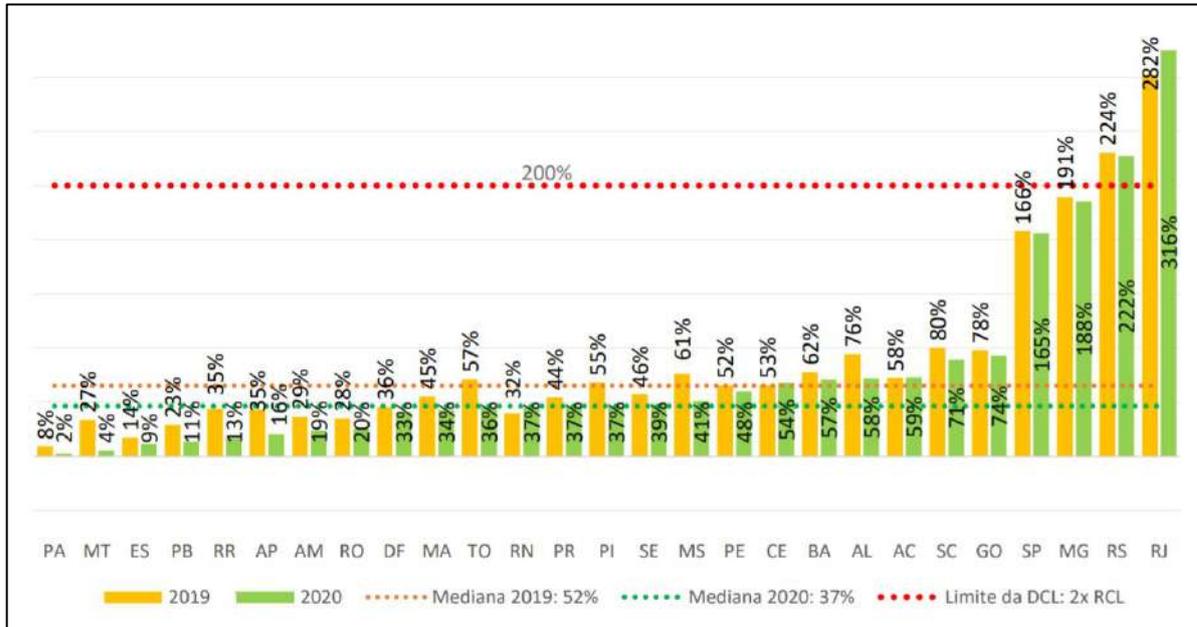


Fonte: dados de 1997 a 2019: fls. XVI do Relatório Anual do Governo do Estado 2020 (evento 390.6); dados de 2020: fl. 328 do Relatório da DCG 2020 (EVENTO 411.3)

Ainda que a relação em comento esteja abaixo do patamar de 2,00 estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, deve a Administração Estadual promover rigoroso acompanhamento de sua evolução, tendo em vista que o Estado de São Paulo, de acordo com Boletim da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), continua a responder pelo 4º maior percentual de DCL em relação à RCL:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria - Geral



Fonte: Boletim RGF em Foco: Estados + Distrito Federal (3º quadrimestre de 2020), elaborado pela STN.

Em síntese, o cotejo destes balanços revela que, apesar da queda na arrecadação real e da diminuição do superávit financeiro, a situação geral das contas do Estado é de equilíbrio.

Entretanto, é necessário sopesar que, sem embargo das providências adotadas pela Administração Estadual, algumas medidas excepcionais e transitórias decorrentes do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (como a suspensão do pagamento da dívida dos Estados e o aumento nas transferências realizadas pela União) trouxeram alívio momentâneo às contas dos entes subnacionais em 2020 (incluindo o Estado de São Paulo).

Além disso, como será visto no tópico “Pagamento de Precatórios”, o Estado foi beneficiado com liminar do Supremo Tribunal Federal (Ação Cível Originária nº 3.458/SP), que autorizou até mesmo a suspensão do plano de pagamentos de precatórios em 2020, de modo a garantir que a situação fiscal do ente não impusesse restrições para o enfrentamento à pandemia.

Assim, levando-se em conta o caráter efêmero de tais providências, é premente que o Estado busque alternativas para manter o necessário equilíbrio de seus balanços nos exercícios vindouros, incluindo a reavaliação das renúncias fiscais concedidas por tempo indeterminado ou sem critérios objetivos; o fortalecimento dos mecanismos de arrecadação da dívida ativa; e a efetiva redução de gastos não obrigatórios e adiáveis.



DESPESAS COM

PESSOAL



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
 <p>PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis</p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

As despesas do Estado de São Paulo com pessoal e encargos sociais no exercício 2020 somaram R\$96.542.225 mil, valor equivalente a 43,53% do consolidado das despesas (excluindo-se as despesas intraorçamentárias), segundo relatório da DCG⁷⁵.

Contrariando tendência de queda observada desde 2016, verifica-se o aumento na participação desses gastos nas despesas totais do Estado. A esse respeito, confira-se o comparativo com anos anteriores:

R\$ milhares

Ano	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Consolidado de despesas	194.416.158	192.256.258	204.011.146	212.253.106	226.144.265	221.766.528
Pessoal e Encargos Sociais	80.815.594	82.661.884	85.944.538	88.600.399	91.531.297	96.542.225
% sobre total de despesas	41,57%	43,00%	42,13%	41,74%	40,47%	43,53%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁷⁶. Obs.: foram utilizados os valores nominais.

É verdade que parte desse aumento se deve à mudança na estrutura de gastos, notadamente em razão de as despesas totais terem recuado 1,94% em relação a 2019⁷⁷. Ainda assim, é preciso atentar que, **em termos nominais**, as despesas com pessoal e encargos sociais continuam crescendo ano a ano, conforme reiteradamente apontado por este Ministério Público nas contas de 2014 a 2019⁷⁸. Entre 2019 e 2020, especificamente, esse incremento foi de 5,47%.

Adotando o critério da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷⁹, assim como as determinações da Secretaria do Tesouro Nacional constantes do Manual de

⁷⁵ Vide Relatório da DCG (evento 411.1, pág.114).

⁷⁶ Dados de 2013 a 2016: eTC-5198/989/16-2, Relatório da DCG, evento 22.8, fl. 54; dados de 2017 e 2018: eTC-6453.989.18-8, Relatório da DCG, evento 148, fl. 15; dados de 2018 e 2019: eTC-2347.989.19-6, Relatório da DCG, evento 128.2, fl. 45; dados de 2019 e 2020: Relatório da DCG, evento 411.1, fl. 114.

⁷⁷ Segundo o Relatório Anual do Governo do Estado, “o principal determinante deste quadro foram as despesas com Serviço da Dívida, decorrente da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que suspendeu os pagamentos de Juros, Encargos e Amortização da Dívida de março a dezembro” (evento 390.6, pág.11).

⁷⁸ Pareceres do MPC às fls. 634/638 do TC-0788/026/14; fls. 517/535 do TC-3554/026/15; evento 45.1 do eTC-5198.989.16-2, fls. 08/12; evento 49.1 do eTC-3546.989.17-9, fls. 13/17; evento 189.1 do eTC-6453.989.18-8, fls. 15/22; evento 156.1 do eTC-2347.989.19-6, págs. 41/53.

⁷⁹ LRF, “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. § 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’. § 2º. A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência” (redação anterior às alterações promovidas pela Lei Complementar Nacional nº 178/2021).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

Demonstrativos Fiscais⁸⁰ (valendo-se da competência prevista no artigo 50, §2º, da LRF⁸¹) e, finalmente, as orientações do TCESP sobre a matéria, em especial a Nota Técnica SDG nº 144 de 23/07/2018⁸², **a Unidade Técnica apurou que a despesa com pessoal, considerando os três Poderes e o Ministério Público, totalizou R\$89.155.747 mil no exercício**, valor equivalente a 54,10% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$164.801.740 mil)⁸³ do Estado de São Paulo, assim distribuído:

	Limite de alerta (90% do limite máximo)	Limite prudencial (95% do limite máximo)	Limite máximo	2020
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49,00%	45,5%
Poder Legislativo	2,70%	2,85%	3,00%	1,12%
Assembleia Legislativa	1,58%	1,66%	1,75%	0,57%
Tribunal de Contas	1,12%	1,19%	1,25%	0,55%
Poder Judiciário	5,40%	5,70%	6,00%	5,97%
Tribunal de Justiça	5,355%	5,6525%	5,95%	5,93%
Tribunal de Justiça Militar	0,045%	0,0475%	0,05%	0,04%
Ministério Público	1,80%	1,90%	2,00%	1,51%
Total	54,00%	57,00%	60,00%	54,10%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁸⁴.

Ressalta-se que, na metodologia de cálculo adotada pela Fiscalização, além das deduções já consideradas pela Contadoria Geral do Estado, procedeu-se também à exclusão dos valores contabilizados a título de *“reembolso, mediante convênio, do pagamento de professores e demais funcionários do Governo Estadual que prestam serviços para os Municípios no setor da Educação”*, tanto do conjunto das despesas do Poder Executivo⁸⁵ quanto para efeitos de determinação da Receita Corrente Líquida – RCL ajustada, neste caso, para evitar duplicidade no registro de receitas pelo Estado e pelos Municípios⁸⁶.

⁸⁰ STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição.

⁸¹ LRF, art. 50, “§2. A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67”.

⁸² A Nota Técnica SDG nº 144, de 23 de julho de 2018, menciona: “Em razão das regras contidas na 8ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União, Estados e Municípios, aprovado pela Portaria STN nº 495 de 06 de junho de 2017, a partir deste exercício, na apuração da Receita Corrente Líquida, no que diz respeito à dedução relacionada ao FUNDEB, será considerado o valor retido automaticamente das receitas de impostos destinados à formação do mencionado fundo”.

⁸³ Relatório da DCG, evento 411.3, págs. 9/10.

⁸⁴ Relatório da DCG, evento 411.3, pág. 9/10.

⁸⁵ STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, p.543/544: “No caso de servidores requisitados com ônus para o órgão requisitante, a despesa com pessoal será empenhada e executada pelo órgão ou entidade cedente e também pelo órgão ou entidade requisitante. Posteriormente, o órgão cedente será ressarcido pelo órgão requisitante e, ao receber o ressarcimento, deverá excluir a despesa ressarcida do total da despesa bruta com Pessoal, caso essa despesa se enquadre no período de cômputo da despesa com pessoal”.

⁸⁶ A partir das Contas de 2019 (eTCE-2347.989.19-6), revendo posição manifestada em exercícios pretéritos (Contas do Governador de 2016, 2017 e 2018), o MPC se alinhou à tese da Fiscalização, no sentido de que tais reembolsos devem ser excluídos do cálculo das despesas com pessoal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

A propósito, constata-se que no exercício sob análise a Origem ajustou sua metodologia de cálculo para determinação da despesa bruta com pessoal, atendendo às recomendações exaradas pela Unidade Técnica quando da análise do RGF do 1º quadrimestre de 2020⁸⁷, salvo no que diz respeito ao cômputo das despesas a título de “sentenças judiciais com objeto trabalhista/alimentar”⁸⁸.

De igual modo, em relação ao reembolso referente às escolas municipalizadas, apesar de ter excluído essa quantia do montante da despesa bruta com pessoal, o Poder Executivo deixou de fazer essa mesma dedução no campo da Receita Corrente Líquida – RCL, o que **contribuiu** para a diferença entre o índice de despesa com pessoal apurado pela Contadoria Geral do Estado (53,86% da RCL) em relação ao percentual apontado pela Fiscalização do TCE/SP (54,10% da RCL)⁸⁹.

Sem embargo de tais ocorrências, a Unidade Técnica sinalizou o atendimento dos limites individuais do Poder Legislativo e do Ministério Público (Legislativo: 3%; Ministério Público: 2%, conforme artigo 20, inciso II, da LRF).

Por outro lado, ficou demonstrado que **tanto o Estado** (de forma consolidada) **quanto o Poder Executivo** ultrapassaram a linha de 90% dos respectivos limites máximos, **ensejando a emissão de alerta** (nos termos do artigo 59, §1º, inciso II, da LRF)⁹⁰, **ao passo que o Poder Judiciário** (5,97%)⁹¹ se encontra na faixa do **limite prudencial**, por ter superado 5,70% da RCL (equivalente a 95% do limite máximo, qual seja, 6% da RCL)⁹².

Em tempo, apesar de a situação do Poder Executivo, nesse momento, ainda não ensejar consequências de natureza jurídica (obrigatórias, quer-se dizer)⁹³, fato é que

⁸⁷ Conforme análise realizada no processo Acessório 3 - LRF (eTC-10099.989.20-4, evento 31.2), o cálculo apresentado para apuração da participação da despesa com pessoal na Receita Corrente Líquida, no primeiro quadrimestre, não incluíra “os valores correspondentes às despesas com: pessoal requisitado (R\$ 3.422 mil), despesas de exercícios anteriores (R\$ 819.097 mil), parcelamento do PASEP (R\$ 3.649 mil), licença prêmio (R\$ 263.270 mil), além das sentenças judiciais decorrentes de causas trabalhistas”.

⁸⁸ De acordo com a Origem, a Contadoria Geral do Estado não dispõe “do detalhamento no nível necessário para a apuração dos valores que se enquadram ao artigo 19 da LRF, destacando-se, no entanto, que o estoque de precatórios é constituído ainda por débitos inscritos há mais de 10 anos” (eTC-10099.989.20-4, evento 47.2).

⁸⁹ Além disso, houve divergência em relação à contabilização das despesas com pessoal do Poder Judiciário, conforme demonstrado no Relatório da DCG, evento 411.3, pág.102.

⁹⁰ LRF, “Art. 59. § 1º. Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: (...) II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite”.

⁹¹ Cálculo realizado pela Fiscalização, incluindo despesas que teriam sido indevidamente deduzidas pelo Tribunal de Justiça, conforme analisado no processo Acessório 3 - LRF referente ao Poder Judiciário (eTC-11787.989.20-1), ainda em fase de instrução nesta data. Consulta em 14/05/2021.

⁹² A rigor, conforme destacado pela Fiscalização no Acessório 3 - LRF referente ao Poder Judiciário, “do percentual de 6%, previsto como limite das despesas de pessoal do Poder Judiciário Estadual (alínea b do inciso II do art. 20 da LRF), 5,95% são destinados ao Tribunal de Justiça. Esse percentual é oriundo do rateio com o Tribunal de Justiça Militar, previsto no § 1º do mesmo artigo” (eTC-11787.989.20-1, evento 64.3).

⁹³ Tendo em vista que apenas o atingimento do limite prudencial ou a superação do limite de despesa propriamente dito é que implicam nas restrições de que tratam os arts. 22 e 23 da LRF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

o demonstrativo de despesas com pessoal, correspondente ao Anexo 1 do RGF, tem-se apresentado em desconformidade com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

O problema reside, particularmente, no campo das deduções de despesas com inativos e pensionistas custeados com recursos vinculados. A esse respeito, a Fiscalização consignou que (evento 411.3, págs. 12/13)⁹⁴:

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

Ocorre o seguinte: na sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal, os valores despendidos com inativos e pensionistas são computados na despesa **total** com pessoal⁹⁵, admitindo-se que, para apuração da despesa **líquida** com pessoal, sejam deduzidos os gastos com inativos e pensionistas custeados com as ditas **receitas vinculadas**⁹⁶. A esse respeito, o MDF dispõe que⁹⁷:

Recursos vinculados ao RPPS são os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive, o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

São também receitas vinculadas ao RPPS as contribuições patronais ao RPPS e as receitas provenientes do aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, devidamente registradas na contabilidade no elemento de despesa 97 – Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, conforme definido na Portaria Conjunta STN/SOF nº 2, de 19 de agosto de 2010.

⁹⁴ O apontamento também foi feito, em iguais termos, no processo Acessório-LRF referente ao Poder Executivo (eTC-10099.989.20-4, evento 135.2, pág. 29).

⁹⁵ LRF, “art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (grifou-se).

⁹⁶ LRF, art. 19, “§1º. Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não** serão computadas as despesas: [...]

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

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

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro” (redação anterior à edição da LC nº 178/2021).

⁹⁷ STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, pág. 523.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

No caso **dos aportes para cobrir a insuficiência financeira** do RPPS (que não se confundem com os aportes para cobertura do déficit atuarial), especificamente, esses repasses devem ocorrer de forma extraorçamentária, afastando-se a sua contabilização no conjunto de despesas com pessoal. Em verdade, **o que deve constar das despesas brutas com pessoal são as despesas custeadas com tais aportes, não os aportes em si**. É o que se depreende do MDF⁹⁸ e da decisão proferida por essa e. Corte de Contas no processo consultivo eTC-21431.989.18-5⁹⁹:

Os aportes a título de 'interferência financeira' (sem execução orçamentária) realizados pelo ente federativo para cobertura de insuficiência financeira em seu RPPS, **independentemente de haver, ou não, a segregação da massa de segurados**, não são considerados despesa com pessoal para fins de verificação do atendimento dos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 e 19 da LC 101/00). Todavia, **as despesas custeadas por tais recursos é que compõem a Despesa Total (ou Bruta) com Pessoal para esses mesmos fins, não podendo ser deduzidas para o cálculo da Despesa Líquida com Pessoal**. (grifou-se)
(Consulta, eTC-21431.989.18-5, Rel. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, julgada em 15/05/2019, DOE 03/08/2019)

Sucedo que, no caso de São Paulo, o Governo tem realizado os repasses financeiros adicionais ao RPPS de forma **orçamentária** e, além disso, contabilizado os valores pertinentes no conjunto das despesas **brutas** com pessoal.

Em consequência, o montante das despesas com inativos e pensionistas evidenciado no Anexo 1 do RGF não corresponde à realidade, sendo resultado da **soma** (indevida) **entre** os gastos efetivamente realizados com inativos e pensionistas (incluídos aqueles custeados com os aportes financeiros ao RPPS) **com** as despesas de aportes financeiros ao RPPS (o aporte em si), o que mostra um verdadeiro contrassenso (**é como se o Governo estivesse contabilizando duas vezes o mesmo valor**).

Para comprovar o alegado, confira-se o Anexo 1 do RGF referente ao 3º quadrimestre de 2020, comparando-o com os cálculos da despesa com pessoal evidenciados no Relatório Anual do Governo, **enfatizando-se**, para tanto, **o montante das despesas com inativos e pensionistas e as deduções realizadas a esse título**:

⁹⁸ STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, pág. 526: *“Para os RPPSs que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal”*.(g.n.)

⁹⁹ Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, suscitando a seguinte dúvida: *“Os aportes efetuados por Município para cobertura da insuficiência financeira do grupo de segurados pertencentes ao Plano Financeiro do RPPS, decorrentes de segregação da massa, são considerados despesa com pessoal, para fins de apuração dos limites legais de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 18 a 23 da LC 101/00)?”*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

DESPESA COM PESSOAL	DESBESAS EDUCADAS - Últimos 12 meses												TOTAL (ÚLTIMOS 12 MÊS) (a)	PSS. RCL'S EM RESERVA A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)
	LIQUIDADAS													
	JANZEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MADO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO		
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	7.965.756	8.430.793	8.425.344	8.006.226	7.710.090	8.092.732	7.903.968	7.607.370	8.370.734	7.873.134	8.272.640	12.590.022	111.093.327	-
Pessoal Ativo	3.514.439	3.587.891	3.851.689	3.406.708	3.422.357	3.067.614	3.595.026	3.295.618	3.969.724	3.531.711	3.843.388	7.559.652	47.876.417	-
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	2.851.536	3.015.771	3.242.552	2.865.545	2.862.414	2.978.862	3.802.541	2.686.115	3.262.990	2.907.019	3.193.921	6.144.855	38.173.574	-
Obrigações Patronais	629.479	570.953	607.693	542.411	558.740	628.159	622.097	608.301	686.549	629.316	649.117	1.214.218	3.948.802	-
Benefícios Previdenciários	411	383	416	353	310	594	388	403	500	376	344	580	4.479	-
Pessoal Inativo e Pensionistas	4.451.297	4.843.633	4.572.675	4.629.411	4.297.293	4.445.117	4.478.477	4.362.252	4.410.994	4.341.423	4.429.263	15.831.369	64.015.309	-
Aposentadorias, Reservas e Reformas	3.891.811	3.995.284	4.069.820	4.111.305	3.772.306	3.916.652	3.947.654	3.827.963	3.869.579	3.811.655	3.846.876	13.384.055	56.161.451	-
Pensões	552.482	848.347	502.853	527.802	525.282	528.461	330.820	534.289	551.413	529.764	582.387	1.846.240	7.814.316	-
Outros Benefícios Previdenciários	4	4	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	-
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 19 da LRF)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DESPESAS NÃO COMPETIDAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)	2.572.186	2.483.134	2.408.215	2.690.343	2.283.326	2.553.880	3.565.711	2.406.097	1.543.602	2.557.008	2.540.730	8.309.453	34.009.514	-
Indenizações por Demissão e Decorrentes de Decisão Judicial	198	237	891	493	428	442	732	791	1.286	719	1.286	719	1.292	-
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da prestação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da prestação	152.250	215.883	32.143	26.209	21.204	23.440	37.023	23.690	19.799	24.438	27.117	15.589	723.126	-
Inativos e Pensionistas c/ recursos vinculados	2.319.622	2.266.908	2.462.261	2.662.635	2.266.599	2.529.974	2.528.245	2.380.364	1.523.028	2.531.574	2.512.907	8.075.748	35.363.491	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I) - (II)	5.393.600	5.947.299	5.786.129	5.343.477	5.427.024	5.498.851	5.417.792	5.226.983	6.827.710	5.321.086	5.731.913	14.492.269	74.992.412	-
PIF e Aproximação do Cumprimento de Limite Legal	VALOR												% SOBRE A RCL AJUSTADA	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	165.230.807													
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas ao Exercício Individual (art. 166-A, §1º, da CF) (V)	112.382													
(-) Transferências Obrigatórias da União relativas ao Exercício de Bancada (art. 166, § 16, da CF) (VI)	274.996													
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV) - (V) - (VI)	164.853.429													
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - PIF (VIII) = (III) + (VII)	54.892.612												45,48%	
LIMITE MÁXIMO (IX) (máx. I, II e III, art. 20 da LRF) - 49,50%	80.792.243													
LIMITE PRUDENCIAL (X) (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF) - 45,55%	76.157.514													
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do § 1º do art. 20 da LRF) - 44,10%	72.111.643													

Fonte: reproduzido pelo MPC a partir do RGF/3º quadrimestre do Poder Executivo (evento 390.5, pág.101).

Tabela 9 - Despesas de Pessoal Sobre a RCL – Poder Executivo (LRF)

em R\$ milhões	3Q19	% da RCL	3Q20	% da RCL
Despesa Bruta	76.110	47,46%	81.238	49,27%
Servidores Ativos	42.772	26,67%	42.271	25,64%
Servidores Inativos e Pensionistas	33.338	20,79%	38.966	23,63%
Outras Desp. Pessoal - Contratos Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)	0	0,00%	0	0,00%
Deduções	4.916	3,07%	6.245	3,79%
Indenização por Demissão	22	0,01%	13	0,01%
Decorrentes de Decisão Judicial	0	0,00%	0	0,00%
Despesas de Exercícios Anteriores	902	0,56%	723	0,44%
Inativos e Pensionistas c/ recursos vinculados	3.991	2,49%	5.509	3,34%
Total da Despesa Líquida com Pessoal	71.195	44,40%	74.993	45,48%
Limite Prudencial	75	46,55%	77	46,55%
Limite Máximo	79	49,00%	81	49,00%
Memo:				
Receita Corrente Líquida (RCL)	160.445		165.230	
(-) Transf. obrigatórias União - emendas individuais (art.166-A,§1º,da CF)	85		112	
(-) Transf. obrigatórias União - emendas de bancada (art.166,§16,da CF)			225	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) Ajustada	160.359		164.893	

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal

<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acesso/informacao/Paginas/Quadros-Demonstrativos-da-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>

Fonte: reproduzido pelo MPC a partir do Relatório Anual do Governo (evento 390.6, pág. 13).

Como se nota, enquanto o demonstrativo fiscal apresenta um valor total de R\$64 bilhões na linha das despesas com inativos e pensionistas, o Relatório Anual do Governo atribui a essa mesma rubrica a importância de R\$38 bilhões, sendo que a diferença entre um e outro resulta em R\$25 bilhões (valores arredondados), que, por sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

vez, corresponde exatamente ao montante transferido pelo Poder Executivo ao RPPS a título de aporte financeiro¹⁰⁰.

A propósito, a Unidade Técnica igualmente atesta, a partir de documentos obtidos junto à Origem (mediante Requisições realizadas no processo Acessório-LRF), que o valor efetivamente atribuído às despesas com inativos e pensionistas (para efeitos do cálculo em referência) foi de R\$38 bilhões¹⁰¹ (e não R\$64 bilhões, como referido no RGF).

Considerando-se o RGF especificamente (apesar de o quadro constante do Relatório Anual do Governo também ensejar ajuste em outro aspecto)¹⁰², tais constatações demonstram, de um lado, que os aportes financeiros ao RPPS (de fato!) têm sido acrescidos ao valor da despesa bruta com pessoal (na linha das despesas com inativos e pensionistas), como também, por outro lado, têm sido deduzidos posteriormente a título de “despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados”, neste último caso, percebe-se, com a **mera finalidade de anular a operação contábil anterior** quanto ao cômputo indevido daquele valor dentre as despesas **brutas** com pessoal.

Em resumo, tem-se que: se o Governo cumprisse as orientações do MDF em relação à contabilização dos aportes financeiros ao RPPS, no sentido de realizá-los de forma extraorçamentária, não os contabilizaria como despesa **bruta** e, desse modo, não precisaria deduzir esse valor posteriormente para efeitos de apuração da despesa **líquida** com pessoal.

¹⁰⁰ Conforme dados publicados no Portal da Transparência Estadual:

Órgão	Despesa	Empenhado	Liquidado
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	233.484.624,39	233.484.624,39
02000 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	234.395.351,74	234.395.351,74
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	1.583.332.557,95	1.583.332.557,95
06000 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	6.639.216,21	6.639.216,21
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	7.499.421.624,76	7.499.421.624,76
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	701.048.787,14	701.048.787,14
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	2.263.283.203,23	2.263.283.203,23
12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	7.690.885,24	7.690.885,24
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	385.385.926,87	385.385.926,87
16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	333.967.931,04	333.967.931,04
17000 - SEC DA JUSTICA E CIDADANIA	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	70.845.196,90	70.845.196,90
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	12.448.122.217,34	12.448.122.217,34
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	788.424.842,92	788.424.842,92
25000 - SECRETARIA DA HABITACAO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	1.628.407,34	1.628.407,34
26000 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	124.991.057,32	124.991.057,32
27000 - MINISTERIO PUBLICO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	34.260.155,74	34.260.155,74
28000 - CASA CIVIL	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	1.013.172,56	1.013.172,56
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	8.847.579,81	8.847.579,81
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	21.712.162,52	21.712.162,52
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	774.365,08	774.365,08
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	352.130.247,70	352.130.247,70
43000 - SECRETARIA DE ESPORTES	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	12.001.285,29	12.001.285,29
50000 - SECRETARIA DE TURISMO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	615.843,80	615.843,80
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	31911302 - CONTRIB ESTADO P/COBERTURA INSUF FIN-SPPREV	27.837.210,54	27.837.210,54
TOTAL		27.141.853.853,53	27.141.853.853,53

Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acaoinformacao/Paginas/Consultas.aspx>. Acesso em: 14/05/2021.

¹⁰¹ “Registra-se que o montante bruto da despesa com pessoal inativo e pensionista é de R\$ 38.751.207 mil” (eTC-10099.989.20-4, evento 1356.2, pág. 29).

¹⁰² Aparentemente, o quadro elaborado no Relatório Anual do Governo – RAG não computou, para efeitos de cálculo, as despesas de contribuição patronal, que, conforme documentos obtidos pela Fiscalização junto à Origem (Requisição DCG1 nº 07/2021), seriam da ordem de R\$4.805 milhões, exatamente a diferença entre a despesa com servidores ativos declarada no RGF (R\$47.076 milhões) e a despesa declarada a esse título no Relatório Anual do Governo (R\$42.271 milhões). Essa omissão, por sua vez, igualmente repercutiu em um valor a menor, no RAG, como dedução de “despesas com inativos e pensionistas custeados com recursos vinculados”, tento em vista que tanto a contribuição patronal quanto a contribuição dos servidores são consideradas recursos vinculados para esse efeito, nos termos do MDF, 10ª edição, pág. 523.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Tais manobras contábeis estão em manifesta desconformidade com os padrões nacionais definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, como ressalta a Fiscalização no processo Acessório-LRF¹⁰³:

O procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registra como despesa a insuficiência financeira do RPPS e referido valor é computado na despesa bruta com pessoal.

(...)

[...] **referido montante** [ref. aos aportes financeiros] **não deve ser computado como despesa bruta e, por consequência, não se trata de recurso vinculado à previdência.** Se refere a transferência financeira, para custeio de déficit.

(...)

[...] importante ressaltar que referido procedimento deixa a contabilidade paulista divergente dos padrões nacionais definidos pela STN através do MCASP e MDF; além de divergir do que está determinado pelos citados normativos do TCESP (Comunicado SDG nº 14/2019) e parecer das Contas do Governador 2019. (grifou-se).

Por sinal, o assunto de que ora se trata não é novo, configurando-se, em verdade, **desatendimento à recomendação expedida por esse e. Tribunal nas Contas do Governador de 2019**: *“Corrija o procedimento de contabilização das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público”*¹⁰⁴.

Nesse cenário, por mais que a Origem argumente, em esclarecimentos já prestados sobre o tema¹⁰⁵, *“que o procedimento adotado pelo Estado para a cobertura de insuficiência financeira, na modalidade intraorçamentária, não interfere na apuração das metas e limites da Lei de Responsabilidade Fiscal”*, a verdade é que essa prática tem levado o Poder Executivo a produzir demonstrativos fiscais que não condizem, propriamente, com a realidade, representando grave afronta ao princípio contábil da fidedignidade e também ao princípio da transparência, tão caros à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Logo, a correção dessa metodologia é medida que se impõe, devendo ser alçada ao campo das **determinações** (e não mais recomendação!) ao Governo do Estado, no bojo do Parecer Prévio a ser exarado.

De outra parte, considerando que, a despeito de todo esse imbróglio, o artifício contábil em referência não impacta na indicação **final** do índice de despesa com pessoal, **parece-nos ser o caso de essa Corte de Contas rever a decisão tomada no exercício anterior** no sentido de que o Governo passe *“a incluir gradualmente no cômputo dos gastos com pessoal os aportes para cobertura do déficit previdenciário,*

¹⁰³ eTC-10099.989.20-4, evento 135.2, págs. 29/30.

¹⁰⁴ eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 9.3.

¹⁰⁵ Evento 388.13, pág.45.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

atendendo à regra de transição prevista na Decisão desta E. Corte, exarada no TC-021431.989.18-5¹⁰⁶.

Isso porque, como já demonstrado, as deduções que têm sido feitas a esse título se destinam, em verdade, a anular a contabilização dos aportes financeiros ao RPPS no conjunto de despesas **brutas** com pessoal. **É dizer, seja como for, fato é que as despesas com inativos e pensionistas custeadas com o recurso dos aportes ao RPPS integram a despesa líquida com pessoal, tal como de fato deve ser.**

Portanto, sob esse prisma específico, não se observa desconformidade perante às orientações do MDF que justifique a aplicação da recomendação em referência, nem mesmo da regra de transição ali entabulada.

Em sequência, **um aspecto que certamente irá pressionar os limites impostos pela LRF** será a contabilização, para esse efeito, a partir do exercício 2022, das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, nos termos estabelecidos pela Portaria STN nº 377/2020¹⁰⁷ e conforme orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁰⁸.

Desse modo, louvável a iniciativa do Eminentíssimo Conselheiro Relator no sentido de ter determinado a realização de auditoria específica sobre a “*Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Públicas firmadas com o Terceiro Setor*”, na qual, dentre outros temas, “*buscou-se identificar e segregar os ajustes/contratos formalizados*”

¹⁰⁶ eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 21.

¹⁰⁷ Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores:

“Art. 1º Até o final do exercício de 2020, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente” (grifou-se).

Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-377-de-8-de-julho-de-2020-265866823>. Acesso em: 14/05/2021.

¹⁰⁸ STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 10ª edição, 2020, págs. 520/522: “Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas. [...] Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

[...] Em relação às organizações da sociedade civil, esclarece-se que esse entendimento aplica-se aos casos em que essas organizações administram estruturas pertencentes à administração pública ou tem a totalidade ou a maior parte das suas despesas custeadas pelo poder público” (grifou-se).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

com Organizações da Sociedade Civil e que se enquadram dentro a determinação da STN para enquadramento na despesa com pessoal do Estado, a partir de 2022”¹⁰⁹.

Tal providência, além de inovadora em relação ao tema, reforça a importância do caráter preventivo da atividade fiscalizadora a cargo dessa Corte de Contas e que em muito contribui para o aprimoramento da gestão pública.

Nesse sentido, os resultados obtidos pela diligente Fiscalização na citada auditoria apontam diversas impropriedades que demandam providências corretivas para que a Administração possa, **a tempo e a contento**, cumprir as determinações da legislação supramencionada.

De acordo com o referido estudo, estima-se que só os ajustes firmados pela Secretaria Estadual de Saúde¹¹⁰ com o Terceiro Setor teriam o condão de acrescer ao cálculo de despesas com pessoal do Poder Executivo¹¹¹, em 2020 (caso a Portaria STN nº 377/2020 já tivesse eficácia plena nesse exercício), a importância de R\$4.553 milhões, o que elevaria o índice de gastos dessa natureza (em comparação com a RCL ajustada¹¹²) em mais 2,77%: passando de 45,50% para **48,27%**.

Isso sem falar nos contratos de terceirização de atividade-fim da Administração Estadual, notadamente os que constituem substituição de mão de obra¹¹³, cujas despesas **também** não estão sendo contabilizadas nos gastos com pessoal (na rubrica “Outras Despesas com Pessoal”), contrariando o artigo 18, §1º, da LRF¹¹⁴ e o Manual de Demonstrativos Fiscais¹¹⁵.

¹⁰⁹ Conforme ressaltado pela Fiscalização (evento 411.6, pág. 117).

¹¹⁰ A auditoria considerou, para efeitos de aferição do impacto da medida no cálculo das despesas com pessoal, apenas os ajustes da Secretaria de Saúde, dada a sua representatividade (numérica e financeira) perante todos os instrumentos jurídicos dessa natureza firmados pelo Estado de São Paulo. Conforme a Fiscalização, “os contratos de gestão e os convênios concentram quase a totalidade das obrigações contratuais do Estado de São Paulo com o terceiro setor. Entretanto, esses dois instrumentos jurídicos estão concentrados na Secretaria da Saúde que registra 89,98% do total dos contratos de gestão e 99,68% do total dos convênios assinados” (evento 411.6, pág. 97).

¹¹¹ A título de “Outras Despesas com Pessoal”, na forma do art. 18, §1º da LRF.

¹¹² Que foi de R\$164.801.740 mil, conforme cálculos empreendidos pela Fiscalização do TCE-SP no Acessório 3 - LRF referente ao Poder Executivo (eTC-10099.989.20-4, evento 135.2).

¹¹³ A esse respeito, a Fiscalização destacou: “dentro do número de horas de fiscalização que foi possível, concluiu-se pela identificação de 482 contratos (13% dos contratos selecionados por tipologias e 5% do universo total de contratos), que incluem administração direta (157 contratos) e administração indireta (325 contratos)”, **como contendo mão-de-obra atuando em atividade fim do Órgão** (evento 411.6, págs. 66/67).

¹¹⁴ LRF, “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 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” (grifou-se).

¹¹⁵ O Manual de Demonstrativos Fiscais prevê que devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF e classificadas no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) “as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal” (MDF, 10ª edição, 2020, p. 518/520).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

A esse respeito, confira-se novamente o RGF do Poder Executivo referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2020:

DESPESA COM PESSOAL	JANEIRO	FEBREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (a)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (D)	7.997.536	8.110.751	8.425.844	8.046.410	7.719.999	8.982.781	7.981.891	7.067.370	8.379.718	7.873.114	8.271.849	21.891.021	111.092.217
Pessoal Ativo	3.816.439	3.887.093	3.881.889	2.406.708	3.412.387	3.697.814	3.595.026	3.295.018	3.949.714	3.831.711	3.843.358	7.859.462	47.076.417
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	2.837.026	3.015.773	3.243.382	2.863.945	2.863.414	2.979.802	2.882.541	2.666.115	3.262.963	2.902.019	3.195.901	6.344.855	39.123.536
Obrigações Patronais	630.473	570.033	607.091	542.411	558.740	618.159	622.097	608.501	686.340	620.316	640.117	1.214.211	7.048.063
Benefícios Previdenciários	441	388	415	353	332	504	388	402	392	376	343	180	4.679
Pessoal Inativo e Previdenciário	4.081.197	4.543.657	4.573.975	4.639.611	4.297.612	4.445.117	4.479.477	4.362.352	4.420.994	4.041.423	4.439.263	16.032.269	64.018.800
Aposentadorias, Reservas e Pensiones	3.998.831	3.995.286	4.005.820	4.111.805	3.972.306	3.916.672	3.947.654	3.827.943	3.889.570	3.811.651	3.806.876	13.056.025	58.161.451
Pensões	552.481	548.347	568.151	527.802	525.282	528.441	530.820	534.585	531.411	529.764	532.383	1.040.340	7.854.310
Outros Benefícios Previdenciários	4	4	5	4	4	4	4	4	4	4	4	4	48
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de firmas (inclusive o 1º do art. 18 da LRF)													4
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (E) (1º do art. 19 da LRF)	2.772.106	2.493.134	2.895.216	2.899.543	2.282.326	2.682.880	2.666.711	2.466.607	2.643.962	2.697.094	2.840.730	8.099.493	38.099.614
Indenizações por Danos e Indenizações a Danos de Voluntários	198	337	501	608	418	467	442	732	783	1.386	710	6.101	12.983
Despesas de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	232.286	215.889	32.363	36.269	71.264	23.440	37.023	23.890	19.799	34.438	27.117	19.189	723.130
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	2.539.622	2.266.908	2.862.261	2.562.835	2.269.593	2.559.874	2.528.245	2.381.884	2.523.028	2.571.374	2.512.802	8.077.763	35.363.491
DESPESAS LIQUIDADAS COM PESSOAL (D+E) (1 - D)	6.195.630	6.647.896	6.739.139	6.466.477	6.437.674	6.498.881	6.417.792	6.260.569	6.827.116	6.316.016	6.731.919	14.492.699	74.992.612

Fonte: reproduzido pelo MPC a partir do RGF/3º quadrimestre do Poder Executivo (evento 390.5, pág.101)

Pelo o exposto, é imprescindível que a Origem atente para as propostas de melhoria sugeridas pela Unidade Técnica em relação a esse e outros pontos destacados no relatório de auditoria constante do evento 411.6, cabendo a essa Corte de Contas, por outro lado, monitorar o cumprimento das referidas recomendações, além do atendimento **dos prazos e exigências estabelecidos na Portaria STN nº 377/2020**, para efeitos de análise dos limites de despesa com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, tempestivamente.

Ressalta-se, por oportuno, que a LC nº 178/2021 instituiu um **regime temporário** para reenquadramento nos limites de despesa com pessoal referidos no artigo 20 da LRF. De acordo com o artigo 15 do citado instrumento legal, o Poder e Órgão **“cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023 [...]”** (grifou-se).

Ou seja, ao invés dos dois quadrimestres que a regra ordinária do artigo 23 da LRF prevê, os Poderes e Órgãos cujas despesas com pessoal estiverem acima do permitido legalmente, em 31/12/2021, disporão de 10 anos para promover os ajustes necessários para readequação aos limites do artigo 19, **excepcionalmente**.

Nesse cenário, e levando-se em conta o provável impacto que os referidos ajustes (*alusivos ao campo das “Outras despesas com pessoal”*) acarretarão no cálculo do limite de despesa do Poder Executivo, **mostra-se coerente a recomendação expedida pela Fiscalização¹¹⁶**, no sentido de que o Governo considere a possibilidade de proceder

¹¹⁶ Evento 411.6, pág. 114.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

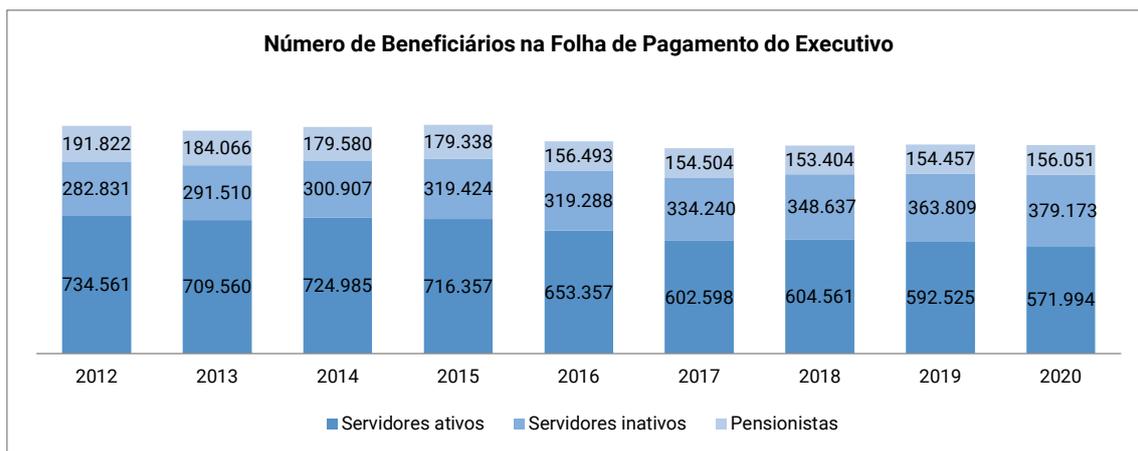
Procuradoria-Geral

às contabilizações supramencionadas até o final de 2021, caso queira, eventualmente e sendo o caso, dispor de um prazo mais favorável de readequação aos limites estabelecidos pela LRF.

Ainda em relação ao Poder Executivo, depreende-se que, apesar de ter havido um incremento de 5,33% nos gastos nominais líquidos com pessoal entre 2019 e 2020¹¹⁷, em termos reais, o aumento foi de apenas 0,78%¹¹⁸.

Sob a ótica quantitativa, por sua vez, o número de **servidores ativos** no âmbito da administração direta e indireta diminuiu em comparação ao exercício de 2019 (diminuição de 20.531 servidores, -3,47%), ficando também abaixo da média do interregno 2012-2019 (667.313 servidores).

Cabe anotar, ainda, que essa redução foi superior ao número de agentes públicos que passaram à inatividade no mesmo período (acréscimo de 15.364, 4,22%) e, além disso, houve redução no número total de beneficiários da folha de pagamento entre 2019 e 2020 (de 1.110.791 para 1.107.218, diminuição de 0,32%), como se demonstra a seguir:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados dos Relatórios Anuais do Governo do Estado (RAEG)¹¹⁹.

¹¹⁷ Considerando a metodologia utilizada pela Fiscalização, em ambos os exercícios, para que se possa fazer uma análise comparativa a partir dos mesmos pressupostos.

¹¹⁸ Dados de 2019: eTC-2347.989.19-6, Relatório da DCG, evento 128.2, pág. 196; dados de 2020 e índice de atualização: Relatório da DCG, evento 411.1, fl. 90, e evento 411.3, fl.8:

	R\$ milhares			
Ano	2019	2020	Variação (R\$)	Variação percentual
Despesas com pessoal – Executivo (nominais)	71.194.689	74.992.612	3.797.923	5,33%
Despesas com pessoal – Executivo (atualizadas pelo IPCA)	74.410.767	74.992.612	581.836	0,78%

¹¹⁹ Dados de 2012: fls. IX do RAEG 2012; dados de 2013: fls. 709 do RAEG 2013; dados de 2014: fls. 777 do RAEG 2014; dados de 2015: fls. 774 do RAEG 2015; dados de 2016: fls. 732 do RAEG 2016; dados de 2017: fls. 731 do RAEG 2017; dados de 2018: fls. 775 do RAEG 2018; dados de 2019: fls. 741/747 do RAEG 2019; dados de 2020: fls. 759/766. Relatórios disponíveis em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relatório-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx#>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Tais circunstâncias denotam que o Governo adotou providências para frear a admissão/contratação de pessoal nesse período¹²⁰, revertendo a tendência de inchaço na folha de pagamento observada em anos anteriores.

Nesse ponto, é digno de nota que mesmo diminuindo a reposição dos servidores ativos ao longo da década, o Poder Executivo ainda não tenha avaliado a pertinência de eliminar os cargos vagos existentes em sua estrutura.

A propósito, **em 2019**, foi apurado pela Fiscalização que **apenas 53,16% dos cargos** (efetivos e em comissão) **existentes na Administração Direta estavam providos** ao final daquele exercício. Em algumas secretarias, como a de Agricultura e Abastecimento, o percentual ocupado alcançava somente 28,02% dos cargos existentes, evidenciando a necessidade de reavaliação do quantitativo de cargos previstos na estrutura da Administração¹²¹.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela Origem no evento 388.10 (Nota Técnica CRHE nº 07/2020)¹²², o percentual de “cargos/funções-atividades/empregos públicos permanentes” vagos **em 15/09/2020** seria de 48% do total (no âmbito das Secretarias de Estado, PGE e Autarquias, exceto Universidades), sendo que pelo menos 34.337 deles estariam vacantes há mais de 5 anos, ressaltando-se, ainda, que eventual decisão quanto à extinção caberia ao “núcleo estratégico do governo”.

Apesar disso, parece-nos que ainda não há um movimento institucional claro e definido para efetivamente resolver a questão, notadamente porque não foi apresentado qualquer estudo ou eventual processo administrativo com tal pretensão, o que evidencia o **cumprimento apenas parcial da determinação expedida nas Contas de 2019**, no sentido de que o Governo “*redimensione [...] as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários, realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e imprescindíveis à adequada prestação de serviços públicos;*”¹²³.

Ainda nesse contexto, e considerando que **o índice consolidado de despesas com pessoal passou de 52,81% da RCL em 2019**¹²⁴ **para 54,10% em 2020**¹²⁵,

¹²⁰ Supõe-se que parte dessa redução pode ser atribuída à edição da Lei Complementar Nacional nº 173/2020, cujo art. 8º estabeleceu medidas restritivas em matéria de admissão de pessoal, a serem aplicadas até 31/12/2021.

¹²¹ eTC-2347.989.19-6, evento 128.2, pág. 74.

¹²² Documento produzido no âmbito da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão.

¹²³ eTC-2347.989.19-6, evento 219.1.

¹²⁴ Contas do Governador de 2019, processo eTC-2347.989.19-6, Relatório da DCG, evento 128.2, págs.198/199.

¹²⁵ Considerando a metodologia utilizada pela Fiscalização, em ambos os exercícios, para que se possa fazer uma análise comparativa a partir dos mesmos pressupostos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

oportuno frisar que, desde as contas de 2016, o MP de Contas tem ratificado a necessidade de o Estado atentar a propostas legislativas que venham a impactar as despesas com pessoal.

Aliás, ao apreciar as contas de 2015 do Governador (TC-3554/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo), essa e. Corte já havia orientado a Administração a adequar suas peças de planejamento, para conter o incremento de tais despesas:

1.11. Avaliar a inclusão na LDO, a exemplo da LDO da União para 2016 (Lei federal 13.242/2015, em especial artigos 93 a 106), de **critérios adicionais para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos de pessoal, tais como: a) prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e b) proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos** (artigo 98, inciso III e § 2º, LDO União 2016);

1.12. Avaliar a conveniência de, ao invés de autorizar o aumento de despesas “desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes” (artigo 39 do projeto de LDO paulista 2017), **autorizar o aumento “até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária”, estipulando-se regras específicas para a inclusão de despesas em referido anexo** (a exemplo do disposto no artigo 99 da LDO União 2016);

1.13. Avaliar a pertinência de **promover medidas para a revisão de normas, inclusive constitucionais, prevendo benefícios que acarretem aumento inercial das despesas com pessoal e encargos sociais**; (grifou-se).

Nas Contas de 2019, a matéria voltou à tona, desta feita, como **determinação** para que o Governo “*indique, na Lei Orçamentária, critérios e limites para admissão de pessoal*”¹²⁶.

Em consulta à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2021¹²⁷, verifica-se que o Estado, mais uma vez, não coibiu, por exemplo, dispositivos financeiros com efeitos retroativos, nem previu a necessidade de manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro de projetos de lei que impliquem aumento das despesas com pessoal. Tampouco há quaisquer limitações dessa natureza no bojo da LOA para o exercício de 2021¹²⁸.

Em verdade, as únicas **novas** restrições estabelecidas em matéria de pessoal foram aquelas decorrentes do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020. Embora esses dispositivos tenham sido reproduzidos na LDO para o exercício 2021, não se pode dizer que, por isso, houve avanço do Governo em relação ao tema, notadamente porque as referidas vedações se justificam pelo contexto excepcional de enfrentamento da pandemia da Covid-19, tendo eficácia temporária e limitada a 31/12/2021¹²⁹.

¹²⁶ eTC-2347.989.19-6, Parecer Prévio sobre as Contas de 2019, evento 219.1, Determinações, item 6.

¹²⁷ Lei Estadual nº 17.286/2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/>. Acesso em: 14/05/2021.

¹²⁸ Lei Estadual nº 17.309/2020. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/>. Acesso em: 14/05/2021.

¹²⁹ LC nº 173/2020, “Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: [...]”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Por outro lado, é fato que existe uma expectativa de que tais impedimentos venham a contribuir para frear a ascensão de despesas dessa espécie no âmbito de todos os Entes Federados, pelo menos até o final do exercício em curso.

Demais disso, sabe-se que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, facultou aos Poderes e órgãos independentes, doravante, a aplicação de restrições da mesma natureza para quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar 95% (noventa e cinco por cento) no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios¹³⁰, conforme o caso.

Ainda assim, é pouco provável que essas novas disposições, sozinhas, sejam suficientes para amenizar a situação das despesas com pessoal no Estado de São Paulo¹³¹, especialmente no que diz respeito à sua alta representatividade perante o conjunto das despesas orçamentárias e, também, em relação à Receita Corrente Líquida ajustada (para fins de apuração dos limites da LRF)¹³², sendo válida e necessária a imposição de outras condicionantes nas leis orçamentárias, com o objetivo de reverter a tendência de crescimento de tais dispêndios, conforme destacado ao longo do presente tópico.

Por sinal, para finalizar, analisando-se a proposta de iniciativa do Poder Executivo para a LDO do exercício 2022 (ainda em trâmite na Assembleia Legislativa)¹³³, constata-se novamente a ausência de dispositivos nesse sentido, ao contrário do que se vê, por exemplo, no projeto de lei que tramita no Congresso Nacional acerca da LDO da União¹³⁴ para o ano seguinte.

¹³⁰ CF/88, alterada pela EC nº 109/21. “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: [...]”.

¹³¹ **Tomando-se como exemplo o exercício de 2020, vê-se que a relação entre despesa e receita corrente ficou em 91,11%**, o que, em tese, afastaria a aplicação do *caput* do art. 167-A da Constituição Federal (alterada pela EC nº 109/2021), podendo-se, quando muito, cogitar-se a aplicação (facultativa) da regra do §1º do mesmo dispositivo:

“§ 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”.

¹³² Que só tende a se agravar em razão das alterações relativas à forma de contabilização das despesas custeadas com aportes financeiros ao RPPS (Lei Complementar nº 178/2021) e à incorporação ao cálculo das despesas com pessoal das organizações sociais (Portaria STN 377/2020).

¹³³ Projeto de Lei nº 265/2021, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/>. Acesso em 14/05/2021.

¹³⁴ **Confira-se o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 3, de 2021 (PLDO)**, em especial o disposto a seguir:

“Art. 107. As proposições legislativas relacionadas ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais deverão ser acompanhadas de: [...]”

III - comprovação de que a medida, em seu conjunto, não impacta a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, nos termos do disposto no § 2º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nem os limites de despesas primárias estabelecidos no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

IV - manifestação do Ministério da Economia, no caso do Poder Executivo federal, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e [...]

§2º As proposições legislativas previstas neste artigo e as Leis delas decorrentes:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Com efeito, a **recalcitrância do Governo em adotar medidas restritiva nas Leis orçamentárias visando a conter o incremento de despesas com pessoal**, já anuncia, com bastante antecedência, o descumprimento da determinação exarada por esta Corte de Contas no Parecer Prévio de 2019 (deliberado em 2020).

I - não poderão conter dispositivo que crie ou aumente despesa com efeitos financeiros anteriores à sua entrada em vigor ou à plena eficácia da norma; e

II - deverão conter cláusula suspensiva de sua eficácia até constar autorização em anexo específico à Lei Orçamentária, correspondente ao exercício em que entrarem em vigor, e a despesa não será autorizada enquanto não for publicada a Lei Orçamentária com a autorização e a dotação suficiente ou a sua alteração.

Art. 108. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, observados as disposições do inciso I do referido parágrafo, os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, e as condições estabelecidas no art. 105 desta Lei, ficam autorizados: [...]

IV - a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2022, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica e ser compatíveis com os limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, não abrangidos nos incisos I ao III;

§ 2º O anexo a que se refere o inciso IV do caput terá os limites orçamentários correspondentes discriminados por Poder, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União e, quando for o caso, por órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com:

I - as quantificações para a criação de cargos, funções e gratificações, além das especificações relativas a vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estruturas de carreira, com a indicação específica da proposição legislativa correspondente;

II - as quantificações para o provimento de cargos efetivos civis e militares e empregos, exceto se destinados a empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição;

III - as dotações orçamentárias autorizadas para 2022 correspondentes ao valor igual ou superior à metade do impacto orçamentário-financeiro anualizado, constantes de programação específica, nos termos do disposto no inciso XIII do caput do art. 12; e

IV - os valores relativos à despesa anualizada. [...]

§ 3º Fica facultada a atualização pelo Ministério da Economia dos valores previstos nos incisos III e IV do § 2º durante a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 no Congresso Nacional, no prazo estabelecido no § 5º do art. 166 da Constituição. § 4º Para fins de elaboração do anexo previsto no inciso IV do caput, cada órgão dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviará as informações pretendidas à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia no prazo estabelecido no art. 23”.

Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/148119>. Acesso em: 14/05/2021.



DÉFICITS FINANCEIRO E ATUARIAL DO

RPPS



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
 <p>PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis</p> <p>16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

A partir do exercício 2016, a Previdência Social dos Servidores do Estado de São Paulo passou a ser objeto de minuciosa avaliação no contexto das Contas do Governador, mormente em razão da relevância dos números e dos impactos provocados nos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais dos balanços estaduais.

Desde então, dentre outros pontos, chama-se atenção para o fato de que **as receitas previdenciárias não têm sido capazes de custear as despesas pertinentes**, o que tem exigido do **Tesouro**, ano após ano, a realização de crescentes **aportes financeiros** em favor da São Paulo Previdência - SPPREV, gestora única do Regime Próprio de Previdência Estadual, a fim de subsidiar o pagamento dos benefícios previdenciários em sua integralidade.

Em 2020, segundo o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)¹³⁵, **o resultado foi novamente deficitário**, desta feita, em R\$27.432.104 mil, demandando **repasses financeiros extraordinários da ordem de R\$27.320.727 mil**, que, por sua vez, financiaram cerca de **64% de toda a despesa previdenciária** do exercício:

	R\$ milhares
Total das receitas previdenciárias realizadas	14.926.510
Total das despesas previdenciárias liquidadas	42.358.614
Resultado previdenciário	-27.432.104
Aportes realizados para cobertura de insuficiências financeiras	27.320.727

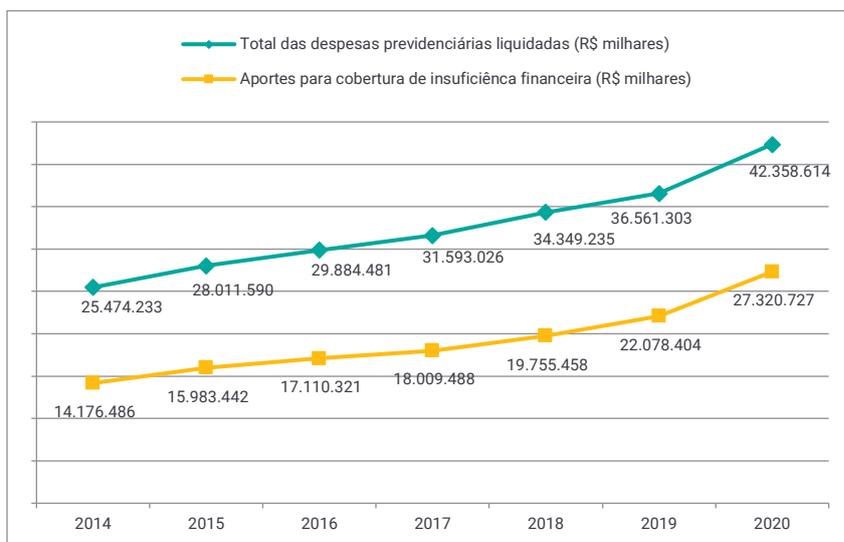
Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do Balanço Geral do Estado 2020 (evento 390.5, pág. 89 e evento 397.4, pág.90).

Conforme evidenciado a seguir, em apenas sete anos (de 2014 a 2020), o déficit financeiro no Estado de São Paulo teve um crescimento acentuado de R\$13,1 bilhões em valores correntes. **Só em relação ao exercício 2019, especificamente, houve um incremento de quase 24% nos repasses dessa natureza:**

¹³⁵ Conforme anexo 4 do RREO referente ao 6º bimestre de 2020, apresentado no Balanço Geral do Estado – BGE (evento 390.5, pág. 89 e evento 397.4, pág.90).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral



Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do Anexo 4 do RREO do 6º bimestre dos exercícios indicados.

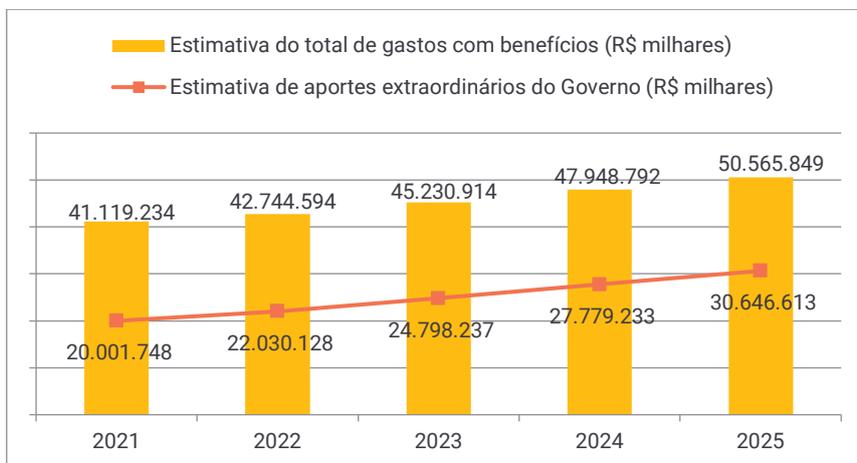
É importante assinalar que, mesmo com o advento das recentes alterações legislativas alusivas à previdenciária estadual (notadamente em face da Lei Complementar Estadual nº 1.354/2020, do Decreto Estadual nº 65.021/2020 e da Lei nº 13.954/2020), a expectativa é de que essa dependência do Tesouro continue crescendo, cobrindo percentual cada vez mais elevado do total dos gastos previdenciários¹³⁶. Neste sentido, as estimativas da avaliação atuarial contratada pela SPPREV¹³⁷:

¹³⁶ 2021: 58%; 2022: 60,22%; 2023: 62,34%; 2024: 69,34%; 2025: 70,31%.

¹³⁷ **Pelo menos três avaliações atuariais encomendadas pela SPPREV comprovam tal circunstância.** A primeira (evento 286.6) foi elaborada em outubro de 2019 e tratou dos “*impactos no plano de benefícios da SPPREV frente ao projeto de lei complementar que trata da reforma da Previdência no Estado de São Paulo*” (servidores civis), considerando 5 cenários diferentes. A segunda avaliação, por sua vez, foi apresentada no Balanço Geral da SPPREV, exercício de 2020, e está posicionada em dezembro de 2019, já considerando as alterações dadas pela Reforma da Previdência do Estado de São Paulo para os Servidores Civis, conforme Lei Complementar nº 1.354/2020, publicada em 07/03/2020, assim como as alterações das alíquotas de contribuição dos Militares, conforme disposto na Lei Federal nº 13.954, de 16/12/2019 (eTC-4139.989.20-6, evento 15.4, fl. 30). A terceira foi realizada entre os meses de janeiro e abril de 2021, está posicionada em dezembro de 2021 e a sua juntada aos presentes autos decorrente de Requisição empreendida pela Fiscalização do TCESP (evento 411.43). Nessa última avaliação, inclusive, agregou-se à base legal utilizada o Decreto Estadual nº 65.021/2020, que abriu caminho à incidência de contribuição previdenciária sobre o montante dos proventos de aposentadorias e de pensões que supere 1 (um) salário mínimo nacional.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral



Fonte: elaborado pelo MPC, com base na avaliação atuarial contratada pela SPPREV, datada de abril/2021, posicionada em dezembro/2020 (evento 411.43, pág. 50).

Por tal projeção, em apenas cinco anos, a necessidade de aportes extraordinários crescerá 53%, passando dos cerca de **R\$20 bilhões** em 2021 para **R\$30 bilhões** em 2025¹³⁸, o que exigirá planejamento e comprometimento das finanças públicas estaduais: em se considerando a atual Receita Corrente Líquida¹³⁹, ao final desse período, os aportes representarão 18,60% da RCL.

Conforme já ressaltado em anos anteriores, caso o ente federativo verifique, por meio da avaliação atuarial que é obrigado a fazer a cada ano, que há déficit em seu RPPS, deve rever seu plano de custeio e benefícios, de modo a cumprir o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial do regime (artigo 40, *caput*, CR/88 e artigo 1º, inciso I, Lei nº 9.717/1998), **providência essa que ainda não foi cumprida a contento pelo Estado de São Paulo**¹⁴⁰, como demonstrado acima.

Ainda no campo da insuficiência financeira do RPPS, verifica-se que, apesar de ter sido regularizada a forma de evidenciação desses déficits no Anexo 10 do RREO¹⁴¹ (repercutindo na Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, incluída no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022)¹⁴², tanto a

¹³⁸ O Fluxo de Caixa da SPPREV, elaborado na avaliação atuarial, denota que os aportes extraordinários do Governo continuarão crescendo até 2051 (R\$48,7 bi), representando 73% do total de gastos com benefícios previdenciários (evento 411.43, pág. 50).

¹³⁹ Considerando a RCL ajustada de R\$164.801.740 mil (para efeitos do cálculo da despesa com pessoal), conforme relatório da Diretoria de Contas do Governador no Acessório eTC-10099.989.20-4 (evento 135.2, fls. 13/14).

¹⁴⁰ De acordo com o Balanço Geral da SPPREV (eTC-4139.989.20-6, evento 15.3), além da reforma da Previdência dos servidores estaduais e das alterações promovidas pela Lei Federal nº 13.954/19 em relação ao custeio do Sistema de Proteção Social dos Militares, em outubro de 2020 foi editada a Lei Estadual nº 17.293/2020, que, dentre outras providências, estabelece o repasse de recursos para o pagamento de aposentadorias e pensões do RPPS, a partir do superávit financeiro apurado em balanço patrimonial das Autarquias e Fundações, dos recursos previstos no artigo 168 da Constituição Federal e, também, dos Fundos Especiais do Poder Executivo. A matéria está regulamentada no Decreto nº 65.350/2020, segundo o qual tais repasses serão abatidos da insuficiência financeira de responsabilidade do Poder Executivo. Como essa medida foi adotada após a elaboração das avaliações atuariais referidas acima, ainda não se sabe qual o efetivo impacto no enfrentamento da insuficiência do RPPS.

¹⁴¹ Que trata do Demonstrativo da Projeção Atuarial do RPPS (evento 390.5, pág. 96 e evento 397.4, pág.97).

¹⁴² Trata-se do Demonstrativo 6 do Anexo de Metas Fiscais, exigido conforme art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal, o qual, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, será baseado "no Anexo 10 do RREO, tópico 03.10.00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

Secretaria da Fazenda como a SPPREV continuam a fazer a execução orçamentária das transferências para cobertura da insuficiência financeira, o que, apesar de não acarretar duplicidade (pelo fato de que os registros realizados de execução orçamentária se dão na modalidade 91 – intraorçamentária)¹⁴³, contraria a norma contábil vigente¹⁴⁴, além de implicar **desatendimento à recomendação dessa Corte de Contas, expedida no Parecer Prévio antecessor**¹⁴⁵.

Noutro giro, **tratando agora da ótica atuarial, a situação igualmente não é das melhores**. De acordo com o Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15¹⁴⁶, o Estado de São Paulo contabilizou, em 2020, um **passivo atuarial da ordem de R\$953 bilhões**:

Valores em R\$ 1.000,00

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2020
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	559.511.807
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	396.452.249
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	955.964.056
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	(2.867.747)
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	953.096.309
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	953.096.309
Saldo Provisionado em Balanço	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	953.096.309

(*) Não considera a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura

(**) Patrimônio da SPPREV em dezembro/2020, conforme informação da SPPREV.

Fonte: quadro reproduzido da avaliação atuarial apresentada no BGE (evento 390.5, págs. 110/142 e evento 397.4, pág. 133).

Vale destacar, todavia, que o referido estudo continua se valendo de **fontes cadastrais desatualizadas** (como é o caso do Tribunal de Justiça, ref. a outubro/2019; do Ministério Público, ref. a setembro/2019; e dos servidores ativos da Universidade de São Paulo, ref. a setembro/2018), **incompletas e inconsistentes**¹⁴⁷, sem falar nas inúmeras **desconformidades** detectadas pela d. Fiscalização do TCESP na auditoria realizada sobre a matéria¹⁴⁸.

– *Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência, publicado no RREO do último bimestre do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO*” (MDF, 10ª edição, pág.127). Nesse sentido, confira-se o Projeto de Lei nº 265/2021, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/>. Acesso em 13/05/2021.

¹⁴³ Como já destacado pela Fiscalização no Relatório da DCG sobre as Contas de 2019 (eTC-2347.989.19-6, evento 128.2, fls. 358).

¹⁴⁴ MCASP, 8ª edição, pág. 350: “*Todavia, ressalte-se que para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS. Isso se deve ao fato de que, como o RPPS é o responsável primário pelo atendimento das despesas previdenciárias em comento e integra o OFSS do seu ente, este sendo o responsável último por tais despesas, não há necessidade de se determinar que o ente realize o registro das despesas orçamentárias a serem honradas por desequilíbrio financeiro, tendo em vista que o próprio RPPS já terá providenciado a contabilização desse gasto, assim, ocorre apenas uma descentralização financeira. Caso o ente contabilizasse o referido gasto, haveria uma duplicidade de registros orçamentários*”. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>.

¹⁴⁵ Contas do exercício de 2019, eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 9.3.

¹⁴⁶ Evento 390.5, págs. 110/142 e evento 397.4, págs. 111/143.

¹⁴⁷ Conforme relatado pela Consultoria contratada, no “Anexo 2 - Relatório de Consistências Cadastrais” da avaliação atuarial (evento 411.43, págs. 55/66).

¹⁴⁸ Dentre outros pontos, a Fiscalização apurou (evento 411.2, págs. 45/81): i) base cadastral sem elementos mínimos necessários para a realização das reavaliações atuariais (não conformidade da base cadastral com a norma vigente); ii) base de dados com estrutura



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Várias dessas ocorrências, por sinal, já haviam sido apontadas em análises anteriores, o que evidencia a **inobservância à recomendação** expedida nas Contas do Governador de 2017, 2018 e 2019¹⁴⁹, no sentido de que se *“cumpra com os termos do art. 38 da Portaria MF nº 464/2018, ou sua congênere aplicável, na elaboração das projeções atuariais”*.

Com efeito, a utilização de dados defasados e/ou imprecisos compromete a confiabilidade dos cálculos apresentados, porquanto, em matéria atuarial, qualquer variação das premissas impacta significativamente nos resultados, como destacado pela própria Consultoria responsável pela elaboração do documento em questão¹⁵⁰.

Prova disso é que, a partir de uma análise comparativa entre as projeções atuariais referentes aos exercícios 2017 a 2020 e os demonstrativos contábeis e previdenciários correlatos, a Unidade Técnica constatou *“que de um ano para outro, a AA não exprime o real impacto nas contas previdenciárias, com relevantes variações nas estimativas ali propostas para o próximo exercício, o que gera desconfiância nas projeções apresentadas para os próximos 75 anos (período de elaboração do DRAA)”* (evento 411.43, pág. 92)¹⁵¹.

Feita essa ressalva, e muito embora se observe um decréscimo (de R\$ 108.371.147.428,00) em relação ao saldo registrado no exercício 2019 (R\$1,06 trilhão)¹⁵², fato é que o passivo atuarial continua expressivo em 2020, a ponto de representar cerca de 74% do subgrupo do Passivo Não Circulante (R\$1.273.050.210.833), e aproximadamente 2 vezes o total do grupo do Ativo Total no Balanço Consolidado do Estado (R\$482.047.244.974)¹⁵³, o que demonstra o tamanho esforço a ser feito para honrar essa dívida no longo prazo.

insuficiente, ausência e incompletude de dados; iii) dados desatualizados e inconsistentes; iv) base cadastral contém erros; v) falta de padronização das informações da base cadastral devido à falta de um sistema integrado e da gestão descentralizada.

¹⁴⁹ Parecer Prévio sobre as Contas de 2017 (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, pág. 6), 2018 (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, pág. 17) e 2019 (eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, pág. 6).

¹⁵⁰ Evento 390.5, pág. 140 e evento 397.4, pág. 141.

¹⁵¹ Cita-se, a título exemplificativo, a subestimação das despesas com aposentadorias e pensões, assim como da necessidade de aportes extraordinários do Governo, dentre outros aspectos.

¹⁵² **Conforme manifestação do atuário responsável pela elaboração do relatório**, por meio do ofício CCA-TEC 383/2021 (evento 397.4, pág. 110), as principais reduções do passivo atuarial em relação à avaliação anterior foram decorrentes de: redução do quantitativo de massa de servidores; alteração do limite de idade e aumento de contribuição para aposentadoria, de acordo com a Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019 e a Lei Complementar estadual nº 1.354, de 06 de março de 2020; aumento de receita previdenciária com a implantação de contribuição escalonada para os servidores, em função da declaração de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado pelo Decreto nº 65.021, de 19 de junho de 2020; aumento de receita com as novas regras de contribuição para os militares, conforme Lei federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, de reforma da previdência dos militares; redução da expectativa de inflação (3,50% para 3,32%); aumento da taxa de juros (de 3,24% para 3,80%) por consequência diminuição da obrigação. **Por sua vez, a Fiscalização ressaltou que** *“a maior parte das reduções do passivo atuarial em relação à avaliação anterior foi decorrente da mensuração do item ‘Valor Justo dos Ativos do Plano’, que de acordo com a Consultoria Atuarial, corresponde ao Patrimônio Líquido da SPPREV no final de 2020”* (evento 441.43, pág. 94).

¹⁵³ Dados extraídos do Balanço Geral do Estado, evento 390.4, pág. 139 e evento 397.3, pág. 138.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

A propósito, no caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, a Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda, editada com respaldo no artigo 9º da Lei nº 9.717/1998¹⁵⁴, impõe a adoção de um plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo, senão vejamos:

Art. 53. No caso de a avaliação atuarial de encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento.

§ 1º **O Relatório da Avaliação Atuarial**, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, **deverá identificar as principais causas do deficit atuarial** por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, **apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento** e os seus impactos e **propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo.**

§ 2º **O equacionamento do deficit atuarial poderá consistir:**

I - em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - em segregação da massa; e

III - complementarmente, em:

a) aporte de bens, direitos e ativos, observado o disposto no art. 62;

b) aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios; e

c) adoção de medidas que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS e da identificação e controle dos riscos atuariais do regime, conforme art. 73.

§ 3º Poderá ser implementado plano de equacionamento sem considerar o grupo de beneficiários que se enquadre na situação prevista no § 4º do art. 42, cujo pagamento dos benefícios deverá ser mantido diretamente pelo Tesouro.

§ 4º Em caso de deficit atuarial, poderá ser mantida a alíquota de contribuição relativa à cobertura do custo normal mesmo sendo esta superior àquela determinada pelo método de financiamento utilizado, para fins de amortização do deficit.

§ 5º A proposta do plano de equacionamento do deficit deverá ser disponibilizada pela unidade gestora do RPPS, juntamente com o estudo técnico que a fundamentou, aos beneficiários do RPPS.

§ 6º **O plano de equacionamento do deficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, observados o prazo e condições previstos no art. 49.**

§ 7º Para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, as contribuições relativas ao plano de amortização do deficit não são computadas para fins de verificação do limite previsto no art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998. (g.n.).

¹⁵⁴ Conforme a Emenda Constitucional nº 103/2019, até que se edite a Lei Complementar Federal prevista no art. 40, §22º da Constituição Federal, “*aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998*” De acordo com o art. 9º dessa Lei, “*competem à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: [...] II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei*” (redação anterior à edição da Lei Nacional nº 13.846/2019).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Além disso, dado o porte e o perfil do RPPS paulista, cabível que se adotem, inclusive, outras formas de estrutura atuarial, desde que haja estudo técnico encaminhado para aprovação prévia da Secretaria de Previdência¹⁵⁵.

Nesse sentido, desde 2018, essa E. Corte de Contas vem apontando ao Estado de São Paulo a necessidade de apresentação de *“um Plano de Ação consistente definindo como projeta equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento”*¹⁵⁶.

Especificamente nas contas de 2019, inclusive, a diligente Fiscalização do TCESP¹⁵⁷ enfatizou ao Governo Estadual a necessidade de que fossem realizados **“estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, além de outras diretrizes previstas no art. 57 da mesma Portaria [Portaria MF 464/2018]”**¹⁵⁸ (grifou-se).

Mediante diligência empreendida nos presentes autos (evento 254.1), o Governo de São Paulo foi instado a se manifestar a respeito dessas questões, dentre outras igualmente relacionadas à gestão previdenciária.

Das justificativas apresentadas nos eventos 286.1 ao 286.15¹⁵⁹, nota-se que, muito embora a Origem tenha sinalizado a intenção de editar decreto para constituir o “Plano de Equacionamento do Déficit do RPPS” (conforme minuta constante do evento 286.10, fls. 3/15, artigo 8º¹⁶⁰), a proposta então concebida não se materializou ao cabo

¹⁵⁵ Portaria MF 464/2018, art. 61. Considerando o porte e perfil do regime próprio, nos termos do § 2º do art. 2º e art. 77, poderá ser definida outra forma de estrutura atuarial do RPPS cujo estudo técnico, encaminhado para aprovação prévia da Secretaria de Previdência, tenha sido, comprovadamente, objeto de apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS e demonstre a adoção de medidas que visem assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

¹⁵⁶ Parecer sobre as Contas Anuais do Governo de São Paulo, exercício de 2018 (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1) e exercício de 2019 (eTC-2347.989.19-6, evento 219.1).

¹⁵⁷ Relatório da Diretoria das Contas do Governador, exercício de 2019 (eTC-2347.989.19-6, evento 128.2, pág.353).

¹⁵⁸ De acordo com a Unidade Técnica, em decorrência da não adoção do regime de capitalização com segregação de massas, para custeio de seus benefícios, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP por parte do Ministério da Previdência Social tem sido emitido apenas por determinação judicial liminar (Relatório da DCG, exercício de 2019, eTC-2347.989.19-6, evento 128.2, pág. 376).

¹⁵⁹ A respeito das quais este MPC já se manifestou no evento 299.1.

¹⁶⁰ “Art. 8º - Fica constituído o Plano de Equacionamento de Déficit do RPPS pela implementação das seguintes medidas a seguir detalhadas, apurado pela diminuição do desembolso para pagamento dos benefícios previdenciários, considerado com a atualização das regras do RPPS pela Lei Complementar Estadual nº 1354, de 2020 às regras constitucionais tratadas pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019:

I – do ganho atuarial da constituição da previdência complementar do Estado.

II – do aperfeiçoamento da legislação funcional tratada pela revogação da incorporação do cargo em comissão nos benefícios previdenciários nos termos da revogação do art. 133 da Constituição do Estado, bem como o fim da imunidade de contribuição previdenciária no RPPS aos beneficiários acometidos das mesmas patologias que fundamentam a isenção de imposto de renda;

III – da indicação de análise técnica prévia pela São Paulo Previdência quanto a avaliação do impacto atuarial relativa a qualquer projeto de lei que possa implicar aumento de despesa nos benefícios previdenciários; e

IV – da adoção de medidas pela SPPREV que visem à melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do RPPS, como o controle de riscos e a sistematização das atividades de concessão e pagamento de benefícios.

V – da recomendação de atualização anual do cadastro funcional por via de recadastramentos que deverá ser tratados pelos órgãos de origem e remetidos para a SPPREV para fins de cálculos atuariais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

do procedimento administrativo pertinente, conforme exposição de motivos do Secretário de Projetos, Orçamento e Gestão (evento 286.10, fls. 135/136), datada de 18/06/2020.

Outrossim, seja na referida minuta de decreto, seja na justificativa apresentada nos presentes autos (evento 286.3), tampouco há evidência de qualquer levantamento **atualizado** que disponha sobre os impactos da implantação e manutenção da **segregação da massa** a curto, médio e longo prazo no âmbito do RPPS estadual, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial (artigo 57 da Portaria MF nº 464/2018).

A bem da verdade, consta do processado (evento 286.7) **relatório atuarial realizado em 2017** (posicionado em 2016) com simulações de eventual implantação do regime de capitalização no RPPS estadual, o qual, todavia, **não pode ser aceito para o fim aqui pretendido, dada a sua defasagem temporal e incoerência com as alterações legislativas ocorridas desde então**, das quais a própria reforma de previdência estadual é um exemplo.

Seja como for, o déficit atuarial de que ora se cuida tanto está demonstrado nos balanços gerais do Estado¹⁶¹, como também se encontra expressa e formalmente reconhecido pelo Secretário de Projetos, Orçamento e Gestão¹⁶² em declaração subscrita em 19/06/2020 e publicada no DOE em 20/06/2020¹⁶³, com fundamento na Nota Técnica SPPREV nº 03/2020¹⁶⁴, **o que só reforça o dever de observância à referida legislação por parte do Governo Estadual.**

Outro ponto abordado por esse e. Tribunal em Pareceres Prévios predecessores (2018 e 2019), ainda no contexto da concepção de medidas que venham a assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, consiste em **recomendação para**

VI – da possibilidade de operação de empréstimo aos servidores ativos, aposentados e pensionistas que poderá ser administrada diretamente pela São Paulo Previdência ou indiretamente através dos recursos que forem destinados pelo orçamento de administração.

VII – da cobrança de contribuição extraordinária, conforme regulamentação federal que discipline a sua aplicação no âmbito do RPPS;

VIII – da extinção dos cargos não providos conforme instruído neste Decreto.

IX – da não contabilização dos militares no cálculo atuarial do RPPS.

X – da cobrança de contribuição previdenciária nos casos de acumulação de aposentadorias e pensões, do somatório dos valores percebidos, de forma que a parcela remuneratória imune incida uma única vez.

XI – Da extinção da cota individual de pensão por morte concedida a qualquer dependente quando constituído nova união estável ou casamento.

XII – Na hipótese de acumulação de benefícios a previsão de receber benefício mais vantajoso e apenas parte do(s) demais(s) benefício(s) lícitos acumulados, conforme a redução financeira aplicada conforme faixas especificadas na Lei Complementar Estadual nº 1354, de 2020”.

¹⁶¹ Contas de 2019: eTC-2347.989.19-6, evento 108.3, pág. 142; Contas de 2020: evento 390.4, pág. 139 e evento 397.3, pág. 138.

¹⁶² Nos termos do Decreto Executivo nº 65.021, de 19 de junho de 2020, foi atribuída competência ao Secretário de Projetos, Orçamento e Gestão à vista do Balanço Patrimonial do Estado, declarar, mediante despacho fundamentado, o déficit atuarial no Regime Próprio de Previdência do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/194241>. Acesso em: 13/05/2021.

¹⁶³ Evento 286.11, fl. 55.

¹⁶⁴ Evento 286.10, pág. 144/151.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

que sejam realizados estudos quanto aos eventuais benefícios de uma modificação legislativa que autorize planejadamente a migração de servidores para o regime de previdência complementar.

Antes de analisar o mérito da matéria em si, importante assinalar que a **ideia subjacente à previdência complementar** é no sentido de que a sua implantação tem por efeito não apenas **limitar as aposentadorias e pensões concedidas no âmbito do setor público¹⁶⁵ ao teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social**, na forma do artigo 40, §14 da Constituição da República, mas também **reduzir a esse mesmo montante a base de cálculo da contribuição patronal, favorecendo, em ambos os casos, a desoneração dos cofres públicos.**

Citado dispositivo, aliás, em sua redação original conferida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, apenas facultava a adoção de tal medida; todavia, com a edição da Emenda Complementar nº 103/2019, a implantação do regime complementar passou a ser obrigatório em todos os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, indistintamente:

Redação das Emendas Constitucionais nºs 20/1998 e 41/2003

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. -(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[...]

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

Redação da Emenda Constitucional nº 103/2019

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

[...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar** para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (grifou-se)

¹⁶⁵ Ou seja, pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Dentre os Entes Federados, por sinal, o Estado de São Paulo foi primeiro a instituir a previdência complementar, antes mesmo da União¹⁶⁶. Assentada no artigo 126, §14, da Constituição Estadual¹⁶⁷, a matéria foi objeto de regulamentação pela Lei Estadual nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011, muito embora os planos de benefícios só tenham sido ofertados em 20/01/2013, sendo essa a data tomada como parâmetro para fins de delimitação dos servidores públicos que têm acesso ao referido regime previdenciário¹⁶⁸.

Isso porque a previdência complementar paulista se aplica - exclusivamente - ao servidor que tenha ingressado no serviço público após 20/01/2013, excluindo-se a possibilidade de filiação, portanto, dos servidores nomeados antes desta data¹⁶⁹.

Quando muito, a legislação bandeirante apenas lhes faculta (aos servidores que ingressaram no serviço público antes de 20/01/2013) a adesão aos planos de benefícios administrados pela SPREVICOM¹⁷⁰, sem contrapartida do Estado e sem que isso implique a derrogação do regime previdenciário e da regra de aposentadoria a que estavam originariamente submetidos (integralidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria ou da média aritmética das remunerações).

A limitação imposta pelo Estado de São Paulo a essa parcela do funcionalismo público, todavia, vai na contramão de outros Entes Federados que tem visto na migração de servidores para o regime complementar uma forma de mitigar o déficit nos seus respectivos sistemas de previdência.

É o caso da União, que, por meio da Lei nº 12.618/2012, regulamentou expressamente o direito de opção pelo novo regime previdenciário (RPC – Regime de Previdência Complementar) ao servidor que tenha ingressado no serviço público até 2013, tendo estabelecido, como incentivo à migração, um benefício pecuniário especial a ser concedido quando da aposentadoria, equivalente ao valor atualizado das

¹⁶⁶ No âmbito federal, o regime de previdência complementar foi instituído pela Lei nº 12.628, de 30 de abril de 2012.

¹⁶⁷ Constituição Estadual-SP. Art. 126. Omissis. § 14 - O Estado, desde que institua regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderá fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201 da Constituição Federal. (NR) - § 14 acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.

¹⁶⁸ Conforme decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, na ADI nº 2165511-31.2014.8.26.0000, Órgão Especial, 8-3-2017, Rel. Nuevo Campos.

¹⁶⁹ A ausência de autorização legal nesse sentido tem sido objeto de reiteradas reivindicações pelas associações de classes (especialmente mediante o ajuizamento de ações mandamentais na Justiça Estadual) e igualmente tem gerado discussões no âmbito da Augusta Casa Legislativa, a exemplo do que se viu quando da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2019 e da Proposta de Lei Complementar nº 80/2019 (Reforma da Previdência Estadual), quando foram apresentadas emendas (Emenda 31 à PEC nº 18/2019 e Emenda 120 ao PLC nº 80/2019) que possibilitariam a migração desses servidores para o regime de previdência complementar (nos moldes previstos na legislação federal), as quais, todavia, não lograram ser aprovadas ao cabo do processo legislativo pertinente.

¹⁷⁰ Lei Estadual nº 14.653/2011. Artigo 1º - Fica instituído, no âmbito do Estado de São Paulo, o regime de previdência complementar que se referem os §§ 14 e 15 do artigo 40 da Constituição Federal. [...] § 6º - Os servidores referidos nos itens 1, 2 e 3 do § 1º e no § 2º deste artigo, que tenham ingressado no serviço público até o dia anterior à data de início de vigência do regime de previdência complementar, poderão aderir aos planos de benefícios administrados pela SP-PREVICOM, sem a contrapartida do Estado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

contribuições previdenciárias que incidiram sobre a parcela remuneratória acima do teto do RGPS (no período anterior a alteração do regime previdenciário), na forma de compensação/ressarcimento¹⁷¹.

Igual caminho foi adotado por alguns Estados da Federação, dentre os quais: Ceará (Lei Complementar nº 123/2013, art. 28¹⁷²), Goiás (Lei nº 19.179/2015, arts. 1º e 2º¹⁷³), Minas Gerais (Lei Complementar nº 132/2014, arts. 3º¹⁷⁴ c/c o art. 34 da Lei Complementar nº 156/2020), Mato Grosso do Sul (Lei Complementar nº 261/2018, art. 1º; e Lei nº 3.150/2005, art. 33-A¹⁷⁵), Mato Grosso (Lei Complementar nº 670/2020, art. 2º), Pará (Lei Complementar nº 111/2016, art. 33-B¹⁷⁶), Piauí (Lei nº 67.64/2016, arts. 1º, 4º e 4º-A¹⁷⁷) e Rio Grande do Sul (Lei nº 14.750/2015, arts. 2º e 27-A¹⁷⁸).

Além do Distrito Federal (Lei Complementar nº 932/2017, art. 38) e dos Estados de Acre (Lei nº 3549/2019, art. 3º), Alagoas (Lei Complementar nº 44/2017, art. 4º), Bahia (Lei nº 13.222/2015, arts. 1º e 2º), Espírito Santo (Lei Complementar nº 711/2013, arts. 1º e 4º¹⁷⁹), Rio de Janeiro (Lei nº 6.243/2012, art. 1º), Rio Grande do Norte (Lei nº 622/2018, art. 1º), Santa Catarina (Lei Complementar nº 661/2015, arts. 3º¹⁸⁰ e 28) e Sergipe (Lei Complementar nº 293/2017, arts. 2º e 3º¹⁸¹), cuja legislação autoriza a migração desses servidores ao regime complementar, ainda que sem o benefício financeiro em referência.

Indagado sobre a matéria, em atendimento à diligência realizada pelo Excelentíssimo Conselheiro Relator (evento 254.1) e às Requisições de Documentos empreendidas pela Fiscalização do TCE/SP, **o Governo de São Paulo apresentou três estudos atuariais**, todos elaborados pela empresa Conde Assessoria Atuarial (eventos 286.5, 411.34 e 411.35).

Cumpre salientar que os dois primeiros (eventos 286.5 e 411.34) foram encomendados pela Fundação Previdência Complementar do Estado de São Paulo – **SP-PREVCOM** e datam de setembro de 2019 e novembro de 2019, respectivamente,

¹⁷¹ A comprovar o interesse da Administração Federal na migração desses servidores está o fato de o prazo para migração, inicialmente fixado por 24 meses, ter sido reaberto em outras duas oportunidades, por força da Lei nº 13.328/2016 (por mais 24 meses) e da Lei nº 13.809/2019 (por mais 36 dias), **o que redundou na migração de 15 mil servidores para o Regime de Previdência Complementar**. Fonte: Funpresp. Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/fique-por-dentro/noticias/2020/beneficio-especial-agora-com-mais-seguranca-juridica-para-os-participantes-da-funpresp-que-migraram-de-regime/>. Acesso em 13/05/2021.

¹⁷² Com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 183/2018.

¹⁷³ Alterada pelas Leis nos 19.636/2017 e 19.983/2018.

¹⁷⁴ Com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 156/2020.

¹⁷⁵ Com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 274/2020.

¹⁷⁶ Com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 129/2020.

¹⁷⁷ Com a redação conferida pela Lei Estadual nº 7227/2019.

¹⁷⁸ Com a redação conferida pela Lei Estadual nº 15.511/2020.

¹⁷⁹ Com a redação conferida pelas Leis Complementares Estaduais nº 738/2013 e 789/2014.

¹⁸⁰ Com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 741/2019.

¹⁸¹ Com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 335/2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

sendo que ambos estão posicionados em **julho/2019** (portanto, antes da reforma da previdência estadual) e adotaram a mesma base cadastral (set/2018)¹⁸².

Referidos documentos estimaram uma quantidade de 75.569 servidores admitidos até 2013, com remuneração acima do teto de benefícios do RGPS e que não estão na iminência de se aposentar (não iminentes).

Considerando uma situação ideal na qual a migração desses servidores ocorreria de forma plena/total¹⁸³, esses relatórios técnicos apontam que, em curto prazo, haveria um aumento dos aportes a cargo do Tesouro Estadual ao RPPS, para compensar a queda na arrecadação da contribuição previdenciária, bem como da respectiva cota patronal, que passariam a incidir somente até o teto do RGPS.

No entanto, após um prazo de 6 anos (a contar de 2019, data em que as avaliações foram elaboradas), estima-se que a SPPREV passará a despendar menos recursos com o pagamento de benefícios previdenciários, até sair de uma situação de déficit para superávit no 11º ano após a migração desses servidores (evento 286.5, pág. 10, e evento 411.34, pág. 10). Os estudos, contudo, divergem em relação ao valor necessário (a cargo do Tesouro, a título de aporte financeiro) para compensar a queda da contribuição previdenciária que deixaria de incidir sobre a parcela da remuneração que ultrapassa o teto do RGPS e, também, quanto à economia gerada no 11º ano (isoladamente) e em 20 anos após a migração (acumuladamente), senão vejamos:

Proposta de Migração	Avaliação 1	Avaliação 2
Elaboração	set/19	nov/19
Base utilizada	set/2018, exceto TCE (ago/2018) e ALESP (jun/2018)	set/2018, exceto TCE (ago/2018) e ALESP (jun/2018)
Posição	jul/19	jul/19
Migração plena - nº	75.569	75.569

¹⁸² Ressalvado o TCESP, cuja base foi de agosto/2018, e a Assembleia Legislativa, com base de junho/2018.

¹⁸³ Para tanto, os estudos atuariais consideraram a aprovação do benefício especial, “que será o Valor de sua Remuneração que ultrapassar o teto multiplicado pela proporção entre o Tempo no Plano de Previdência do Governo sobre o Tempo Total de Previdência, no Governo e em outros Regimes, que teria no momento da provável aposentadoria, conforme descrito a seguir”:

a) $Benef. Padrão = Benef. Limitado ao TetoRGPS$

b) $Benef. Especial = (SAL - TetoRGPS) \times \frac{TG}{TT}$

c) $Benef. Final = Benef. Padrão + Benef. Especial$

Sendo que:

SAL = Salário de Contribuição do Servidor, maior que o TetoRGPS;

TetoRGPS = Teto de Benefício Vigente do Regime Geral de Previdência Social;

TG = Tempo no Plano de Previdência do Governo;

TT = Tempo Total de Previdência, no Governo e em outros Regimes, que teria no momento da provável aposentadoria.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Comprometimento do Tesouro em 5 anos (acumulado)	R\$3,24 bilhões	R\$2,89 bilhões
Despesa menor	A partir de 2025	A partir de 2025
Redução efetiva de despesa	A partir de 2029	A partir de 2029
Economia a ser gerada em 2029	R\$129 milhões	R\$1,43 bilhão
Economia gerada em 20 anos	R\$22 bilhões	R\$29 bilhões

Fonte: elaborado pelo MPC, a partir dos dados dos estudos atuariais constantes dos eventos 286.5 e 411.34.

O terceiro estudo (evento 411.35), por sua vez, foi encomendado mais recentemente pela **SPPREV**, tendo sido elaborado em julho/2020, com posição em **junho de 2020**, já incorporando, portanto, as alterações promovidas pela reforma previdenciária estadual (Lei Complementar nº 1.354/2020)¹⁸⁴.

Nessa nova avaliação, o número de servidores admitidos até 2013 com remuneração acima do teto de benefícios do RGPS e que não estão na iminência de se aposentar (não iminentes) passou a ser estimado em 79.040 (um aumento de 3.471 servidores em relação aos estudos realizados em 2019).

Conforme quadro demonstrativo elaborado pela diligente Fiscalização do TCESP (evento 411.2, pág. 42), destacam-se outras diferenças entre a segunda (nov/2019) e a terceira (jul/2020) avaliação atuarial elaborada pela Consultoria contratada:

Quadro 3 – Estudos de Migração parcial entre SPPREV e PREVCOM

Proposta de Migração	PREVCOM	SPPREV
Período de Elaboração	Nov/2019	Jul/2020
Migração Plena (nº servidores)	75.569	79.040
Bases Utilizadas	Set/2018, exceto TCE (Ago/2018) e ALESP (jun/2018)	Set/2019, exceto TJ (out/2019) e USP (Set/2018)
Despesa Menor	A partir de 2025	A partir de 2029
Redução Efetiva da Despesa	A partir de 2029	A partir de 2036
Economia Gerada	R\$ 29 bilhões ao final de 20 anos	R\$ 11,76 bilhões ao final de 30 anos
Total Acumulado (onera o Estado) uma vez que a SPPREV perderá receitas de contribuição sobre a parcela da remuneração que ultrapassa o teto do RGPS	R\$ 2,89 bilhões até 2024	R\$ 7,79 bilhões até 2028

Fonte: Respostas ao item 03 da Requisição nº 08/2020 e ao item 23 da Requisição nº 11/2020.

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC do relatório da Fiscalização, constante do evento 411.2, pág.42.

¹⁸⁴ Conforme mencionado na pág. 5 do aludido documento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Muito embora a Origem argumente, em suas justificativas (evento 286.3), que o aporte adicional de recursos (durante os primeiros anos após a migração) seria incompatível com a situação fiscal do Estado, podendo prejudicar *“projetos de investimento de interesse da sociedade nas áreas de saúde, educação, segurança, infraestrutura, dentre outros”*, o fato é que **não foi apresentado qualquer levantamento de “impacto orçamentário, financeiro e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas no caso de uma possível abertura de migração da SPPREV para o PREVCOM”**, contrariando a solicitação contida nas Diligências de que tratam os eventos 254.1 e 303.

Demais disso, tampouco procede o receio da Origem quanto a eventuais *“riscos financeiros imprevisíveis, referentes a possíveis questionamentos jurídicos acerca das contribuições passadas, individuais e patronal, que, possivelmente, viriam a ser requeridas pelos servidores”*. Isso porque os 3 estudos atuariais apresentados pelo Estado (eventos 286.5, 411.34 e 411.35) já consideraram, para efeitos das estimativas e projeções pertinentes, o pagamento de um benefício financeiro especial para resolver essa questão, tal como ocorre no âmbito da União e em outros Estados da Federação, mencionados anteriormente.

Com efeito, apesar de o terceiro e último estudo atuarial referido acima parecer bem menos atrativo para o Estado que os demais, ressoa inequívoco que todos eles confirmam que eventual migração de servidores para o regime complementar de previdência social seria uma medida eficaz na redução do déficit (financeiro e atuarial) da previdência estadual, não se justificando, a princípio, a inércia governamental em relação ao enfrentamento da matéria.

Portanto, conclui-se que, apesar da recorrente insuficiência financeira do RPPS e do expressivo passivo atuarial, o Estado de São Paulo, até o presente momento:

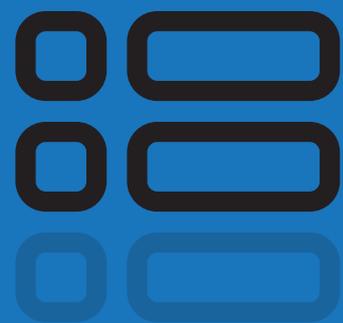
- não demonstrou a adoção de medidas com a suficiência necessária para reverter o expressivo déficit financeiro do RPPS, o qual se manterá em ascensão, mesmo após a reforma da Previdência Estadual;
- não apresentou plano de equacionamento do déficit atuarial do RPPS, a ser implementado em lei, nos termos do artigo 53 da Portaria nº 464/2018 do Ministério da Fazenda;
- não apresentou estudo atualizado que disponha sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo no âmbito do RPPS estadual, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial (artigo 57 da Portaria MF nº 464/2018).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

A conduta omissiva do Poder Executivo nesses temas implica **descumprimento de determinação** emanada dessa Corte de Contas e, dada a relevância da matéria, deve ser objeto de **avaliação desfavorável nas contas em exame, sem prejuízo de que se reiterem as mesmas providências**, para fins de monitoramento nos exercícios financeiros vindouros, notadamente no que tange à omissão injustificada em não autorizar a migração dos servidores para o regime complementar, de modo a atenuar os déficits, financeiro e atuarial, como demonstrado nos três estudos realizados pelo próprio Governo do Estado de São Paulo, a exemplo de medida semelhante implementada pela União e por diversos Estados.



REMANEJAMENTOS, TRANSFERÊNCIAS
e TRANSPOSIÇÕES



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
 <p>PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

De acordo com o artigo 167, inciso VI, da Constituição da República, é vedada a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Para que se possa compreender adequadamente o alcance do referido mandamento constitucional, pertinente tecer algumas considerações sobre os institutos de transposição, remanejamento e transferência. Ainda que não haja definição legal expressa a esse respeito, a doutrina especializada nos permite compreender algumas peculiaridades de cada uma destas movimentações de recursos¹⁸⁵.

A **transposição** se refere à mudança entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário. Assim, se a Administração entender que a compra de equipamentos médicos é mais urgente que a ampliação de um hospital, os recursos que estavam destinados ao programa que previa a ampliação da unidade de saúde podem ser transpostos para outro que englobe a compra de equipamentos, desde que ambos os programas de trabalho estejam no âmbito do mesmo órgão. Trata-se, então, de repriorização de programas de trabalho.

O **remanejamento** é empregado na realocação de recursos entre órgãos. É o que acontece quando uma secretaria é extinta por reforma administrativa. Nesse caso, outra Secretaria assume os programas e ações que estavam sob a responsabilidade do órgão extinto e, conseqüentemente, os recursos necessários para executá-los. Portanto, não se trata de abertura de crédito adicional, uma vez que os recursos e despesas associadas a esses programas e ações já estavam previstos na Lei Orçamentária Anual.

Já a **transferência** ocorre quando há realocação de valores entre categorias econômicas de um mesmo órgão e de um mesmo programa de trabalho. É o caso de uma secretaria que tenha programado dispêndios com manutenção de escolas (despesas correntes) e aquisição de computadores para a rede de ensino (despesas de capital). Caso parte dos recursos destinados à manutenção de escolas seja realocada para aquisição de computadores, diz-se que houve transferência.

Ao exigir que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro dependam de

¹⁸⁵ As seguintes referências embasaram os conceitos citados neste tópico: REIS, H. C. *A Lei 4320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 35ª ed. Rio de Janeiro: Ibm, 2015; TOLEDO JR., F. C. *Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO)*. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo_transposicoes.pdf; e SCHNEIDER, C.; MIGUEL, M. P. *Manual da Contabilidade Pública*. 1ª ed. São Paulo: IOB, 2013.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

prévia autorização legislativa, a Constituição coíbe o desvirtuamento do processo legislativo a que se submete o orçamento.

Essa E. Corte de Contas, além de realçar a necessidade de prévia autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ou em diploma específico como requisito para a realização de transposições, remanejamentos ou transferências, tem orientado que essa permissão seja moderada (Comunicado SDG nº 18/2015).

Aqui, cabe destacar que a exigência de autorização específica prévia para realização de remanejamentos, transferências e transposições encontra ressalva no §5º do artigo 167, incluído pela Emenda Constitucional nº 85/2015. Segundo este dispositivo, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa do inciso VI do mesmo artigo.

Entretanto, tal exceção alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação. Para as demais áreas, há necessidade de prévia e moderada autorização na LDO ou em lei específica para a realização de transposições, remanejamentos ou transferências, conforme o Comunicado SDG nº 018/2015:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo COMUNICA aos órgãos jurisdicionados que em razão das Emendas Constitucionais nº 85 e 86, respectivamente, promulgadas em 26 de fevereiro e 17 de março de 2015 deverão ser observados, na execução orçamentária, os procedimentos seguintes:

1. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 2015 e tendo somente em vista as atividades de ciência, tecnologia e inovação, os mecanismos da transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (art. 167, VI, da CF/1988), não mais exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo.

2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de ciência, tecnologia e inovação; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte.

Avançando na discussão, é importante esclarecer que transposições, remanejamentos e transferências não se confundem com créditos adicionais.

De acordo com o artigo 40 da Lei nº 4.320/1964, são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Os créditos adicionais podem ser classificados em três tipos: os **suplementares** (destinados ao reforço de dotação orçamentária), os **especiais** (destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica) e os **extraordinários** (destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública) (artigo 41 da Lei nº 4.320/1964).

Os suplementares e especiais só serão abertos quando houver recursos disponíveis para cobrir a despesa e serão precedidos de exposição justificativa. As fontes de recursos para abertura de tais créditos, segundo o artigo 43, §1º, da Lei nº 4.320/1964, são as seguintes: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; o excesso de arrecadação; a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Assim, há certa semelhança entre a tríade “transposições, remanejamentos e transferências” e os créditos orçamentários suplementares financiados por anulação parcial ou total de dotações. Essa similitude, contudo, diz respeito apenas ao aspecto quantitativo. De fato, tanto nas transposições, remanejamentos e transferências quanto na abertura de créditos suplementares decorrentes de anulação de dotações, não há alteração no orçamento total de despesas.

Do ponto de vista qualitativo, todavia, as diferenças são notórias. As transposições, remanejamentos e transferências, indicam novos caminhos de governo e se referem a diferentes atividades, projetos ou operações especiais. Já os créditos adicionais suplementares decorrentes de “anulação parcial ou total de dotações orçamentárias”, dizem respeito a alterações no âmbito da mesma atividade, projeto ou operação especial.

Como esclarece Flavio Corrêa de Toledo Jr. ao tratar da matéria:

Muitos ainda defendem que intercambiar elementos de gasto de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, tal operação dispensa qualquer tipo de autorização legislativa. Entendem eles, de forma incorreta, que aquilo é caso para uma transposição, um remanejamento ou uma transposição, e se, para estes três, quer a Constituição autorização legislativa para trocas entre diferentes categorias de programação, (art. 167, VI), ao revés, a permuta numa mesma categoria afastaria a permissão legal.

Equívocada tal visão; transposição, remanejamento ou transposição, qualquer um dos três municia repriorizações de políticas governamentais e, por isso, modificações nas categorias de programação orçamentária, não servindo, nenhum dos três, para meras trocas no âmbito de um mesmo grupo de programação.

Assim sendo, não há de falar em transposição, remanejamento ou transposição no corpo de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, hipótese em que cabe somente o crédito suplementar e, antes dele, a respectiva autorização legislativa [...] (TOLEDO JR,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

F. C. *Transposição, Remanejamento e Transferência Orçamentária. Possibilidade de autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), TCE/SP, p. 4, g.n.)*

Não é outro o entendimento de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Jr.:

Contudo, uma característica importante que deve ser notada é que o único ponto comum existente entre estas formas de alterações é a que se refere às realocações dos remanescentes orçamentários, como explicadas. Há, portanto, uma diferença enorme entre as aberturas dos créditos adicionais suplementares cujos recursos provenham de anulações parciais ou totais de dotações orçamentárias, e os remanejamentos, transposições e transferências, os quais geralmente são confundidos com os créditos adicionais, principalmente os suplementares. (MACHADO JR., J. T.; REIS, H.C. A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 33ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2010, p. 99)

Nessa linha de ideias, para a realização de remanejamentos, transferências e transposições referentes a novos rumos de governo, no âmbito de diferentes atividades, projetos e operações especiais, necessitaria o Executivo Estadual de prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias ou em diploma específico.

Todavia, contrariando tal entendimento, verifica-se que **o Governo Estadual realizou remanejamentos, transferências e transposições sem a autorização legislativa exigida pelo artigo 167, VI, da CF/1988** (evento 411.1, fls. 140/146 do Relatório da DCG 2020).

Nesse aspecto, foram detectados remanejamentos de recursos entre secretarias/órgãos cobertos pela anulação parcial de dotações de outros órgãos orçamentários, como se créditos suplementares fossem, no montante de R\$ 14,957 bilhões. De igual modo, **foram efetuadas transferências de recursos entre categorias econômicas como se créditos suplementares fossem, no montante de R\$ 2,105 bilhões** (evento 411.1, fls. 142 e 145 do Relatório da DCG 2020).

Vale realçar que, apesar de o artigo 15 da LDO 2020 (Lei Estadual nº 17.118, de 19 de julho de 2019)¹⁸⁶ ter permitido o remanejamento e a transferência de recursos, os autorizou apenas na hipótese de “*extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições*”, o que não foi o caso das alterações ora analisadas.

Ao apreciar as Contas do Governador de 2019, este MP de Contas já havia criticado a falha, incluindo-a entre os motivos que justificaram a opinião desfavorável

¹⁸⁶ LDO 2020, art. 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 2020, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática. Parágrafo único - A transferência ou o remanejamento de dotações orçamentárias, previstos no “caput”, não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2020.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

acerca dos demonstrativos daquele exercício (eTC- 2347.989.19-6, evento 156.1, fls. 75/81 e fl. 170).

A impropriedade, todavia, foi relevada pelo Pleno e mantida no campo das recomendações, por se tratar do primeiro ano em que o TCE/SP levantava o questionamento e por conta da equilibrada situação orçamentária de 2019. Conforme constou do voto condutor:

Na situação em exame, conforme verificado pela Diretoria de Contas e em discrepância com a LDO houve alterações nos valores dos programas mediante decreto, deixando de ser processados a partir de lei específica.

Por se tratar do primeiro ano em que este E. Tribunal levanta mencionado questionamento e considerando o equilíbrio orçamentário verificado no exercício, como bem ponderou SDG considero pertinente a expedição de recomendação, para que o Governo do Estado adote as devidas providências visando a equacionar tal inconformidade (eTC- 2347.989.19-6, evento 213.3, fl. 11).

No entender do *Parquet*, a desobediência ao mandamento constitucional, agora agravada pela inobservância à expressa recomendação da Corte de Contas, revela-se inescusável. Além disso, nota-se aumento de 39% no total de remanejamentos e transferências realizados sem autorização legal, conforme detalhado na tabela seguinte:

	2019	2020	Varição
Remanejamentos sem respaldo legal	R\$ 11,689 bi	R\$ 14,957 bi	28%
Transferências sem respaldo legal	R\$ 0,600 bi	R\$ 2,105 bi	251%
Total:	R\$ 12,289 bi	R\$ 17,062 bi	39%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados dos Relatórios da DCG¹⁸⁷.

Some-se a isto a verificação de R\$ 3,4 bilhões em transposições entre diferentes programas (de um mesmo órgão) não respaldadas pela LDO¹⁸⁸ (evento 411.1, fls. 142 do Relatório da DCG 2020) e será possível concluir que R\$ 20,5 bilhões de recursos foram remanejados, transferidos e transpostos sem o devido respaldo legal. **O valor é expressivo e responde por 9,2% da despesa realizada em 2020¹⁸⁹.**

Portanto, considerando (i) o disposto no artigo 167, inciso VI, da CR/1988; (ii) as orientações traçadas pelo TCE/SP no Comunicado SDG nº 18/2015; e (iii) o fato de se tratar da segunda vez seguida que a falha é apontada, entende-se que a realização de remanejamentos, transposições e transferências sem autorização na LDO ou em

¹⁸⁷ Fls. 141 e 145 do Relatório da DCG 2020 e fls. 105/110 do Relatório da DCG 2019.

¹⁸⁸ O art. 13 da LDO 2020 autorizou tão somente a transposição de recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão (desde que limitado a 10% da despesa fixada na LOA).

¹⁸⁹ Despesa realizada no exercício: R\$ 221.766.528 mil (fls. 89 do Relatório da DCG 2020).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

diploma específico deve ser tratada como **motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável às contas anuais em apreço.**



PAGAMENTO DE
PRECATÓRIOS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
 <p>PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Antes de adentrar na análise do pagamento de precatórios pelo Estado, oportuno traçar breve panorama sobre o tema.

Por meio do Decreto nº 55.300/2009, o Governo do Estado de São Paulo aderiu ao regime especial de pagamento de precatórios estabelecido na Emenda Constitucional nº 62/2009. Como sabido, parte das disposições trazidas pela Emenda foi julgada inconstitucional pelo STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.357 e 4.425. Após dirimir questão de ordem sobre os efeitos da declaração da inconstitucionalidade, a Suprema Corte optou pela modulação dos efeitos da decisão: acertou-se que a declaração de inconstitucionalidade geraria **efeitos ex nunc (não retroativos)**, a partir de **25/03/2015. Ou seja, até aquela data foram reputados válidos os atos praticados com base nas normas declaradas inconstitucionais.** Ademais, decidiu o STF pela manutenção, de forma parcial, do regime especial de pagamento de precatórios, por mais cinco exercícios financeiros a partir de 01/01/2016 (no que se convencionou chamar de *sobrevida do regime especial*¹⁹⁰).

Optou-se, ainda, pela manutenção de formas alternativas de pagamento: consideraram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na EC nº 62/2009, desde que realizados até 25/03/2015, data a partir da qual não mais se admitiria quitação de precatórios por tais modalidades; bem assim, restou mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e segundo os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado¹⁹¹, com redução máxima de 40% (“deságio”) do valor de crédito atualizado.

Aos 15/12/2016 entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 94/2016, que trouxe novo regime especial de pagamento de precatórios. Em linhas gerais, este regime seguiu o quanto fora decidido pelo STF na modulação de efeitos da EC nº 62/2009, com algumas alterações.

Se nas regras do regime especial da EC nº 62/2009 (artigo 97 do ADCT) o Estado teria 15 anos para pagar seu estoque vencido e vincendo, pelo regime especial da EC nº 94/2016 (artigo 101 do ADCT) o Estado deveria quitar todo seu estoque vencido e vincendo até 31/12/2020; e se antes era permitido ao Estado depositar um mínimo de 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) para quitar seus precatórios, a partir

¹⁹⁰ Por conta deste entendimento, o regime especial da EC nº 62/2009, apesar de julgado inconstitucional, iria ser aplicado por 11 anos, de 2010 até o final de 2020. Com a EC nº 94/2016, a sobrevida deste regime foi constitucionalizada, e com a EC nº 99/2017 foi estendido até o final de 2024. Em 15/03/2021 foi editada a EC nº 109/2021, que ampliou novamente o prazo até 31/12/2029.

¹⁹¹ No âmbito do Estado de São Paulo, a regulamentação deu-se por meio do Decreto Estadual nº 62.350, de 26/12/2016 e da Resolução PGE 13, de 26/04/2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

de então ficou obrigado a depositar *percentual suficiente para a quitação de seus débitos*, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

Enfim, em 14/12/2017, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 99 e as diretrizes para pagamento de precatórios sofreram nova alteração com a redação dada ao artigo 101 do ADCT estendendo o prazo limite para quitação das dívidas até 31/12/2024.

Até o exercício 2019, tais pagamentos vinham observando referidas regras. Entretanto, mudanças relevantes aconteceram a partir de 2020. Por conta dos efeitos financeiros oriundos da pandemia de Covid-19, o E. TJ/SP acolheu pedido realizado pelo Estado, suspendendo a necessidade de repasses de valores referentes a precatórios e depósitos judiciais por seis meses (contados a partir de março de 2020)¹⁹². Conforme plano apresentado na Nota Técnica Conjunta nº 003/2020, a expectativa inicial era que a recomposição dos pagamentos ocorresse ainda em 2020 (evento 411.1, fl. 161 do Relatório da DCG 2020).

De todo modo, pouco depois, por meio do Ofício GPG nº 097, de 09/04/2020¹⁹³, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) encaminhou ao TJ/SP nova proposta de pagamento para os anos 2020 e 2021, solicitando a suspensão de repasses de precatórios ao longo de todo o exercício 2020, além dos depósitos judiciais a partir de abril de 2020. O pedido de estorno de depósitos referentes a janeiro e fevereiro de 2020 foi indeferido, em virtude do disposto no artigo 97, §5º do ADCT¹⁹⁴, que veda expressamente a operação. De igual forma, foi negado o sobrestamento de quitação de precatórios até dezembro de 2020, já que sequer se conheciam bem os efeitos da crise no curto prazo. Por outro lado, o E. TJ/SP facultou ao Estado a decisão quanto ao levantamento ou não de depósitos judiciais (conforme possibilidade inserta no artigo 101 do ADCT) e aceitou a transferência provisória de recursos de acordos para a conta que atende a ordem cronológica¹⁹⁵ (evento 411.1, fls. 160/161 do Relatório da DCG 2020).

Apesar da referida Decisão do TJ/SP, a PGE encaminhou novo Ofício¹⁹⁶ à DEPRE em 03/09/2020, com Plano de Pagamento para os anos 2021 a 2024. O

¹⁹² Decisão da DEPRE – Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos de 07-04-2020, do Tribunal de Justiça (evento 411.1, fl. 157 do Relatório da DCG 2020).

¹⁹³ Encaminhado juntamente com a Nota Técnica Conjunta nº 001/2020 da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças e Assessoria de Precatórios Judiciais da PGE, de 08 de abril de 2020 (evento 411.1, fl. 160 do Relatório da DCG 2020)

¹⁹⁴ ADCT, art. 97, § 5º *Os recursos depositados nas contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo não poderão retornar para Estados, Distrito Federal e Municípios devedores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009)*

¹⁹⁵ Desde que *reservada a provisão para o cumprimento dos acordos em curso e expectativa de novos requerimentos a curto prazo*, como ressaltado à fl. 160 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1).

¹⁹⁶ Ofício GPG nº 231/2020, juntamente com a Nota Técnica Conjunta nº 004/2020 (evento 411.1, fl. 163 do Relatório da DCG 2020)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

documento, além de propor a suspensão de repasses até o final do exercício ora analisado, solicitou a revisão das alíquotas previstas para 2020 e 2021 por conta da frágil situação fiscal e econômica do Estado. De acordo com o Plano apresentado, a alíquota seria de 0,802% em 2020, de 1,50% entre 2021 e 2023, e de 18,147% da RCL em 2024. Assim, a capacidade de pagamento seria de R\$ 1,785 milhões em 2020 e de R\$ 36,413 milhões em 2024 (evento 411.1, fls. 163/164 do Relatório da DCG 2020).

Evidentemente, a maior parte da proposta não pôde ser acolhida pelo E. TJ/SP, que reforçou a impossibilidade de reduzir a alíquota dos depósitos mensais a patamar inferior a 1,5% da RCL em 2020, em virtude da vedação contida no artigo 101 do ADCT. Também restou mantida a necessidade de reposição entre setembro e dezembro de 2020 dos valores não depositados no período de suspensão, em respeito ao decidido pelo E. Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências nº 0003505-28.2020.2.00.0000.

Em suma, deveria o Estado praticar a alíquota de 3,36% da RCL mensal (considerando-se depósitos e demais meios de redução da dívida) até o fim do exercício em comento de modo a cumprir com tais requisitos. E mais: para evitar oneração demasiada às contas de futuros governantes, restou assentada a alíquota de 4,16% da RCL mensal para o ano de 2021 (evento 411.1, fls. 165/166 do Relatório da DCG 2020).

Paralelo a isso, o Estado de São Paulo ajuizou no STF, em 23/12/2020, a Ação Cível Originária nº 3.458/SP em face da União.

Para compreender melhor esse pleito do Estado, necessário recordar que a Emenda Constitucional nº 99/2017 estabeleceu quatro fontes de financiamento para que os entes federativos viabilizassem a quitação de seus precatórios. Dentre estas, incluía-se a previsão de linha de crédito especial disponibilizada diretamente pela União ou por meio de instituições financeiras oficiais sob seu controle (artigo 101, §4º, da CR/1988)¹⁹⁷.

¹⁹⁷ ADCT, Art. 101, § 4º No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições: I - no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal; II - o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída; III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no caput deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios; IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei." (NR).

Obs: dispositivo revogado pela EC nº109/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Conforme sustentado pelo Governo Estadual, o ente já se valia dos outros três instrumentos para quitação do passivo judicial, mas ainda não dispunha da linha de crédito que deveria ter sido criada pela União.

Assim, o Estado postulou cautela de urgência por entender que a falta desta fonte de custeio estava impondo ao ente demasiados dispêndios com recursos próprios, que colocavam em risco a continuidade na prestação de serviços públicos, notadamente aqueles relacionados à esfera da saúde e ao combate à pandemia. Conforme constam dos autos, a PGE solicitou:

1) a declaração do “direito do ESTADO DE SÃO PAULO em quitar o seu estoque de precatórios contando necessariamente com o auxílio federal previsto no artigo 101, parágrafo 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”;

2) o reconhecimento da “competência exclusiva do ente devedor para apresentar o seu plano de pagamento de precatórios à Corte de Justiça local, com base das diretrizes previstas no artigo 101, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, valendo-se percentualmente do mínimo constitucional em recursos próprios para quitação do estoque de precatórios – o que equivale a 1,5% no caso do Estado de São Paulo”; e

3) o reconhecimento da “higidez da suspensão do 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”¹⁹⁸.

O pedido foi acolhido parcialmente pelo e. Ministro Luiz Fux em 30/12/2020, que autorizou a suspensão do pagamento das parcelas ainda pendentes do ano 2020, com a ressalva de que os valores correlatos deveriam ser integralmente aplicados em ações de prevenção, contenção e enfrentamento à pandemia da Covid-19. Como constou da Decisão:

Não se desconhece a importância e o dever do adimplemento dos precatórios judiciais, conforme preconizado pela Constituição. No entanto, no ponto, merece relevância o argumento do Estado de São Paulo, no sentido de que a imposição de pagamento de mais R\$ 2,2 bilhões, com recursos próprios e às vésperas do fechamento do ano orçamentário, prejudicaria o cumprimento do dever constitucional do ente estadual de proteger a vida e a saúde da população nesse contexto excepcional. Adicionalmente, a iminência da implementação do plano estadual de imunização, com previsão de início em 25.01.2020 e execução de gastos na ordem de R\$ 4,07 bilhões, reforça a necessidade de concentração de esforços fiscais para o enfrentamento da pandemia.

Por outro lado, a necessidade da intervenção judicial não enseja, por ora, a concessão integral da tutela provisória requerida. O presente caso traz à discussão controvérsia complexa, atinente ao alegado direito dos Estados de se valerem de linha de crédito disponibilizada pela União para quitação dos débitos judiciais, nos termos do artigo 101, ADCT. É fato notório que, decorridos mais de três anos da promulgação da Emenda Constitucional que instituiu o regime diferenciado de pagamento de precatórios, a União não cumpriu a determinação constitucional. No entanto, o direito alegado pela parte autora ainda pende de apreciação pelo colegiado, especialmente nesta e em outras ações em trâmite neste Supremo Tribunal Federal, como a ADO 58, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, e a ADI 6556, de relatoria da Ministra Rosa Weber. Nesse ponto, ressalto, ainda, que a ADO 58 encontra-se em tratativas para potencial desfecho conciliatório.

¹⁹⁸ Conforme excertos extraídos de: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345351475&ext=.pdf>. Acesso aos 17/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Assim, sem ainda avançar na análise da tese do dever da União de disponibilizar linha de crédito para os Estados financiarem o pagamento de seus precatórios – o que será realizado com mais profundidade no momento processual adequado –, mas firme no argumento de que cabe ao STF velar pelo equilíbrio fiscal dos entes federativos, verifico, por ora, a pertinência do terceiro pedido formulado pelo Estado de São Paulo. Nesse caso, deve o STF autorizar a suspensão do plano de pagamentos de precatórios do exercício de 2020, garantindo à Fazenda Pública estadual a higidez fiscal necessária para o enfrentamento à pandemia da Covid-19, com foco no iminente projeto de imunização. [...]
(STF, Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.458/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Decisão de 30/12/2020, g.n.).

A par de tais considerações, a DCG apurou que o **Executivo Estadual transferiu, no ano de 2020, R\$ 3,5 bilhões ao Tribunal de Justiça de São Paulo, o que supera os R\$ 2,4 bilhões calculados na alíquota mensal de 1,5% do duodécimo.**

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido
jan/20	158.527.634.587	13.210.636.216	198.159.543	263.397.857
fev/20	160.444.552.837	13.370.379.403	200.555.691	306.413.424
mar/20	161.316.524.521	13.443.043.710	201.645.656	133.131.768
abr/20	161.414.827.510	13.451.235.626	201.768.534	0
mai/20	162.125.572.732	13.510.464.394	202.656.966	0
jun/20	160.562.403.267	13.380.200.272	200.703.004	0
jul/20	157.631.875.480	13.135.989.623	197.039.844	0
ago/20	158.394.724.176	13.199.560.348	197.993.405	0
set/20	159.436.176.690	13.286.348.058	199.295.221	199.295.221
out/20	161.131.706.716	13.427.642.226	201.414.633	802.318.338
nov/20	165.213.861.347	13.767.821.779	206.517.327	1.134.709.816
dez/20	165.343.756.983	13.778.646.415	206.679.696	660.299.266
Total			2.414.429.521	3.499.565.689

Fonte: adaptado de quadro à fl. 169 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1).

É bem verdade que o **valor repassado em 2020 (somados depósitos e demais meios de redução da dívida) foi inferior em R\$ 1.908.756.438,00 ao montante recomendado pelo TJ/SP com base na alíquota de 3,36% da RCL mensal** (evento 411.1, fl. 170 do Relatório da DCG 2020). Todavia, **é necessário considerar que o Estado estava respaldado pela liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Cível Originária nº 3.458/SP.**

Resta saber o deslinde que a matéria terá na Suprema Corte, sobretudo no que diz respeito à comprovação do emprego de tais recursos em “ações de prevenção, contenção e enfrentamento à pandemia da Covid-19”. Ressalte-se, ainda, que o artigo 101, §4º, da CR/1988 foi revogado pela Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021, o que trará reflexos no Plano de Pagamento de Precatórios do Estado, que se valeu da ausência de linha de financiamento da União para obter a suspensão da alíquota determinada para 2020 pela Corte de Justiça Bandeirante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

Noutro giro, considerando os precatórios quitados pelo Judiciário (com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual) e os requisitórios de pequeno valor (pagos diretamente pelo Governo Estadual por intermédio da Procuradoria Geral do Estado), conclui-se que foram pagos R\$ 4,9 bilhões em 2020, conforme explicitado pela Diretoria de Contas do Governador:

Especificação	R\$	AV (%)	Quantidade de Requisitórios	Quantidade de Beneficiados
Precatórios¹⁹⁹	3.740.665.709	76,61%	10.483	30.991
Requisitórios Alimentares	3.454.095.402	70,74%	10.414	30.887
Requisitórios Não Alimentares	286.570.307	5,87%	69	104
Requisitórios de Pequeno Valor²⁰⁰	1.142.045.223	23,39%	98.415	142.321
Requisitórios Alimentares	1.100.507.888	22,54%	90.380	132.624
Requisitórios Não Alimentares	41.537.335	0,85%	8.035	9.697
Total	4.882.710.932	100,00%	108.898	173.312

Fonte: adaptado de quadro à fl. 170 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1).

Com isso, o Estado de São Paulo finalizou o exercício analisado com um estoque de 53.386 requisitórios (em contraposição a 26.011 do exercício 2019, 19.839 do exercício 2018 e 14.953 do exercício 2017), o que corresponde a um montante de R\$ 26,6 bilhões (evento 411.1, fl. 170 do Relatório da DCG 2020).

Em relação a esse saldo pendente, cumpre mencionar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, ampliou o prazo limite para quitação das dívidas de precatórios para 31/12/2029²⁰¹.

Ainda assim, mantendo-se o ritmo de pagamentos verificado em 2020, é possível estimar que a Administração não conseguirá quitar seu estoque de precatórios até 31/12/2029:

em R\$ milhares

EC N° 109/2021: QUITAÇÃO DOS PRECATÓRIOS ATÉ	2029	
a) Saldo de precatórios até 31.12 de	2020	26.565.701
b) Número de anos restantes até	2029	9
c) Considerando apenas o saldo em 31/12/2020, valor anual necessário para quitação		2.951.745
d) novas Cartas Precatórias - média dos 3 últimos exercícios conforme LOA		2.401.388
e) Valor anual necessário (projeção) = c + d		5.353.133
f) Montante repassado ao TJSP no exercício de	2020	3.499.566

¹⁹⁹ Refere-se a precatórios do Estado (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Judiciário com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual (evento 411.1, fl. 170 do Relatório da DCG 2020).

²⁰⁰ Refere-se a Requisitórios de Pequeno Valor (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Governo Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado (PGE) (evento 411.1, fl. 170 do Relatório da DCG 2020).

²⁰¹ CF/1988, 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 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. [redação dada pela EC 109/2021]



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

g) Nesse ritmo, valor anual insuficiente para quitação até 2029

1.853.567

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados de quadro à fl. 156 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.1).

Anote-se que o montante não aplicado anualmente, tende a ser ainda maior que o projetado, dado que o cálculo ora realizado não leva em consideração a atualização monetária da dívida.

Não se deve olvidar que **a necessidade de o Estado planejar melhor a destinação de recursos para a quitação de seu estoque de precatórios tem sido objeto de constantes recomendações, determinações e ressalvas** por parte desse Tribunal de Contas nos últimos anos, o que revela recalcitrância da Administração em atender as orientações do Controle Externo:

1. Exercício de **2014** (TC-0788/026/14, Rel. Cons. Dimas Eduardo Ramalho): *13ª - Adote cuidadosas medidas de planejamento, com a devida previsão de dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais, garantindo o pagamento do passivo judicial nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal;*
2. Exercício de **2015** (TC-3554/026/15, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo): *1.18. Aperfeiçoar o planejamento, com previsão de dotações orçamentárias para resgate de precatórios, objetivando o pagamento do passivo judicial, em conformidade com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do STF;*
3. Exercício de **2016** (eTC-5198.989.16-2, Rel. Cons. Antônio Roque Citadini): *II.3 – PRECATÓRIOS: a ressalva é por se tratar de recomendação não atendida, devendo o Governo envidar esforços para realizar pagamentos com o valor previsto orçamentariamente, mais o acrescido dos depósitos judiciais permitidos, atentando para planejar-se de modo a cumprir o prazo estabelecido para zerar o estoque;*
4. Exercício de **2017** (eTC-3546.989.17-9, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues): *10) Incremente o planejamento de quitação do passivo judicial, bem assim faça uso das verbas orçamentárias, acrescidas dos valores afetos aos depósitos judiciais, para a liquidação do respectivo estoque no decorrer da nova delimitação temporal (31.12.2024).*
5. Exercício de **2018** (eTC-6453.989.18-8, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, Red. Cons. Sidney Estanislau Beraldo): *O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, em sessão de 26 de junho de 2019, sob a presidência do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Antonio Roque Citadini, à vista do que consta no processo, nas peças acessórias e nas notas taquigráficas, e tendo presentes a discussão e votação da matéria, RESOLVE: por unanimidade, emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2018, com **ressalvas** aos tópicos de Cancelamento de Restos a Pagar Processados, **Precatórios**, Renúncia de Receitas e Aplicação de Recursos em Ensino [...]*
2 - DETERMINAÇÕES:
[...] Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da EC 99/2017 e os termos pactuados com o Tribunal de Justiça.
6. Exercício de **2019** (eTC-2347.989.19-6, Rel. Cons. Renato Martins Costa): *5. Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da E.C. nº 99/2017 e os termos pactuados com o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive promovendo novo Plano de Pagamentos de Precatórios, de forma que os montantes estimados para cada exercício se constituam de valores equânimes, efetivando divisão em parcelas iguais do estoque dos débitos judiciais para a devida projeção de quitação integral do saldo no exercício de 2024; [...].*

Em virtude dos reflexos da pandemia da Covid-19 sobre a economia estadual, **a tendência é que esse descompasso entre o que vem sendo pago pela**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Administração Paulista e o que será necessário para quitar o saldo no prazo constitucionalmente previsto se agrave ainda mais. Nesse horizonte, oportuno reiterar ao Estado que **equalize os montantes estimados de repasses anuais ao TJ/SP**, de modo a não sobrecarregar as gestões vindouras com planos de pagamentos inexequíveis, tal como recomendado pelo TCE/SP no âmbito do eTC-2347.989.19-6²⁰².

²⁰² RECOMENDAÇÕES:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

3. *Regulamente a compensação entre precatórios e créditos provenientes da dívida ativa, conforme previsto no artigo 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal; (eTC-2347.989.19-6, Contas do Governador de 2019, Rel. Cons. Renato Martins Costa)*



RENÚNCIA DE

RECEITAS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 16	METAS
 <p>PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis</p>	<p>16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis</p> <p>16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis</p> <p>16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais</p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

De acordo com o artigo 70, *caput*, da Constituição da República²⁰³ (replicado no artigo 32 da Constituição Paulista²⁰⁴), a fiscalização quanto às renúncias de receitas é competência constitucional expressa do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Segundo o artigo 14, §1º, da LRF, a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Embora não representem despesas propriamente ditas, tais renúncias devem ser tratadas como gastos públicos²⁰⁵, uma vez que são utilizadas como alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

A materialidade do tema é inegável, como é possível observar a partir dos valores de renúncias previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para 2020 (Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019). Com efeito, **referido normativo estimou perdas de R\$ 17,4 bilhões da arrecadação de ICMS e de R\$ 2,7 bilhões das receitas de IPVA para o ano em análise:**

ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL - ICMS (100%)					
PREVISÃO <small>(Em R\$ Milhões)</small>					
Ano	Arrecadação Prevista	Renúncia / Arrecadação %	Perda de Arrecadação Prevista	Programa Especial de Parcelamento - PEP	Arrecadação Potencial
2020	157.207	11,1%	17.415	731	175.353
2021	167.180		18.519	1.151	186.850
2022	177.786		19.694	2.282	199.762

²⁰³ CF/1988, 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.

²⁰⁴ CE/SP, art. 32. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

²⁰⁵ Neste sentido: É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (tax expenditure), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é ex post, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é ex ante, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado." MARTINS, Marcelo Guerra. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDfE, Belo Horizonte, ano 2, nº 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO 2020²⁰⁶.

CÁLCULO		2019	2020	2021	2022
QUANTIDADE DA FROTA TRIBUTADA (Em Mil)		17.371	17.616	17.836	18.109
PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO (R\$ Milhões)		15.668	16.715	17.775	18.903
QUANTIDADE DA FROTA DESONERADA (Em Mil)	ISENTOS	328	395	462	531
	MAIS DE 20 ANOS	7.665	8.168	8.715	9.227
	Redução de alíquota em 50%	168	200	233	266
PREVISÃO DA DESONERAÇÃO (Em R\$ Milhões)	ISENTOS	279	368	463	564
	MAIS DE 20 ANOS	731	846	978	1.092
	Redução de alíquota em 50%	1.431	1.523	1.618	1.708
PREVISÃO DE PERDA DA ARRECADAÇÃO		2.441	2.737	3.058	3.364
PREVISÃO DE PERDA PERCENTUAL DA ARRECADAÇÃO		13,5%	14,1%	14,7%	15,1%
QUANTIDADE DA FROTA TOTAL (em Mil)		25.531	26.378	27.245	28.134
ARRECADAÇÃO POTENCIAL (em R\$ Milhões)		18.108	19.452	20.833	22.267

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO 2020.

Em virtude da relevância da matéria, este Ministério Público propôs, em 17/11/2015, que as renúncias de receitas passassem a constar como tópico da análise das Contas do Governador²⁰⁷.

No exercício 2017, essa e. Corte iniciou a análise das renúncias de receitas do Estado de São Paulo, ocasião em que foram apresentados expressivos achados de auditoria, assim sintetizados pela DCG:

Item	Achados de auditoria
Principais limitações ao trabalho de fiscalização:	<i>Sob a alegação de sigilo fiscal, diversos itens requisitados não foram respondidos ou o foram de forma incompleta, impedindo a plena atuação do controle externo sobre a Renúncia de Receitas</i>
Reserva legal:	<i>Concessão de benefícios fiscais por instrumento normativo (Decreto) divergente da forma fixada pela legislação e por recentes julgados do STF.</i>
Limites temporais na vigência de renúncias de receitas:	<i>Concessão de benefícios fiscais por tempo indeterminado, de forma alheia ao impacto intertemporal nas metas fiscais, sem medidas compensatórias e sem teste de efetividade sobre seus fins.</i>
Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita:	<i>1. O Demonstrativo “Estimativa e compensação da renúncia de receita” do Anexo de Metas Fiscais da LDO não atende às diretrizes mínimas editadas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais determinadas pela STN e art. 4º, §2º, V da LRF. 2. Deficiências no cálculo da estimativa da Renúncia de Receitas: - A metodologia apresenta diversas inconsistências, como: Apuração por média que, além de não ser uma técnica ideal também não considera o peso de algumas particularidades e modalidades na renúncia; não inclui todas as modalidades de benefícios; não segrega a informação por tributo e por modalidade; não apura e não indica as devidas medidas de</i>

²⁰⁶ LDO 2020 disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/ldo2020.

²⁰⁷ A proposta foi feita no Expediente TC-40471/026/15. No entanto, ante o adiantado da análise das contas do exercício e as complexidades envolvidas neste tipo de fiscalização (especialmente dada a amplitude do conceito de renúncia de receita trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal), o Conselheiro Relator das contas de 2015 optou por endereçar o pleito ao Conselheiro Relator das contas do exercício de 2016. Todavia, naquele ano, também não foi feita análise da adequação dos atos de renúncia de receitas com o regramento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

	<p>compensação; não possui uma base de dados completa para extração de informações históricas sobre a renúncia de forma confiável e íntegra; dentre outras inconsistências.</p> <p>- A metodologia não possui base conceitual conforme determinado pela LRF, pois inclui as imunidades dentre o cálculo de renúncia;</p> <p>3. Além das deficiências metodológicas e conceituais apontadas, há limitação inerente a todo o processo de estimação adotado que compromete o resultado final. Ou seja, ainda que superadas eventuais falhas de natureza conceitual - caracterização da renúncia segundo as diretrizes da LRF -, persiste a questão de a base de dados utilizada não ser confiável e não fornecer os dados segregados conforme deveria, e, de forma grave, gera incerteza quanto à totalidade de benefícios fiscais estimados para o Estado de São Paulo;</p> <p>4. Ano a ano, as LDOs apresentam montantes de previsão de arrecadação efetiva e potencial, relevantemente superiores aos Projetos de Leis Orçamentárias.</p>
Projeto de Lei Orçamentária – Demonstrativo regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas:	<p>O demonstrativo que acompanha o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) não apresenta o efeito das renúncias, de forma regionalizada, como determinado pelo artigo 165, §6º da Constituição Federal.</p>
Avaliação pelo sistema de controle interno dos aspectos de estimação, apuração e mensuração real da Renúncia de Receitas:	<p>Não existem evidências de atuação e manifestação do controle interno quanto aos aspectos de estimação da Renúncia de Receitas e quanto à sistematização da apuração e mensuração real das renúncias fiscais do exercício a que se refere a LDO ou LOA e pelo menos dois exercícios seguintes.</p>
Normatização da Política de Incentivos Fiscais e Análise do cumprimento de critérios para concessão de benefícios:	<p>1. O Estado de São Paulo não possui, formalmente, instrumento de normatização da política de incentivos fiscais.</p> <p>2. Não são formalmente atendidas as exigências mínimas do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal: estudo de impacto orçamentário-financeiro para o exercício e mais dois; declaração de atendimento à LDO; e demonstração de que tal renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e não afetará as metas fiscais, ou apresentação das necessárias medidas de compensação para o exercício e mais dois.</p>
ICMS – Deliberação dos Convênios pelo CONFAZ:	<p>Existência de diversos benefícios fiscais concedidos sem a devida autorização por Convênio CONFAZ.</p>
Manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais:	<p>1. Existem benefícios fiscais concedidos sem exigência do estorno do crédito do imposto relativo à mercadoria beneficiada, sem formalização de justificativas e indicação do interesse público, social e econômico envolvido, além das necessárias medidas de compensação.</p> <p>2. As apropriações de saldos de Créditos Acumulados, que possibilitam a utilização/transferência destes créditos, são realizadas sem as devidas medidas de transparência e avaliação pelos responsáveis pelo controle interno e externo. Tais apropriações criam distinção entre os contribuintes e possibilita a formação de dívida não reconhecida nas Demonstrações Contábeis do Estado (BGE), na medida em que representa um Passivo da Administração Estadual.</p>
ICMS – Benefícios e incentivos fiscais vigentes, com destaque para os concedidos em 2016 e 2017:	<p>Diversos benefícios e incentivos fiscais, que implicam em renúncia de receita (isenção, redução de base de cálculo, créditos outorgados, redução de alíquota, anistias e remissões e regimes especiais) concedidos ou constantes do rol de benefícios vigentes em março/2018, sem os respectivos estudos de impacto financeiro-orçamentário do exercício e mais dois seguintes, adequação às metas fiscais da LDO e sem estudos e metas de fomento social ou econômico deles decorrentes.</p>
IPVA, ITCMD, taxas e parcelamentos	<p>1. A renúncia de receitas decorrente do IPVA compõe o demonstrativo de estimativa e compensação das renúncias de receitas, que até então vem sendo anexado à LDO, porém, não apresenta as necessárias medidas de compensação.</p> <p>2. Irregularmente, a metodologia considera também os veículos com imunidade tributária.</p> <p>3. As anistias autorizadas pelo PPD não compõem a estimativa apresentada na LDO, conforme descrito no item 2.2.1 deste relatório – Anexo de Metas Fiscais da LDO – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.</p> <p>4. Os benefícios de anistias fiscais são concedidos sem estudos de impacto, custos e benefícios esperados.</p>
Controle e mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos:	<p>A Administração Tributária do Estado de São Paulo não controla e não mensura a fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes.</p>
Registros contábeis da Renúncia de Receitas:	<p>A Secretaria da Fazenda não realiza os registros contábeis da renúncia de receitas, conforme exigido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).</p>
Diagnóstico, Avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade	<p>Não são realizados controles contendo avaliações e monitoramentos da política fiscal de renúncias.</p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

da política de renúncia de receitas – controles (a priori e a posteriori) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais:

Fonte: adaptado a partir de quadro de fls. 228/235 do relatório DCG no TC-3546.989.17-9²⁰⁸.

Para a suplantação dos graves apontamentos verificados, o TCE/SP determinou ao Governador que remetesse, no prazo de 90 dias, **Plano de Ação**, “com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado”. O Plano também deveria conter “cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais”²⁰⁹.

No processo que tratou das Contas de 2018, a apreciação da DCG sobre a legalidade das renúncias de receitas concedidas restou igualmente prejudicada ante as invocações de sigilo e diante do cronograma apresentado no Plano de Ação (cujas ações finais estavam previstas para dezembro de 2019). Naquelas Contas, a Fiscalização identificou, novamente, a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por mero Decreto do Executivo.

Diante de tal quadro, o Ministério Público pugnou pela emissão de parecer prévio desfavorável às Contas do Governador de 2018. Na sessão plenária de 26 de junho de 2019, o TCE/SP emitiu parecer prévio favorável aos demonstrativos de 2018, ressaltando, contudo, o tópico sobre renúncia de receitas. Na ocasião, também foram emitidas as seguintes recomendações sobre a matéria:

- Aprimore os termos do Plano de Ação elaborado para garantir transparência na concessão de benefícios fiscais;
- Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;

²⁰⁸ Relatórios da DCG disponíveis em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1>.

²⁰⁹ Foram expedidas, ainda, seis recomendações relacionadas às renúncias de receitas:

14) *Comprove a este Tribunal, em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos.*

15) *Adote providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos.*

16) *Cuide, doravante, para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à estimação e à execução das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de contabilização e à fidedignidade dos valores de benefícios fiscais fruídos, aos impactos nas metas fiscais estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de avaliação da efetividade da política de renúncia fiscal.*

17) *Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado.*

18) *Submeta os pleitos de concessão de benefícios Fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados.*

19) *Compatibilize os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim realize estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias. (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 06/07)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

- Elenque os agentes responsáveis por conduzir as alterações institucionais indicadas por esta Corte;
- Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;
- Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;
- Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;
- Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;
- Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;
- Elabore anualmente o cálculo da estimativa de impacto orçamentário, medidas de compensação, adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do Proac ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF;
- Delimite a vigência ao benefício fiscal do Proac ICMS de forma vinculada com a motivação e interesse público, com o prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;
- Rediscuta a regulamentação do Proac que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, SP uma vez que a Lei nº 1G.00s/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;
- Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268/10, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto;
- Cumpra as decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS nº 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmada com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de Instrumento nº 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do Proac ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor). (eTC-006453.989.18-8, evento 263.1, fls. 07/08).

Tendo em vista a persistência do Estado em descumprir tais orientações, o parecer referente às Contas de 2019, embora favorável, incluiu o tema “renúncias de receitas” no campo das ressalvas aos demonstrativos. Adicionalmente, foram realizadas as seguintes determinações ao Governo Estadual e à Secretaria da Fazenda e Planejamento:

DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

8. Regularize os benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17, dando sequência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

9. Aperfeiçoe a elaboração da LDO na parte correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF); 10. Realize estudos técnicos formalizados em processo próprio, previamente à concessão dos benefícios fiscais, com indispensável aprovação de convênio no CONFAZ, previsão na LDO, observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e edição de lei em sentido estrito, que preveja, inclusive, prazo determinado de duração da renúncia fiscal, prorrogável se atendidos critérios previamente estabelecidos, conforme o caso.

[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

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

1.1. 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;

1.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

1.3. 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,

1.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exerçam 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. (eTC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03).

Cumprido salientar que, no curso da análise das Contas de 2019, a Secretaria da Fazenda e Planejamento noticiou a edição de normativo²¹⁰ com o pretexto de finalmente disciplinar o compartilhamento de dados supostamente resguardados pelo sigilo fiscal (eTC-2347.989.19-6, evento 184.1, fl. 08 e evento 161.1, fls. 17/18).

No entanto, **é necessário deixar claro que em nenhum momento o Tribunal ou o Ministério Público de Contas pretenderam ter acesso a dados sigilosos.** Conforme defendido à exaustão em exercícios anteriores, **as informações de renúncias de receitas não se enquadram no sigilo imposto pelo citado artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN)²¹¹**, pois não expõem a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos de tributos, nem a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.

²¹⁰ Resolução SFP nº 42, de 26/05/2020, que acrescentou os §§ 3º a 5º ao art. 2º da Resolução SF nº 20, de 14/03/2012.

²¹¹ CTN, art. 198. *Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.*

§ 1º. *Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:*

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

§ 2º. *O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.*

§ 3º. *Não é vedada a divulgação de informações relativas a:*

I – representações fiscais para fins penais;

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;

III – parcelamento ou moratória.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

A propósito, o Tribunal de Contas da União também teve de abordar a questão quando realizava fiscalização por solicitação do Congresso Nacional (diante do "Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da JBS") e a Receita Federal do Brasil lhe negou o fornecimento de informações sobre os benefícios fiscais concedidos às empresas investigadas sob a alegação de sigilo. Conforme constou do Acórdão 741/2019, sob relatoria do e. Ministro Raimundo Carreiro, "a prerrogativa de acesso às informações requeridas nos presentes autos reside – repito – no poder implícito desse Tribunal absolutamente necessário ao desempenho de sua atribuição constitucional de fiscalizar as renúncias de receitas". Na ocasião, o e. Ministro também pontuou que "a atuação desse Tribunal no caso em exame não ameaça o bem jurídico tutelado pelo sigilo fiscal [...]".²¹²

O raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União aplica-se integralmente ao caso de São Paulo. Não há como dar interpretação diversa à situação delineada nestes autos. De fato, não se almeja obter informações sobre a "situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades" (artigo 198 do CTN). Em verdade, o que se busca é simplesmente o acesso a dados transparentes que viabilizem o pleno exercício das funções constitucional e legal, de **avaliar a responsabilidade, a pertinência e a adequação dos valores renunciados e em que medida tal política reverteu benefício à sociedade.**

A reforçar o quanto dito, **a própria DCG concluiu nestes autos que as restrições impostas pelo artigo 198 do CTN não se aplicam para a franca maioria dos dados "em tese" sigilosos repassados** com esteio na Resolução SF nº 20, de 14/03/2012 (atualizada pela Resolução SFP nº 42, de 26/05/2020):

Da mesma forma que o douto MPC, esta fiscalização considera que os dados enviados pela SFP sob a condição de sigilo não se enquadram, em sua franca maioria, às restrições impostas pelo artigo 198 do CTN. Os poucos dados que poderiam ser considerados sensíveis referem-se a um caso em que os CNPJs de contribuintes usufruindo de um benefício foram identificados – informação que sequer era necessária para o atendimento à Requisição –; alguns valores de renúncias por benefício quando o número de contribuintes usufruindo do mesmo era menor ou igual a cinco; e apenas um pleito tributário de uma empresa (todos os demais pleitos encaminhados pela SFP foram solicitados por associações representantes de setores, ou por ONGs sem dados sensíveis em seu conteúdo), remontando a 4 arquivos dentre cerca de 80 recebidos da SFP. No mais, não havia dados que identificassem contribuintes de qualquer maneira, muito menos que divulgassem a "situação econômica ou financeira do sujeito passivo", enquadrando-se estes, na verdade, no inciso III do §1º da Resolução SFP 20/2012, que diz que não estão protegidas pelo sigilo fiscal as informações "agregadas, que não identifiquem o sujeito passivo".

Na verdade, a maior parte das informações individualizadas, e até identificadas, foram remetidas à fiscalização pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, e não pela SFP, em pleitos tributários de empresas que continham dados de investimentos pretendidos e faturamento previsto. Dados encaminhados sem necessidade de 'transferência de sigilo', e que foram tratados pela fiscalização como a legislação ordena a qualquer agente público.

²¹² TCU, Acórdão 741/2019 – Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. 03/04/2019)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Assim, embora não tenha havido limitação da fiscalização por conta do sigilo fiscal nesta oportunidade, muitos dos arquivos recebidos estão indevidamente protegidos por senhas, limitando o acesso de outros interessados que porventura queiram revisar os papéis de trabalho da fiscalização. Esta fiscalização é focada na gestão das renúncias de receitas no que se refere ao planejamento, à responsabilidade fiscal e à gestão por resultados frente a seu custo agregado. Para futuras fiscalizações nessa seara, em especial as que pretendam debruçar-se sobre os benefícios fiscais em si – analisando a regularidade e a vantajosidade deles conforme fruídos pelos contribuintes abrangidos – poderá haver limitações mais severas à supervisão dos trabalhos e ao legítimo conhecimento de dados públicos pela população em geral. (evento 411.5, fls. 532/533 do Relatório da DCG 2020).

A apuração da DCG também concentrou esforços em analisar o **Plano de Ação apresentado pelo Governo em 2017**, que tinha como objetivo atender às recomendações realizadas no Parecer Prévio referente àquele exercício. No quadro abaixo, adaptado do anexo D.2 do Relatório Preliminar, é possível concluir que **apenas parte do Plano foi realmente implementado. Além disso, diversas ações precisaram ser postergadas ou reformuladas, ao passo que outras foram cumpridas fora do prazo inicialmente estipulado.**

Ação	Conteúdo	Prazo original	Prazo postergado	Conclusão
A.1	Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017.	08/2019	03/2020 ²¹³	Ação cumprida dentro do prazo do CONFAZ.
B.1	Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham tido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 190/2017.	02/2019		Ação cumprida em prazo não Determinado.
B.2	Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências pertinentes à referida delimitação, de acordo com a motivação e o interesse público.	04/2019		Ação cumprida dentro do prazo.
B.3	Deliberar sobre a implementação das providências elencadas no estudo técnico (item B.2.).	08/2019	11/2019 (*) prazo da ação D.3.	Ação pendente.
C.1	Elaborar rotina de monitoramento do processo de apuração dos valores de benefícios fiscais fruídos considerados na LDO.	09/2019		Ação abandonada²¹⁴.
C.2	Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal	12/2019		Ação abandonada²¹⁵.
C.1	Alterar a estrutura da SEFAZ, instituindo, no âmbito do Gabinete do Secretário, uma unidade especializada em Controle Interno Dirigido aos Benefícios Fiscais - UCB, que se vincule, tecnicamente, à Corregedoria.		05/2020	Ação pendente.
C.2'	Editar ato normativo definindo as diretrizes do processo de controle e as competências da UCB.		05/2020	Ação pendente.

²¹³ Em virtude de alterações no Convênio ICMS 190/2017 (evento 411.50, fl. 01).

²¹⁴ Conforme constou do anexo D.2 do Relatório da DCG: em 30/09/2019, a SFP afirmou ter reavaliado a atividade disposta nesta ação em virtude das críticas ao Plano de Ação contidas no Relatório de Análise das Contas de 2018 e da crítica interna de que a atividade de controle seria melhor efetuada por uma unidade específica dentro da Pasta — neste último caso, com interpretação não sugerida pela fiscalização. Assim, foi estabelecido prazo para a reformulação do Plano de Ação nesse Eixo, que deveria considerar também a reestruturação administrativa da SFP, por meio do Decreto nº 64.152, de 22 de março de 2019. Em 30/03/2020, foi registrado pela SFP a atualização do Eixo C do Plano de Ação, com as propostas e prazos elencados abaixo (evento 411.50, fl. 03).

²¹⁵ Idem.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

C.3'	Elaborar roteiro de análise da fase de execução das rotinas de renúncias de receitas, contemplando a regularidade dos atos de concessão e o atendimento ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.		06/2020	Ação pendente.
C.4'	Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de execução 1º semestre de 2020.		07/2020	Ação pendente.
C.5'	Elaborar roteiro de análise da fase de estimação das renúncias de receitas, contemplando a forma e conteúdo dos demonstrativos próprios, integrantes da LDO.		08/2020	Ação pendente.
C.6'	Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de estimação PLDO 2021.		10/2020	Ação pendente.
C.7'	Elaborar roteiro de análise da fase de monitoramento da efetividade das medidas em face dos objetivos de política pública perseguidos.		10/2020	Ação pendente.
C.8'	Produzir relatório analítico pioneiro, referente à análise da fase de monitoramento, considerando o material produzido em 2020.		01/2021	Ação pendente.
D.1	Elaborar proposta de atribuições de competências na concessão, avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.	06/2019	01/2020	Ação cumprida inicialmente dentro do prazo, prejudicada pela sua reprovação em D.3.
D.2	Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências indicadas na proposta.	07/2019	Prazo não estipulado	Ação cumprida inicialmente dentro do prazo, prejudicada pela sua reprovação em D.3.
D.3	Editar atos normativos que se façam necessários, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando as competências de cada um e o fluxo processual.	11/2019	Prazo não estipulado	Ação pendente.
E.1	Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda à necessidade documental para comprovação do atendimento ao artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, estimativas e considerações orçamentárias pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais), de forma compatível com o resguardo do sigilo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3.).	12/2019		Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.
E.2	Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento.	05/2019		Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.
E.3	Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3.	08/2019	11/2019	Ação pendente.
E.4	Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas.	09/2019 ²¹⁶		Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.

²¹⁶ Prazo inicial da rotina implementada (evento 411.50, fl. 08).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

F.1	Consolidar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na instituição de programas especiais de parcelamentos de débitos do ICMS.	04/2019		Ação cumprida, com prejuízo do conteúdo: teor criticado pelo TCE no Relatório de 2019.
F.2	Inserir, na normatização referente à concessão de benefícios (item D.3.), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, remissões e anistias.	08/2019	11/2019 (*) prazo da ação D.3.	Ação pendente.

Fonte: quadro adaptado de fls. 01/09 do Anexo D.2 (evento 411.50).

Oportuno realçar que as duas ações inicialmente enquadradas sob o eixo “C” foram reformuladas em outras oito ações por conta de críticas realizadas no bojo das Contas do Governador de 2018. Embora o novo prazo para conclusão de cada uma destas ações já tenha expirado, todas continuavam pendentes à época da elaboração do Relatório da DCG.

Assim, ainda é longo o caminho a ser trilhado para que o Estado conte com Sistema de Controle Interno capaz de avaliar adequadamente se as rotinas de renúncias de receitas realmente atendem aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (evento 411.50, fl. 03 do anexo D.2).

Aliás, a própria Secretaria da Fazenda e Planejamento ratifica que “o controle interno aplicado a edição de benefícios fiscais que impliquem renúncias de receitas está suspenso, tendo em vista a proposta de estruturação, no âmbito do Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento, de unidade especializada” (evento 411.5, fl. 616 do Relatório da DCG 2020).

A falha, além de configurar deliberada infringência ao artigo 32 da CF/1988²¹⁷ e ao artigo 46 do Decreto Estadual nº 57.500/2011²¹⁸, vai frontalmente de encontro às seguintes determinações e recomendações realizadas nos Pareceres referentes às Contas de 2018 e 2019:

2 – DETERMINAÇÕES:

[...]

2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

[...]

- Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:

[...]

²¹⁷ CF/1988, art. 32. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

²¹⁸ Decreto Estadual nº 57.500/2011, art. 46. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida mediante sistema de controle interno do Poder Executivo, nos termos deste decreto, sem prejuízo do sistema de controle externo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

4 - Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente 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 (eTC-006453.989.18-8, evento 263.1, fls. 03/05)

DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

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

[...]

1.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exerçam 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:

[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

10. Relativamente à Renúncia de Receitas;

[...]

22. Aprimore o Sistema de Controle Interno, de modo a dar efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA. (eTC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03).

A agravar o quanto dito, foi constatado que **“6 das 13 concessões não contaram com as manifestações técnicas** que garantem a adequação orçamentária e a adequação fiscal tempestivamente. Ou seja, os **decretos foram assinados antes que se garantisse o atendimento à LRF**” (evento 411.54, fl. 25 da Manifestação do Diretor da DCG, g.n.):

Ato de Concessão	Assunto	Sumário Quantitativo	Manifest. quanto Adequação Orçament.	Manifest. de Impacto Fiscal	Estimativa de Receita Renunciada (R\$ milhões)			Compen sação
					2020	2021	2022	
Decreto 64.771 de 03/02/2020	Data Centers	03/02/2020 (* No entanto, baseado em Notas Técnicas de datas posteriores.	Não foi elaborado expediente. Incluído na Lei Orçamentária de 2021	Não foi elaborado expediente. Incluído na Lei Orçamentária de 2021	0	143,3	139,7	PO ²¹⁹
Decreto 64.806 de 21/02/2020	ONG Amigos do Bem	12/02/2020	17/06/2020 (intempestiva)	14/07/2020 (intempestiva)	1,2	1,7	1,8	EA ²²⁰
Decreto 64.843 de 06/03/2020	ONG Obra Social Nossa Senhora da Glória - Fazenda Esperança	27/02/2020	17/06/2020 (intempestiva)	14/07/2020 (intempestiva)	0,3	0,4	0,5	EA

²¹⁹ Previsão Orçamentária.

²²⁰ Elevação de Arrecadação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Ato de Concessão	Assunto	Sumário Quantitativo	Manifest. quanto Adequação Orçament.	Manifest. de Impacto Fiscal	Estimativa de Receita Renunciada (R\$ milhões)			Compen sação
					2020	2021	2022	
Decreto 64.958 de 30/04/2020	Cobre	24/04/2020	17/08/2020 (intempestiva)	21/08/2020 (intempestiva)	5,7	10,4	11,1	EA
Decreto 64.968 de 08/05/2020	Energia Elétrica (COVID)	30/04/2020	Dispensado de demonstração por força do Art. 65 da LRF	Dispensado de demonstração por força do Art. 65 da LRF	7,8	0	0	-
Decreto 65.109 de 05/08/2020	Medicamento ZOLGENSMA	03/08/2020 (original) 06/08/2020 (revisão)	17/08/2020 (intempestiva)	Sem elaboração para a publicação do Decreto	2,6	0	0	EA
Lei 17.289 de 25/09/2020	Doações de EPI para eleições municipais	Não Disponível	Dispensado de demonstração por força do Art. 65 da LRF	Dispensado de demonstração por força do Art. 65 da LRF	2,57	0	0	-
Decreto 65.252 de 15/10/2020	Prorrogação de diversos benefícios a 31/12/2020	15/10/2020 (*) Esses 4 decretos foram tratados em conjunto, havendo um único Sumário Quantitativo, assim como Manifestações de Adequação Orçamentária e Impacto Fiscal conjuntas.	15/10/2020 (**) Embora os textos marquem a data de 15/10/2020, as assinaturas eletrônicas dos responsáveis e a inclusão dos documentos no sistema eletrônico São Paulo Sem Papel datam de 16/10/2020.	15/10/2020 (**) Embora os textos marquem a data de 15/10/2020, as assinaturas eletrônicas dos responsáveis e a inclusão dos documentos no sistema eletrônico São Paulo Sem Papel datam de 16/10/2020.	159,2	0	0	PO
Decreto 65.253 de 15/10/2020	Fornecimento de alimentação				0	8,1	ND	EA
Decreto 65.254 de 15/10/2020	Prorrogação de diversos benefícios a 31/12/2022				0	5.244	ND	PO
PL 646/2020, de 21/10/2020 (aprovado como Lei 17.299, de 29/10/2020)	Medicamento ZOLGENSMA (continuação como projeto de Lei)	19/10/2020	19/10/2020	20/10/2020	14,6	27,0	48,0	EA/ PO
Decreto 65.449 de 30/12/2020	Setor Têxtil	18/12/2020 (***) Benefícios tratados em conjunto no mesmo expediente, embora com Sumários Quantitativos e Manifestações individuais.			0	118,1	188,0	EA
Decreto 65.450 de 30/12/2020	Setor produtor de leite				0	63,0	100,2	EA
Decreto 65.451 de 30/12/2020	Avicultura		29/12/2020	30/12/2020	0	69,8	111,1	EA
Decreto 65.454 de 30/12/2020	Veículos usados	30/12/2020	31/12/2020 (intempestiva)	31/12/2020 (intempestiva)	0	232,4	369,8	EA
Subtotal Previsão Orçamentária					159,2	5.414	187,7	PO
Subtotal Medidas de Compensação					24,4	503,9	782,5	EA
Total geral					186,2	5.918	970,2	EA/ PO

Fonte: quadro às fls. 574/576 do Relatório DCG 2020 (evento 411.5).

Em acréscimo, verificou-se que as manifestações sobre a adequação orçamentária e fiscal eram de qualidade duvidosa e traziam textos padronizados que se limitavam a repisar informações produzidas pela CAT (Coordenadoria de Administração Tributária), sem o cuidado de revisar os cenários projetados nas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

compensações, mesmo em um ano atípico em que houve oscilações relevantes na arrecadação mensal de receitas como já mencionado no tópico “Análise dos Resultados Contábeis”.

A bem da verdade, as falhas nas renúncias de receitas podem ser observadas desde a etapa de planejamento. Com efeito, tanto o **demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de benefícios fiscais** (que deve constar no PLOA segundo o artigo 165, §6º, da Constituição Federal²²¹ c/c artigo 5º, II, da LRF²²²), quanto o **demonstrativo de estimativa e compensação e compensação das renúncias** (que deve estar presente no anexo de metas fiscais do projeto da LDO de acordo com o artigo 4º, §2º, V, da LRF²²³) continuaram a ser **elaborados de forma incompleta**.

Nesse horizonte, é possível afirmar que **o Estado descumpriu a determinação realizada nas Contas de 2019** para que a **concessão dos benefícios fiscais atendesse aos requisitos estabelecidos na LRF** (inclusive no que se refere aos quadros e anexos das peças orçamentárias) conforme modelagem estabelecida pela STN²²⁴.

Ainda mais **grave é a constatação de que o Estado manteve o procedimento de conceder benefícios fiscais de ICMS através de meros Decretos**, em desrespeito à obrigação contida no artigo 150, §6º, da CF/1988²²⁵ e, por conseguinte, à autoridade do Poder Legislativo.

²²¹ CF/1988, Art. 165. *Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] §6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.*

²²² LRF, art. 5º. *O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...] II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;*
²²³ LRF, art. 4º - *A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:*

[...]

§1º - Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§2º - O Anexo conterá, ainda:

[...]

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

²²⁴ DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

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

[...]

1.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (eTC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03).

²²⁵ CF/1988, art. 150, § 6º *Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Mais uma vez, admira-se que o Executivo tenha perseverado na utilização deste artifício, em desrespeito à determinação (realizada no âmbito das Contas de 2018²²⁶ e reiterada nas Contas de 2019²²⁷) de que a concessão de benefícios fiscais deveria ser internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito.

A recalcitrância da Administração Estadual em conceder renúncias por meio de Decreto permaneceu mesmo após o STF julgar, em fevereiro de 2020, a ADI nº 5.929/DF, na qual restou finalmente pacificado que os convênios Confaz possuem natureza simplesmente autorizativa, não possuindo o condão de dispensar a lei específica mencionada no artigo 150, § 6º, da Carta Magna:

CONCESSÃO INCENTIVO FISCAL DE ICMS. NATUREZA AUTORIZATIVA DO CONVÊNIO CONFAZ. 1. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESPECÍFICA EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA. 2. TRANSPARÊNCIA FISCAL E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA ORÇAMENTÁRIA.

1. O poder de isentar submete-se às idênticas balizar [sic] do poder de tributar com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC nº 03/1993 adquiriu destaque ao prever lei específica para veiculação de quaisquer desonerações tributárias (art.150 §6º, in fine).

2. Os convênios CONFAZ têm natureza meramente autorizativa ao que imprescindível a submissão do ato normativo que veicule quaisquer benefícios e incentivos fiscais à apreciação da Casa Legislativa.

3. A exigência de submissão do convênio à Câmara Legislativa do Distrito Federal evidencia observância não apenas ao princípio da legalidade tributária, quando é exigida lei específica, mas também à transparência fiscal que, por sua vez, é pressuposto para o exercício de controle fiscal-orçamentário dos incentivos fiscais de ICMS.

(STF, ADI 5929/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Publicado no DOU de 27/02/2020).

Ainda no tocante ao assunto, chama atenção a edição da Lei Estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020. O normativo, a princípio editado visando *estabelecer medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas*, trouxe em seu artigo 23 novas regras para o processo legislativo de análise de benefícios:

Artigo 23 – A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

²²⁶ 2 - DETERMINAÇÕES:

- 2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

[...]

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

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. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88) (eTC-006453.989.18-8, evento 263.1, fls. 03/04)

²²⁷ DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

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

1.1. 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 (eTC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000. (Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020)

A previsão é, no mínimo, curiosa. De forma questionável, foi criada uma figura de “**concordância legislativa tácita**” para benefícios não analisados no prazo de 15 dias, como subterfúgio para contornar a obrigação constitucional de aprovação de novas renúncias por meio de lei específica (artigo 150, §6º, da CF/1988).

Como bem ponderado pela DCG e pela ATJ, o dispositivo, além de flagrantemente inconstitucional, é tecnicamente ininteligível, motivo pelo qual foram protocoladas numerosas ações judiciais questionando, tanto a legalidade da Lei nº 17.293/2020, quanto a dos Decretos editados com seu respaldo²²⁸.

De todo modo, e sem adentrar no mérito das ações que serão apreciadas em momento oportuno pelo E. TJ/SP e pela Suprema Corte²²⁹, fato é que apenas os Decretos editados a partir de 15 de outubro de 2020 foram albergados pela questionável Lei nº 17.293/2020. Portanto, os benefícios instituídos por mero Decreto anteriormente àquela data (conforme quadro às fls. 10/12 desta manifestação) contrariam não apenas o artigo 150, § 6º, da CF/1988 e o artigo 163, § 6º da Constituição Estadual, como também o entendimento do E. STF (pacificado na ADI nº 5.929/DF) e as determinações emitidas pelo E. TCE/SP (nas Contas do Governador de 2018 e 2019).

A apreensão com o assunto cresce ao se considerar que, apesar de todas as orientações do Controle Externo (e a despeito dos proclamados esforços da Administração), **ainda há 88 renúncias de receitas com prazo de vigência indeterminado** (evento 411.5, fl. 615 do Relatório da DCG 2020).

Basicamente, o Estado continua a contrariar a recomendação 15 do parecer prévio de 2017, que apontou a necessidade de “providências voltadas à delimitação da

²²⁸ Decretos nº 65.252/2020, nº 65.253/2020, nº 65.254/2020 e nº 65.255/2020.

²²⁹ Segundo a ATJ: “dentre as medidas judiciais propostas, ao menos 2 (duas) Ações Diretas de Inconstitucionalidade permanecem em trâmite na data desta manifestação (Processos 2250266-75.2020.8.26.0000 e 2283328-09-2020.8.26.0000). De forma análoga, houve o ingresso de ao menos, 2 (duas) Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra a mencionada lei no E. Supremo Tribunal Federal, igualmente em trâmite (ADI 6691 e ADI 6673). (evento 424., fls. 15/16)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos”²³⁰.

Mesmo que por analogia ao que dispõe o artigo 57, §3º, da ainda vigente Lei nº 8.666/1993²³¹, se o Estado não pode assumir despesas oriundas de contratos com prazo indeterminado, por qual razão seria plausível que pudesse realizar gastos indiretos decorrentes de renúncia de receitas sem qualquer limitação temporal?²³²

Ressalta-se que, no âmbito da União, desde 2006 a LDO prevê que os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que concedam, ampliem ou renovem benefícios de natureza tributária, deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos²³³.

A esse respeito, veja-se trecho da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício 2020 (Lei nº 13.898/2019):

Art. 116, § 1º As proposições de autoria do Poder Executivo federal que concedam ou ampliem benefícios tributários deverão estar acompanhadas de avaliação do Ministério da Economia quanto ao mérito e aos objetivos pretendidos, bem como da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, e de sua compensação, de acordo com as condições previstas no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 2º Deverão conter cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, os projetos de lei aprovados ou as medidas provisórias que:

I - vinculem receitas; ou

II - concedam, ampliem ou renovem benefícios de natureza tributária.

Todavia, em consulta à Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019, que dispôs sobre as Diretrizes Orçamentárias para o Estado de São Paulo no exercício de 2020²³⁴, não se identificou qualquer previsão desse gênero²³⁵.

²³⁰ eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 06/07

²³¹ Lei nº 8.666/1993, § 3º *É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.*

²³² Nesse sentido, veja-se artigo da Procuradora de Contas Éliada Graziane Pinto:

Estamos infelizmente (mal) acostumados e pouco conscientes sobre a existência de renúncias fiscais concedidas/renovadas por décadas, muito embora saibamos ser ilegal, por exemplo, que o Estado assuma despesas oriundas de contratos administrativos por prazo indeterminado (a teor do artigo 57, §3º da Lei 8.666/1993) ou que superem o teto fiscal trazido pela Emenda 95/2016.

Para superar tamanha opacidade interpretativa, urge resgatar no próprio alcance prospectivo do “Novo Regime Fiscal”, a baliza decorrente da vedação prevista no art. 109, §2º, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ora, se o desajuste nas contas públicas resultar tão severo a ponto de já não se cumprir o limite global para a expansão das despesas primárias – incluídas ali as despesas obrigatórias e os pisos de custeio da saúde e educação –, ficará vedada também “a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. Artigo disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-30/gasto-tributario-nao-limite-prazo-nem-teto-fiscal>.

²³³ Conforme mencionado no Acórdão TCU 747/2010 – Plenário. Decisão disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse.

²³⁴ LDO 2020 do Estado de São Paulo disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/ldo2020.

²³⁵ A questão do prazo de vigência das renúncias de receitas foi oportunamente abordada no Acórdão TCU 747/2010 – Plenário. Conforme apontado pelo e. Ministro Augusto Nardes, “o estabelecimento de prazo de vigência para as renúncias de receita propicia a sua avaliação, uma vez que esses instrumentos de política pública passarão pelo crivo do Poder Legislativo quando de sua renovação. Assim, a participação parlamentar na tomada de decisão acerca das renúncias previne a permanência no sistema tributário de desonerações não mais importantes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

O Estado tampouco avançou na demonstração de que as renúncias concedidas se encontram incluídas em política pública estratégica de fomento, caracterizada por racionalidade e por objetivos socioeconômicos bem delineados, conforme determinação 1.3 à Secretaria da Fazenda e Planejamento no Parecer referente ao exercício 2019²³⁶.

Muito embora a exigência venha sendo realizada pelo TCE/SP desde as Contas de 2018²³⁷, restou constatado que os estudos prévios dos benefícios fiscais ainda não são suficientes para assegurar a vantagem das concessões. Como se não bastasse, a maior parte dos normativos que instituem os benefícios surgiram a partir de pleitos dos setores, sem comprovação de que se incluíam em contexto de estratégia bem definida e estruturada de desenvolvimento econômico. Na prática, os processos tramitados da Secretaria da Fazenda e Planejamento ainda não fazem menção a plano que se insira em contexto mais amplo da gestão pública, denotando ausência de racionalidade e de objetivos socioeconômicos bem definidos (evento 411.5, fls. 564/573 do Relatório da DCG 2020).

Em suma, o conjunto de achados destes autos revela que, decorridos três anos desde a emissão das primeiras recomendações específicas desse E. Tribunal sobre o quesito “renúncias de receitas”, ainda há muito a avançar para que a legislação de regência seja finalmente atendida.

A preocupação com a matéria se justifica, sobretudo, pelo cenário de queda real na arrecadação trazido pela pandemia, que está a exigir cada vez mais zelo na gestão da coisa pública de modo a não comprometer o financiamento dos serviços essenciais.

Nesta circunstância, **inadmissível que benefícios com retornos socioeconômicos duvidosos continuem a vigorar, com absoluta falta de transparência, por prazo indeterminado e às custas do contribuinte, sob o pretexto de guerra fiscal com outros Estados.**

social e economicamente. Acórdão disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A747%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse

²³⁶ DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

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

[...]

1.3. 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;

²³⁷ 2 - DETERMINAÇÕES:

[...]

2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

[...]

3 - Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Aliás, a pandemia, longe de servir de pretexto para justificar ou amenizar as numerosas e reincidentes falhas identificadas na seara de renúncia de receitas, traz à lume a necessidade dessa Corte deixar de acolher o argumento de que alguns avanços supostamente justificam a quantidade imensa de lacunas grosseiras ainda não corrigidas pela Administração Estadual.

Com efeito, **remanescem intactas as principais irregularidades já apontadas desde as Contas de 2016, ou seja, a concessão de incentivos fiscais por meio de Decretos do Executivo e a não comprovação de que as correlatas receitas foram renunciadas com base em critérios objetivos e bem delineados.**

Por fim, necessário esclarecer que este Ministério Público jamais esperou que a Administração Estadual, através de soluções instantâneas e de curto fôlego, conseguisse resolver todas as falhas na seara de renúncias de receitas. Tanto é que, nas Contas de 2017, primeiro exercício em que o tema passou a ser abordado pela DCG, o próprio MP de Contas, a despeito dos impressionantes achados, opinou pela emissão de parecer prévio favorável (ainda que com ressalvas) aos demonstrativos.

Aliás, justamente por ter ciência da complexidade da questão, o TCE/SP, há 3 anos, determinou a elaboração de plano composto de uma série de ações cujos prazos, como já está patente, foram simplesmente ignorados. As falhas apontadas pela instrução revelam, na maior parte dos casos, morosidade do Estado para se adequar a padrões mínimos de técnica administrativa. Todavia, o que mais impressiona é a obstinação de como a Gestão vem encarando temas que já foram pacificados até mesmo na Suprema Corte, como é o caso da necessidade de lei específica para concessão de benefícios fiscais.

A atitude unilateral do Executivo, que há anos desrespeita à vista de todos o princípio da legalidade (ao invés de resguardá-lo, como se espera do poder público) certamente não deve contar com a chancela de órgão cuja visão de futuro é “ser uma Instituição de referência no controle da efetividade na aplicação dos recursos públicos”²³⁸. E aqui lança-se a pergunta: **que efetividade há em abrir mãos de recursos públicos sem critérios minimamente objetivos, em prol de grupo restrito de beneficiados, às custas dos esforços da quase integralidade da população do Estado?**

Nesse panorama, constatada a inadequada gestão das renúncias de receitas, além de reiterado desprezo a recomendações e determinações exaradas por essa E. Corte (eTC-2347.989.19-6, eTC-6453.989.18-8 e eTC-3546.989.17-9), o Ministério Público de Contas, como já o fizera nos dois anos anteriores, entende que a matéria deve ser tratada

²³⁸Visão de Futuro do TCE/SP disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

como **motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável às Contas anuais em apreço.**



APLICAÇÃO DE RECURSOS NA
SAÚDE



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Com o intuito de regulamentar o artigo 198, §3º, da Constituição da República²³⁹, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 141/2012, que dispôs sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde. No caso dos Estados, ficou definido que este percentual corresponderia a 12% da arrecadação de impostos e transferências²⁴⁰.

Referida norma estabeleceu, ainda, que a fiscalização da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde ficaria a cargo do Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação (artigo 38, III).

Nesse horizonte, a DCG apurou que o Estado de São Paulo aplicou, em 2020, a importância de R\$ 18,823 bilhões em ações e serviços de saúde, o que equivale a 13,94% da receita proveniente de impostos e transferências em respeito ao piso fixado pelo artigo 6º, caput, da LC nº 141/2012 (evento 411.3, fl. 355 do Relatório da DCG 2020).

O percentual aplicado no setor em 2020 superou os valores apurados anualmente desde 2012. Como será abordado em maiores detalhes no tópico “Acompanhamento Especial – Covid-19”, este aumento foi resultante do direcionamento de recursos para o combate à pandemia do novo Coronavírus:

²³⁹ CF/1988, art. 198, § 3º *Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

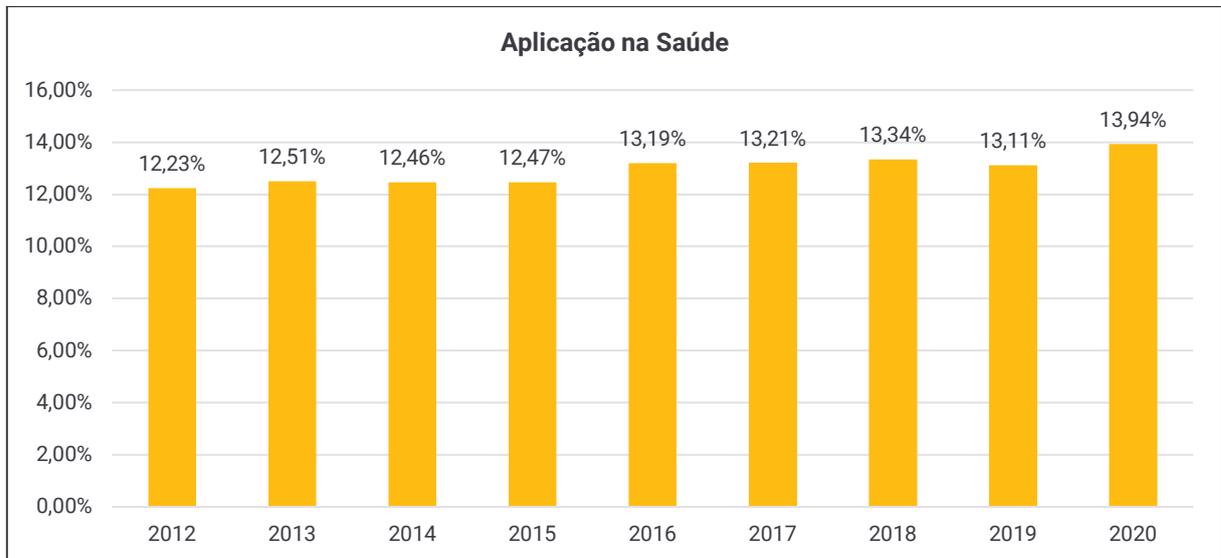
III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

²⁴⁰ LC nº 141/2012. Art. 6º *Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da DCG e dos votos condutores nas Contas do Governador de 2012 a 2019²⁴¹.

Apesar do cumprimento do limite mínimo de aplicação no setor, o detalhado relatório da Diretoria de Contas do Governador traz uma série de achados que justificam a adoção de providências por parte da Administração Estadual.

Demandam especial atenção as **obras em atraso na área da saúde**.

Cumprir frisar que duas destas obras, em andamento no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, deveriam ter sido concluídas desde 2014.

Descrição da Obra	Valor Inicial Contratado	Valor Total Pago	Data Prevista para conclusão
Obra de Construção de Novo Prédio denominado Complexo Hospitalar Cotoxó	63.415.613	47.952.808	03/06/2014
Obra de reforma, Ampliação e Adequação para UTI 11 Pavimentos	34.160.265	43.760.323	05/12/2014

Fonte: extraído de quadro à fl. 43 do Relatório de Acompanhamento da Aplicação em Saúde (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2)

O Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu (HCFMB) também conta com duas obras proteladas:

²⁴¹ fl. 38 do voto condutor do TC-003564/026/12, fl. 48 do voto condutor do TC-1466/026/13, fl. 84 do voto condutor do TC-00788/026/14, fl. 103 do voto condutor do TC-003554/026/15, fl. 25 do voto condutor do TC-5198/989/16, fl. 95 do voto condutor do TC-003546.989.17-9, fl. 62 do voto condutor do TC-006453.989.18-8, fl. 25 do voto condutor do eTC-2347.989.19 e fl. 355 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.3). Obs: os dispêndios com o tratamento das enfermidades dos presos foram considerados no cálculo do percentual de recursos destinados à saúde tendo em vista as considerações externadas pelo E. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues na relatoria das contas do Governador de 2017 (TC-003546.989.17-9).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Descrição da Obra	Data Prevista para Conclusão ²⁴²	Data de conclusão prevista após aditivos	% da Obra Concluída	Valor Inicial do Contrato	Valor Atualizado do Contrato	Valor total pago
Contratação de serviços de terceiros com emprego de mão de obra para ampliação do Ambulatório de Especialidades do HCFMB.	09/01/2017	24/03/21	81% ²⁴³	3.737	3.917	3.008
Contratação de serviços de terceiros com emprego de mão de obra para reforma e ampliação da UTI Neonatal do HCFMB.	26/01/2015	25/01/21	84% ²⁴⁴	3.053	4.211	3.546

Fonte: extraído de quadro à fl. 43 do Relatório de Acompanhamento da Aplicação em Saúde (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2)

A reforma e ampliação da UTI Neonatal do HCFMB (Contrato 48/2013), por exemplo, cuja conclusão estava inicialmente prevista para 26/01/2015, foi adiada para 24/03/2021. Ao todo, foram realizados 15 aditivos de extensão de prazo contratual (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2, fl. 45).

A ampliação do Ambulatório de Especialidades é outra obra em atraso no HCFMB, sendo que as justificativas apresentadas (demora nos repasses de recursos federais, chuvas em Botucatu e pandemia de Covid-19) dificilmente justificam, por si sós, o atraso de mais de quatro anos em relação ao prazo inicialmente previsto para conclusão do serviço (09/01/2017) (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2, fls. 44/45).

Noutro giro, a **análise documental do RAG (Relatório Anual de Gestão)** revela pontos adicionais que demandam maior zelo da Administração Estadual.

O RAG é pré-requisito²⁴⁵ para que Municípios, Estados e Distrito Federal recebam os recursos previstos na Lei nº 8.142/1990. Em tese, este relatório deveria ser a principal ferramenta de acompanhamento da gestão da saúde em cada ente federativo, permitindo o monitoramento das metas da Programação Anual de Saúde (PAS) e orientando o redirecionamento cabível no Plano Estadual de Saúde (PES).

Entretanto, conforme apontado pela Fiscalização, o RAG elaborado pelo Estado de São Paulo ainda apresenta numerosas deficiências que impedem o alcance das finalidades que justificaram sua criação.

²⁴² De acordo com o Portal de Obras Paralisadas TCE-SP (Período- 4º Trimestre 2020)

²⁴³ Data da última medição: 18/09/2020

²⁴⁴ Data da última medição: 11/09/2020

²⁴⁵ Conforme art. 4º, IV, da Lei nº 8.142/1990.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Neste horizonte, cite-se o fato de seu acesso estar adstrito a gestores e aos conselhos de saúde, o que interfere na averiguação do cumprimento do prazo estabelecido no artigo 36, §1º, da LC nº 141/2012²⁴⁶ (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2, fl. 04).

Outrossim, a falta de pormenorização das receitas de impostos e transferências e a ausência de adequado detalhamento para conciliação das despesas mencionadas no RAG com aquelas indicadas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária sob a função 10 (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2, fl. 08) dificulta o trabalho de conferência do atendimento ao piso de 12% previsto no artigo 6º da LC nº 141/2012.

A **ausência de clareza na divulgação de dados sobre aquisições da vacina Coronavac**, gerando dúvidas sobre o real objeto da aquisição mencionada no RAG (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2, fl. 09), corrobora o entendimento de que este Relatório ainda não cumpre seu objetivo de ser o principal instrumento de transparência da Saúde Estadual.

Além disso, muito embora seja inegável que a pandemia de Covid-19 afetou o cumprimento de parte significativa das metas mencionadas no RAG, não existem justificativas plausíveis para a ausência de sugestões de providências e de redirecionamentos do Plano Estadual de Saúde, como exige o artigo 99, inciso IV, da Portaria de Consolidação MS nº 1/2017²⁴⁷.

O Governo Estadual também deve adotar providências para que a **auditoria de gestão** prevista no artigo 42 da Lei Complementar nº 141/2012 seja efetivamente realizada. Conforme dispõe o aludido artigo:

Art. 42. Os órgãos do sistema de auditoria, controle e avaliação do SUS, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão verificar, pelo sistema de amostragem, o cumprimento do disposto nesta Lei Complementar, além de verificar a veracidade das informações constantes do Relatório de Gestão, com ênfase na verificação presencial dos resultados alcançados no relatório de saúde, sem prejuízo do acompanhamento pelos órgãos de controle externo e pelo Ministério Público com jurisdição no território do ente da Federação.

Todavia, como apontado pela Unidade Técnica, o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS não analisou a veracidade das informações do RAG 2020, com ênfase

²⁴⁶ LC nº 141/2012, art. 36, §1º *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar a observância do disposto neste artigo mediante o envio de Relatório de Gestão ao respectivo Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas nesta Lei Complementar, ao qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sem prejuízo do disposto nos arts. 56 e 57 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

²⁴⁷ Portaria de Consolidação MS nº 1/2017, art. 99. *O Relatório de Gestão é o instrumento de gestão com elaboração anual que permite ao gestor apresentar os resultados alcançados com a execução da PAS e orienta eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários no Plano de Saúde. (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 6º) § 1º O Relatório de Gestão contemplará os seguintes itens: (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 6º, § 1º) I - as diretrizes, objetivos e indicadores do Plano de Saúde; (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 6º, § 1º, I) II - as metas da PAS previstas e executadas; (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 6º, § 1º, II) III - a análise da execução orçamentária; e (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 6º, § 1º, III) IV - as recomendações necessárias, incluindo eventuais redirecionamentos do Plano de Saúde. (Origem: PRT MS/GM 2135/2013, Art. 6º, § 1º, IV) [...] (g.n.)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

na verificação presencial dos resultados (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2, fls. 11/12). Ressalta-se que esta falta de atuação prejudica a autenticidade e fidedignidade das informações constantes do RAG, além de descumprir a LC nº 141/2012 e o artigo 36-B do Decreto Estadual nº 49.343, de 24 de janeiro de 2005²⁴⁸.

Em acréscimo, entende-se que não há motivos para que o Governo Estadual deixe de realizar a **audiência pública** prevista no artigo 36, §5º, ambos da LC nº 141/2012, cuja convocação deve ser realizada de forma ampla e aberta para toda a população.

Com efeito, a prestação de contas que vem sendo realizada pelo Secretário Estadual de Saúde à Comissão de Saúde da Assembleia Legislativa não se confunde com a audiência pública requerida pela LC nº 141/2012, tendo em vista que, naquele evento, o incentivo à participação popular não vem sendo assegurado (eTC-10100.989.20-1, evento 74.2, fls. 37/39). Neste viés, o mero envio de cópias das atas de tais reuniões entre Secretário Estadual e Comissão da Alesp revela-se insuficiente para fins de comprovação de observância ao mandamento legal.

Oportuno recordar que a necessidade de promoção de audiências públicas na área da saúde, com o conseqüente encaminhamento das respectivas atas ao Controle Externo, vem sendo objeto de recomendações e determinações do TCE/SP desde longa data:

23ª – Encaminhem-se ao Tribunal de Contas, no prazo estabelecido no inciso II do art. 12 das Instruções Consolidadas nº 1, de 2008, “cópias das atas das audiências públicas trimestrais realizadas na Assembleia Legislativa para apreciação dos relatórios financeiros e operacionais da Saúde.” (TC-003564/026/12, fl. 05 do parecer referente às Contas do Governador de 2012, g.n.)

14ª - Encaminhe a este Tribunal as cópias das atas das audiências públicas da saúde a serem realizadas na Assembleia Legislativa, na forma e periodicidade determinadas no §5º do artigo 36 da LC 141/2012, e conforme determina o inciso II, artigo 1 das instruções 1/2008. (TC-000788/026/14, fl. 07 do parecer referente às Contas do Governador de 2014, g.n.)

1.9. Encaminhar, a esta Corte de Contas, até o dia 15 (quinze) do segundo mês subsequente ao trimestre encerrado, as cópias das atas das audiências públicas trimestrais realizadas na Assembleia Legislativa para apreciação dos relatórios financeiros e operacionais da saúde, em cumprimento ao disposto no § 5º do artigo 36 da Lei Complementar federal nº 141/2012 (TC-003554/026/15, fl. 04 do parecer referente às Contas do Governador de 2015, g.n.)

III. RECOMENDACÕES - A. as da instrução e análise processual, acolhidas; e, as acrescentadas; B. as de anos anteriores consideradas não atendidas.

III.B - DE ANOS ANTERIORES III.B.1 - ano 2015: "L.9. Encaminhar, a esta corte de contas, até o dia 15 (quinze) do segundo mês subsequente ao trimestre encerrado, as cópias das atas das audiências públicas trimestrais realizadas na Assembleia Legislativa para apreciação dos relatórios financeiros e operacionais da saúde, em cumprimento ao disposto no g 5e do artigo 36 da Lei Complementar federal ne 14t/2012: (TC-5198/989/16, fl. 05 do parecer referente às Contas do Governador de 2016, g.n.)

²⁴⁸ Com a redação dada pelo Decreto Estadual nº 60.817, de 07 de outubro de 2014.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

7. *Promova as audiências públicas na área da saúde, consoante previsto na Lei Complementar nº 141/12 (TC-002347.989.19-6, fl. 02 do parecer referente às Contas do Governador de 2019, g.n.).*

Por fim, vale salientar que, ao menos enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, pertinente que tais audiências sejam realizadas de forma virtual, de modo a assegurar a ampla participação da sociedade, ainda que por *chat* eletrônico, e tomando-se o devido zelo de manter os registros das intervenções realizadas por parlamentares e cidadãos durante as reuniões.

A par de tais considerações, entende-se que as seguintes recomendações e determinações devem ser direcionadas ao Governo Estadual:

- (i) envie esforços para que as obras no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP e no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu sejam efetivamente concluídas;
- (ii) aprimore a elaboração do Relatório Anual de Gestão, de modo que este instrumento seja efetivamente uma importante ferramenta de transparência da Saúde, permitindo o monitoramento das metas da Programação Anual de Saúde (PAS) e orientando o redirecionamento cabível no Plano Estadual de Saúde (PES), como estabelece o artigo 99 da Portaria de Consolidação MS nº 1/2017;
- (iii) garanta que o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS analise a veracidade das informações do Relatório Anual de Gestão, em atendimento à exigência do artigo 42 da Lei Complementar nº 141/2012;
- (iv) promova a audiência pública de saúde prevista no artigo 36, §5º, da LC nº 141/2012, assegurando-se de que a sua convocação seja realizada de forma ampla e aberta para toda a população.

Acompanhamento Especial Covid-19

Estima-se que a maior parte da população mundial já tenha sido infectada alguma vez por cepas do coronavírus, principalmente durante a infância, já que são reconhecidos como a segunda principal causa do resfriado comum. Os vírus desta família foram isolados pela primeira vez em 1937, mas a sua descrição detalhada só foi publicada em 1965²⁴⁹.

²⁴⁹ Informações obtidas em: <https://abro.org.br/entenda-o-coronavirus/>; <https://www.bbc.com/portuguese/geral-52303032>. Acesso aos 20/05/2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Até 2019, seis cepas de coronavírus humano haviam sido identificadas²⁵⁰, incluindo a SARS-CoV, responsável pela síndrome respiratória aguda grave, e a MERS-CoV, associada à síndrome respiratória do Oriente Médio²⁵¹.

Entretanto, em 31 de dezembro de 2019, a China reportou à Organização Mundial da Saúde os primeiros casos de uma pneumonia de etiologia inédita, que fez suas primeiras vítimas na cidade de Wuhan. Como ficou demonstrado na semana seguinte, tratava-se de uma cepa de coronavírus ainda não identificada em seres humanos, inicialmente chamada de 2019-nCoV (posteriormente designada SARS-CoV-2). Da mesma forma que o SARS-CoV, o novo coronavírus estava associado a crises respiratórias graves, geralmente acompanhadas de febre, dores de cabeça e fadiga²⁵².

A situação evoluiu rapidamente para além das fronteiras chinesas, atingindo países como Tailândia, Japão, Coreia do Sul e Vietnã. Por conta disto, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) resolveu declarar situação de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, de modo a coordenar esforços para conter a propagação do vírus. Até então, a situação só havia sido declarada cinco vezes, o que já indicava o caráter atípico da ocorrência e alertava para o cenário que se avizinhava²⁵³.

O panorama se agravou à medida que o surto do novo coronavírus se espalhou por países de todos os continentes. Sobreveio, então, a declaração da pandemia em 11 de março de 2020. Desde junho de 2009, quando foi declarada a pandemia de gripe A (H1N1), (também conhecida como gripe suína), o mundo não enfrentava doença capaz de se propagar tão rápido, em tantas regiões distintas do globo.²⁵⁴

Como o tempo, infelizmente, se encarregou de demonstrar, esta nova crise de saúde pública internacional teria contornos ainda mais graves e duradouros que a pretérita. Estudos preliminares indicaram que a taxa média de contaminação pelo novo coronavírus era, em média, 66,7% mais elevada que a da influenza responsável pela pandemia de 2009. Por outro lado, enquanto na pandemia anterior logo se descobriu que um medicamento

²⁵⁰ As outras quatro cepas eram as seguintes: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63 e HCoV-HKU1. Fonte: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso aos 20/05/2021.

²⁵¹ Conforme informações obtidas em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso aos 20/05/2021.

²⁵² Fonte: <https://www.msmanuals.com/pt-br/casa/infec%C3%A7%C3%B5es/v%C3%AADrus-respirat%C3%B3rios/coronav%C3%AADrus-e-s%C3%ADndromes-respirat%C3%B3rias-agudas-covid-19-mers-e-sars>. Acesso aos 20/05/2021.

²⁵³ De acordo com a OPA, as outras cinco situações foram estas:

25 de abril de 2009: pandemia de H1N1

5 de maio de 2014: disseminação internacional de poliovírus

8 agosto de 2014: surto de Ebola na África Ocidental

1 de fevereiro de 2016: vírus zika e aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas 18 maio de 2018: surto de ebola na República Democrática do Congo

Dados extraídos de: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso aos 20/05/2021.

²⁵⁴ Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-03-11/oms-declara-que-coronavirus-e-uma-pandemiaglobal.html>. Acesso aos 20/05/2021.



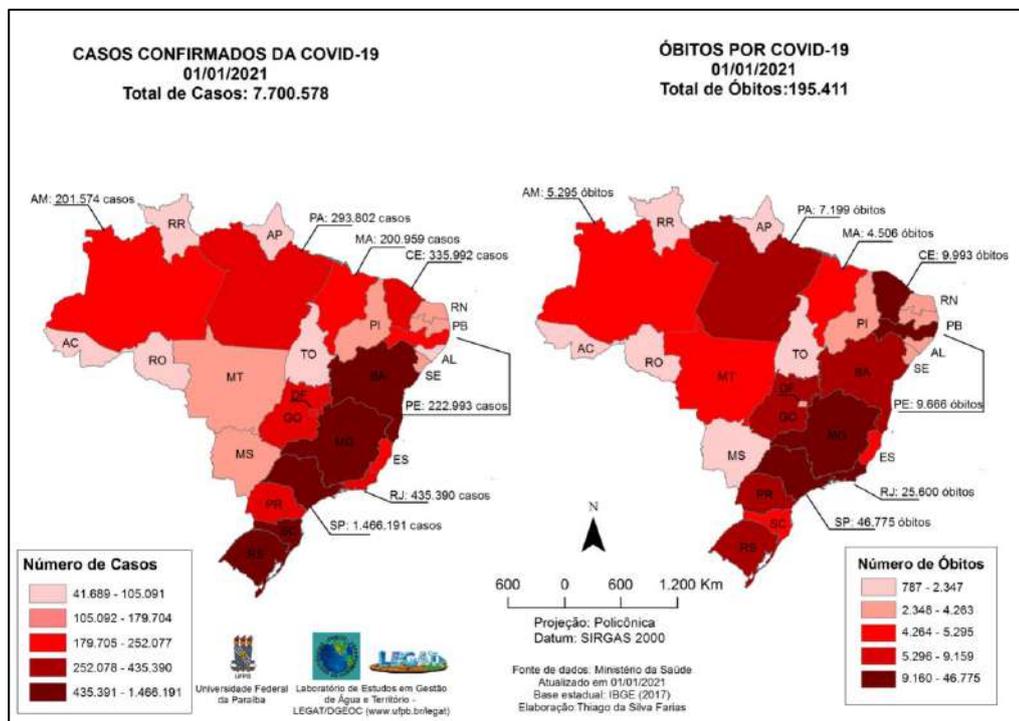
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

então existente (à base de fosfato de Oseltamivir) era eficaz no combate à doença, o mesmo não ocorreu em relação à Covid-19²⁵⁵.

Guardadas as devidas proporções, pode-se afirmar que a última grande ameaça à saúde pública comparável à pandemia de Covid-19 foi a Gripe Espanhola, que infectou cerca de 600 milhões de pessoas e causou de 20 a 40 milhões de mortes entre 1918 e 1920²⁵⁶.

Até o final de 2020, a Organização Mundial de Saúde já havia registrado 81.658.440 casos de Covid-19 e 1.802.206 óbitos em todo o planeta²⁵⁷.

No Brasil, o primeiro caso de Covid-19 foi registrado em 26 de fevereiro de 2020, na cidade de São Paulo. Até o fim do ano, já seriam 7,7 milhões de casos e 195.411 óbitos²⁵⁸.



Fonte: <https://www.ufpb.br/legat/contents/mapas-coronavirus/01-01-brasil.png>.

²⁵⁵ Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2020/03/coronavirus-avanca-a-um-ritmo-quase-70-superior-ao-da-pandemia-de-gripe-a-ck7qiak2a04by01pq02reidx.html>. Acesso aos 20/05/2021.

²⁵⁶ https://static.fecam.net.br/uploads/1412/arquivos/1923613_RELATORIO_GERAL_DE_ENFRENTAMENTO_DO_CORONAVIRUS.pdf; <http://www.invivo.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inifid=815&sid=7>;

²⁵⁷ Dados disponíveis em: http://www.saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-de-transmissao-respiratoria/coronavirus/2021/janeiro/coronavirus010121_situacao_epidemiologica.pdf. Acesso aos 21/05/2021.

²⁵⁸ Disponível em: <https://www.ufpb.br/legat/contents/mapas-coronavirus/01-01-brasil.png>. Acesso aos 21/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

No mesmo período, 1.466.191 de casos foram registrados no Estado de São Paulo, conduzindo à lamentável perda de 46.775 vidas²⁵⁹.

E, para enfrentar este que já é considerado por muitos como o maior desafio do século XXI, a Administração Pública se viu diante da necessidade de realizar intervenções urgentes na economia e nos sistemas de saúde, de ensino e de assistência social.

Como não poderia deixar de ser, algumas mudanças legislativas flexibilizaram as normas para aquisições emergenciais (Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020), enquanto outras suspenderam a cobrança de dívidas entre os entes e estabeleceram repasses financeiros a Estados e Municípios (Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020) de forma a reduzir a pressão sobre as contas dos entes subnacionais.

O Controle Externo, como não poderia ser diferente, continuou a executar fielmente o papel que lhe foi conferido pelos artigos 70 e 71 da Constituição da República, ora emitindo recomendações aos governantes (antes que situações temerárias se concretizassem), ora fiscalizando a legalidade e moralidade das despesas realizadas.

Seria impossível descrever, em tão breves páginas, todas as ações desenvolvidas no período, mas tentou-se, na medida do possível traçar um panorama sucinto da atuação da Corte e do *Parquet* de Contas durante este ano tão atípico. Notadamente porque, a despeito de alguns avanços conquistados pela Administração Estadual na luta contra esta trágica doença (que infelizmente continua a assolar tantos lares), ainda há pontos que demandam aprimoramento.

Atuação do Ministério Público de Contas

Diante do contexto pandêmico, e considerando a sua condição de fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público atuou de forma concomitante nas Contas do Governador de 2020, no intuito de resguardar a regularidade na prestação dos serviços públicos, em especial nas áreas da saúde e assistência social, conjugado à necessidade de que fossem observados os princípios da legalidade, da eficiência, da publicidade e da transparência, aos quais a Administração Pública está adstrita (artigo 37 da Constituição da República).

²⁵⁹ Dados disponíveis em: http://www.saude.sp.gov.br/resources/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica/areas-de-vigilancia/doencas-de-transmissao-respiratoria/coronavirus/2021/janeiro/coronavirus010121_situacao_epidemiologica.pdf. Acesso aos 21/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Nesse sentido, foram protocolizados 5 Expedientes com pedidos de providências e recomendações diversas ao Poder Executivo: processos eTC-9955.989.20-7, eTC-10576.989.20-6, eTC-11041.989.20-3, eTC-11854.989.20-9 e eTC-25790.989.20-6.

Cabe destacar que, embora esteja no âmbito de discricionariedade do gestor a condução das políticas públicas sob sua competência, as recomendações dos Tribunais de Contas aos órgãos jurisdicionados constituem oportunidades de melhoria da atuação da Administração, de modo que sua implementação deve ser enfatizada, na esteira da jurisprudência do TCU:

Responsabilidade. Recomendação do TCU. Descumprimento.

As recomendações expedidas pelo TCU, embora despidas de caráter cogente, têm como objetivo fomentar o aprimoramento da gestão pública. Apesar de tais deliberações não vincularem a ação do gestor, devem por ele ser implementadas, salvo por razões devidamente motivadas. (Acórdão 3467/2014 Plenário - Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas)

Competência do TCU. Recomendação. Natureza.

A recomendação emanada do Tribunal de Contas da União não representa mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do gestor destinatário da medida, pois tem como objetivo buscar o aprimoramento da gestão pública. Contudo, admite-se certa flexibilidade na sua implementação. Pode o administrador público atendê-la por meios diferentes daqueles recomendados, desde que demonstre o atingimento dos mesmos objetivos, ou, até mesmo, deixar de cumpri-la em razão de circunstâncias específicas devidamente motivadas. A regra, entretanto, é a implementação da recomendação, razão por que deve ser monitorada. (Acórdão 73/2014 Plenário - Monitoramento, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

Devidamente intimado, o Governo do Estado juntou justificativas e esclarecimentos pertinentes nos eventos 58.1, 87.1, 97.1, 106.1 e 283.2.

Da análise dos argumentos apresentados e considerando, também, as informações disponíveis nos sítios oficiais eletrônicos do Governo, em especial o Portal “SP Contra o Novo Coronavírus”²⁶⁰, foi constatado o cumprimento da grande maioria das solicitações encaminhadas, tal como se vê mais detidamente das manifestações deste MP de Contas constantes dos eventos 73.1, 136.1, 165.1 e, por fim, do evento 27.1 do Expediente eTC-25790.989.20-5.

O quadro a seguir traz o resumo e o respectivo status de atendimento das recomendações em questão:

²⁶⁰ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Processo	Assunto	Data	Recomendações/Providências	Status
9955.989.20-7	Adoção de providências com vistas à prevenção, à contenção e ao tratamento da doença infecciosa COVID-19.	19/03/2020	<ol style="list-style-type: none">1. Envide esforços para que a rede de saúde esteja preparada para diagnosticar e tratar os indivíduos com suspeita de contaminação pelo novo coronavírus, o que inclui a ampliação da quantidade de leitos, contratação de profissionais e aquisição de medicamentos, insumos e testes, de forma a bem cumprir o dever insculpido no art. 196 da CF/1988;2. Articule ações junto à União para que seja garantido o acesso a meios de triagem apropriados em portos e aeroportos, de modo a atender as orientações realizadas pela OMS em 27/02/2020, incluindo a realização de exames em viajantes que apresentem os sintomas da doença. Alternativamente, e caso não seja possível realizar o procedimento de triagem da forma mais adequada, adote as medidas administrativas e ou judiciais pertinentes para garantir o fechamento dos portos e aeroportos localizados no Estado;3. Assegure o direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva previsto no art. 219, parágrafo único, '3', da Constituição Estadual de 1989, em especial no que se refere à necessidade de:<ul style="list-style-type: none">- ampla divulgação, inclusive através da internet, do número de casos suspeitos e confirmados de COVID-19, por hospital, das redes pública e privada de saúde;- desenvolvimento de ações educativas, através dos meios de comunicação em massa, com o intuito de transmitir, de forma simples e clara à sociedade, as principais medidas de combate à propagação do vírus;4. Proporcione cuidados especiais à saúde das pessoas acolhidas em entidades de atendimento ao idoso mantidas pelo Estado, tendo em vista o disposto no art. 50, VIII e no art. 110, III, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003;5. Adote providências para combater a propagação do COVID-19 entre a população carcerária, nos termos do art. 14, <i>caput</i> 17, e do art. 4018 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984;6. Assegure medidas de cuidado para a manipulação e tratamento do lixo hospitalar gerado em unidades de saúde com pacientes infectados ou com suspeita de contaminação pelo vírus, na conformidade da Resolução ANVISA - RDC nº 306, de 07 de dezembro de 2004, da Resolução Conama nº 358, de 29 de abril de 2005 e das orientações traçadas pela OMS no documento "Water, sanitation, hygiene and waste management for COVID-19";7. Promova a fiscalização, através de órgãos estaduais como o Procon e a Vigilância Sanitária, com vistas a coibir a elevação sem justa causa de preços de insumos (tais como álcool gel e máscaras cirúrgicas e descartáveis) e de serviços relacionados ao enfrentamento do COVID-19, prática considerada abusiva e vedada pelo art. 39, X, da Lei nº 8.078/1990;8. Atue de forma articulada com os municípios para que, em eventuais óbitos decorrentes do COVID-19 em unidades de saúde mantidas pelo Estado, sejam adotadas as medidas sanitárias necessárias para que mais pessoas não sejam expostas ao vírus em institutos médicos legais ou em velórios;9. Observe as orientações sobre prevenção e controle de infecção emanadas pela OMS ("<i>Infection prevention and control during health care when novel coronavirus infection is suspected</i>"), com vistas a evitar a propagação do vírus entre pacientes e profissionais que frequentem as unidades de saúde.	Atendido.
10576.989.20-6	Ampliação da testagem da Covid-19 para além dos pacientes internados em estado grave, bem como	30/03/2020	<ol style="list-style-type: none">1. Programe-se para que os testes diagnósticos de casos suspeitos e prováveis de Covid-19 não se restrinjam meramente a pacientes internados em estado grave ou crítico, tendo em vista que o Ministério da Saúde já anunciou que está revendo seu protocolo sobre a matéria, o que demandará a adaptação dos recursos humanos (treinamento de servidores e eventual contratação de pessoal temporário) e físicos (ampliação das instalações laboratoriais e montagem de postos volantes) do Estado ao novo cenário;2. Compatibilize a aquisição de testes diagnósticos à real situação enfrentada pelo Estado, tendo em vista que todos os entes da Federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis	Atendido parcialmente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

	alteração do protocolo de registro e notificação dos casos suspeitos/prováveis de infecção pela Covid-19.		nas demandas prestacionais da área da saúde (STF, RE 855.178-ED) e levando-se em consideração que outros estados e municípios (com menos casos confirmados da doença) têm anunciado a aquisição de testes em quantidades expressivamente maiores que as divulgadas pelo Estado de São Paulo; 3. Oriente as unidades de atendimento a registrarem os casos prováveis de Covid-19 (não se limitando apenas aos casos confirmados e óbitos) e assegure que a Secretaria de Saúde dê ampla divulgação dessa informação através de boletins de fácil compreensão para a sociedade, nos termos do art. 37, <i>caput</i> , da CF/198830, do art. 219, parágrafo único, '3', da Constituição Estadual de 198931 e das Portarias nº 204/2016 e nº 264/2020, ambas do Gabinete do Ministro da Saúde.	
11041.989.20-3	Adoção de um plano de contingenciamento de despesas, para minorar os efeitos econômicos decorrentes da pandemia e, também, mobilizar recursos com a suficiência necessária para o enfrentamento da doença em todo o Estado.	06/04/2020	Seja elaborado, em conjunto com a Secretaria de Fazenda e Planejamento, plano de contingenciamento de despesas abrangendo os aspectos exemplificados a seguir, sem prejuízo de outros pontos que o Executivo entenda pertinente abordar: 1. Determinação de suspensão de atos relacionados a: a) criação de cargo, emprego ou função pública; b) alteração de estrutura de carreira que resulte em aumento de despesa; c) concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; etc. [...] 2. Determinação de metas de redução , com o auxílio do Comitê Gestor do Gasto Público instituído pelo Decreto Estadual nº 64.065, de 02 de janeiro de 2019, das seguintes despesas: a) consumo de energia elétrica, água, gás, uso de telefonia fixa e móvel; b) gastos com combustível, locação, peças e serviços para reparo de veículos automotores; c) diárias, passagens aéreas, transporte urbano, pedágio, ajudas de custo e demais dispêndios relacionados a viagens; etc. [...] 3. Determinação de reconsideração em relação às licitações em curso ou que ainda serão instauradas para aquisição de bens e contratação de obras e serviços, para o fim de ordenar sua prioridade, objetivando a suspensão do procedimento ou a redução dos quantitativos licitados, de modo a ajustá-los às estritas necessidades essenciais e imprescindíveis. Sugestão para o Comitê Gestor do Gasto Público elaborar estudos voltados à: 1. revisão das normas sobre a utilização de veículos oficiais e de representação, de forma a atender apenas as necessidades inadiáveis da Administração; 2. otimização de pessoal e racionalização da máquina administrativa, observando-se sempre as reais necessidades do serviço; 3. redução dos impactos financeiros decorrentes de parcerias firmadas pelo Estado com o terceiro setor (contratos de gestão, termos de parcerias e demais instrumentos congêneres), excetuadas as relacionadas à área da saúde.	Atendido
11854.989.20-9	Providências para prevenir e mitigar a disseminação de Covid-19 em instituições de longa permanência	20/04/2020	1. disponibilização de testes rápidos para diagnóstico de Covid-19 às entidades de acolhimento de idosos que possuam profissionais da saúde habilitados a utilizá-los; para os demais casos, criação de fluxo de atendimento para encaminhamento imediato de profissionais para a testagem nas próprias instituições acolhedoras, evitando-se, com isso, o deslocamento de idosos para locais de alto risco de contaminação e possibilitando a detecção precoce da doença; 2. destinação de EPIs e materiais essenciais de higiene e limpeza para as entidades de acolhimento de idosos que careçam desses itens, de modo a viabilizar o cumprimento das orientações da Nota Técnica nº 05/2020 GVIMS/GGTES/ANVISA;	Atendido



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

	a para idosos.		<p>3. montagem de instalações temporárias para isolamento de residentes de entidades de acolhimento de idosos com suspeita ou com caso confirmado de Covid-19 que não demande internação médica;</p> <p>4. criação de sistema de acompanhamento diário para garantir que os idosos não serão abandonados por profissionais das instituições durante a pandemia de Covid-19, a exemplo do que já ocorreu em países como Canadá⁴², Itália⁴³ e Espanha⁴⁴, situação que levou a grande número de mortes;</p> <p>5. substituição de profissionais com suspeita de Covid-19 que atuem em instituições de acolhimento de idosos, considerando, inclusive, a possibilidade de contratação emergencial de pessoal e a organização de banco de voluntários;</p> <p>6. elaboração de plano emergencial para enfrentamento da pandemia de Covid-19 em entidades de acolhimento de idosos, contendo mapeamento de riscos e conjunto de ações coordenadas em conjunto com os Municípios;</p> <p>7. capacitação dos profissionais que trabalham nas entidades de acolhimento de idosos, preferencialmente na modalidade à distância, alertando sobre cuidados adicionais de higiene e limpeza e orientando sobre os procedimentos a serem adotados em casos de suspeita de infecção pelo novo coronavírus;</p> <p>8. divulgação diária, nos boletins epidemiológicos do Estado, do número de casos suspeitos e confirmados, assim como de óbitos decorrentes de Covid-19 associados a pessoas que residam ou trabalhem em entidades de acolhimento de idosos.</p>	
25790.989.20-6	Solicitação de esclarecimentos ao Governo Estadual diante da iminente expiração de validade de testes do tipo RT-PCR.	26/11/2020	Solicitação para que o Governo do Estado informasse qual medida foi adotada para evitar o desperdício de 229 mil testes RT-PCR encaminhados pelo Ministério da Saúde, dos quais 220 mil estariam prestes a vencer em dezembro de 2020.	Parcialmente atendido

Em síntese, apenas os seguintes pontos deixaram de ser atendidos a contento, sendo assim transladados para análise realizada no processo Acessório de “Acompanhamento Especial – Covid-19” (eTC-15493.989.20-6):

- a) Da qualidade dos dados e informações sobre a pandemia de Covid-19 divulgados nos Boletins Epidemiológicos do Estado de São Paulo (Expediente eTC-10576.989.20-6);
- b) Possível falha na política de testagem estadual, ante a iminência de vencimento de 220 mil testes RT-PCR encaminhados pelo Ministério da Saúde (Expediente eTC-25790.989.20-6).

Além disso, a pedido deste Ministério Público, o Excelentíssimo Relator determinou que a Fiscalização procedesse, junto àqueles autos acessórios, à avaliação acerca da eficácia das medidas de contingenciamento de despesas adotadas pelo Governo na forma dos Decretos Executivos n^{os} 64.898/2020, 64.936/2020 e 64.937/2020, especialmente em face da expectativa quanto à obtenção de reserva emergencial da ordem de R\$ 2,3 bilhões (Expediente eTC-11041.989.20-3).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

De fato, os três tópicos em referência foram contemplados nas análises empreendidas pela Unidade Técnica a respeito do tema, como se pode observar do relatório conclusivo constante do evento 411.4. Assim, **entende-se que os Expedientes deflagrados por este Ministério Público de Contas cumpriram a finalidade pretendida.**

Fiscalização Operacional da DCG

Com o intuito de apurar as medidas adotadas pela Gestão Estadual face à pandemia de Covid-19, foi instruído o processo eTC-015493.989.20-6. No detalhado relatório elaborado pela DCG, foram considerados (além dos tópicos propostos pelo *Parquet* de Contas) aspectos relacionados à transparência, contabilização de receitas e despesas, frustração da arrecadação tributária, dispêndios realizados no combate à pandemia, renúncia de receitas e Controle Interno.

A análise da DCG sobre os controles contábeis revelou a necessidade de efetiva **centralização, no Comitê Gestor do Gasto Público, de informações relativas às contratações** de serviços e aquisições de bens e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, tal como prevê a Deliberação nº 10, de 23/04/2020, do Comitê Administrativo Extraordinário Covid-19 (fl. 154 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

É importante pontuar que medidas como essa poderiam ter contribuído para evitar os numerosos problemas de divergências e falhas contábeis apuradas pela instrução, que inclusive chegaram a prejudicar a análise de certas matérias.

A título de exemplo, registre-se que o artigo 2º, §1º, inciso II, da Lei Complementar nº 171/2020 determinou a **aplicação preferencial dos recursos não pagos da dívida contratada com a União** para ações de enfrentamento à pandemia. Todavia, como pontuado pela DCG, a *“análise sobre esta questão fica prejudicada diante da ausência de controles contábeis específicos sobre como foram utilizados os saldos financeiros específicos não desembolsados para a finalidade original de pagamento da dívida pública* (fl. 520 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Em virtude dos expressivos valores envolvidos (R\$ 13,68 bilhões de março até novembro de 2020) e da relevância da matéria para toda a sociedade, **imprescindível que a Contadoria Geral do Estado esclareça as movimentações realizadas, comprovando cabalmente que os mencionados recursos foram preferencialmente destinados para a preservação da vida dos cidadãos, e não para o custeio de atividades corriqueiras e previsíveis** (fl. 520 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

De outro norte, chama atenção que R\$ 236,75 milhões dos valores repassados pela União (R\$ 988,22 milhões) com esteio no artigo 5º, inciso I, alínea 'a', da LC nº 173/2020²⁶¹, tenham sido **utilizados para pagamentos de despesas anteriormente ao recebimento dos próprios recursos e, em alguns casos, inclusive antes da pandemia** (fls. 380/381 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Até mesmo despesas de exercícios anteriores (no valor de R\$ 786 mil) foram quitadas com estes repasses, embora o *caput* do dispositivo mencionado tenha sido expresso ao afirmar que os valores deveriam ser utilizados “*pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros*” (fl. 381 do Relatório da DCG, evento 411.4).

Por isso, **pertinente que o Governo Estadual apresente esclarecimentos sobre a movimentação dos aludidos valores.**

Ainda sob o aspecto contábil, **digno de menção que o Estado tenha deixado de adotar a metodologia sugerida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)** nas Notas Técnicas SEI nº 12774/2020/ME de 06/04/2020 e nº 21231/2020/ME de 02/06/2020²⁶² (fls. 401/402 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

O procedimento sugerido pela STN (criação de programa ou ação orçamentária específica para o registro dos dispêndios destinados à mitigação da pandemia) favorece sobremaneira o controle dos recursos movimentados, aumentando a transparência e evitando que despesas já previstas se confundam com as que foram assumidas extraordinariamente.

Ressalte-se que vultosas despesas relacionadas à pandemia se submeteram a rito de contratação emergencial diferenciado e, por isso mesmo, mais suscetível a fraudes, motivo pelo qual se revelava imprescindível a utilização de sistemática de contabilização que favorecesse a transparência ao Poder Público e à sociedade em geral.

Entretanto, por motivos que ainda não estão bem esclarecidos, optou o Estado por metodologia bastante diferenciada. Inicialmente, o controle foi realizado via fontes detalhadas de recursos (Portaria CAF-G nº 006, de 13/04/2020), o que se mostrou

²⁶¹ LC nº 173/2020, art. 5º *A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:*
I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal;

²⁶² eTC-015493.989.20-6, evento 125.2, fls. 101/102.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

prontamente inadequado em termos de riscos de auditoria (fl. 402 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Então, a alternativa encontrada pelo Estado foi a utilização de campo codificado "Covid" nas notas de empenho. Todavia, como a identificação destas despesas ocorria a partir de busca textual de termos eleitos pela própria Secretaria de Governo, além de critérios não contábeis, as inconsistências persistiram (fl. 402/403 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Conforme elucidado pela DCG, os seguintes pontos contam em desfavor da metodologia anotada:

- a) *Esta identificação 'Covid' é alocada ao empenho após transcorridas todas as fases da despesa, ou seja, o órgão setorial faz o processo de compra (com ou sem licitação), realiza o empenho, liquidação e pagamento, sem associar referido empenho ao combate à Covid, com livre descrição do histórico do empenho, do processo ou sua finalidade, salvo os casos em que são utilizadas as fontes detalhadas Covid, como mencionado anteriormente, onde a identificação 'Covid' é automática;*
- b) *A identificação 'Covid' é então, de forma automatizada, atribuída aos empenhos após uma busca textual dentro o sistema orçamentário, sistemática considerada frágil e ineficiente, cujo arquivo extraído é também utilizado para alimentação do Portal da Transparência (objeto de análise específica em item próprio deste relatório);*
- c) *Referida metodologia associa montantes integrais de empenho ao combate à pandemia e, todavia, por vezes, o que realmente é extraordinário são montantes parciais de determinada despesa e, por esta metodologia não é possível segregá-los; e*
- d) *Metodologia permite ainda que valores empenhados para outras finalidades que não o enfrentamento da Covid-19 sejam identificados como 'Covid' pela única razão de conter uma das palavras eleitas pela busca textual idealizada pela Secretaria de Governo. (fl. 403 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).*

Como era de se esperar, o **sistema se revelou claramente inadequado**. Em alguns casos, como o da Secretaria de Educação, foram identificadas despesas não informadas no Portal da Transparência do Coronavírus. Em outra situação, despesas de R\$ 83,6 milhões da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social foram indevidamente consideradas como relacionadas ao combate da Covid (superestimando o valor total gasto a este título). Situação semelhante ocorreu na Secretaria de Administração Penitenciária, com o agravante de que, neste caso, as despesas registradas eram anteriores ao reconhecimento de calamidade pública pela ALESP em 30/03/2020 (fls. 406/408 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Embora algumas das divergências apuradas já tenham sido sanadas após a atuação da Fiscalização, é fundamental que o Estado aprimore a forma como vem realizando o controle de tais despesas. Com efeito, para além das já mencionadas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

vinculações trazidas pela LC nº 173/2020, é necessário sopesar que o Estado obteve liminar perante o STF (Ação Cível Originária 3.458/SP) que autorizou a destinação de valores (a princípio destinados ao pagamento de precatórios) em benefício de “ações de prevenção, contenção e enfrentamento à pandemia da Covid-19”. Todavia, é evidente que a verificação do atendimento ao requisito da Suprema Corte dependerá da existência de um controle confiável sobre as despesas realizadas a este título. Do contrário, qualquer análise a respeito da destinação dos recursos restará comprometida por falta de confiabilidade dos dados.

Divergências foram igualmente observadas na contabilização de **doações de valores** em espécie, serviços, materiais de consumo e bens permanentes ao Governo Estadual, demonstrando a carência de tempestividade no lançamento dos registros contábeis (fl. 111 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

A DCG também empreendeu **Análise do Plano de Contingenciamento de Despesas** estabelecido pelo Estado por meio dos seguintes normativos:

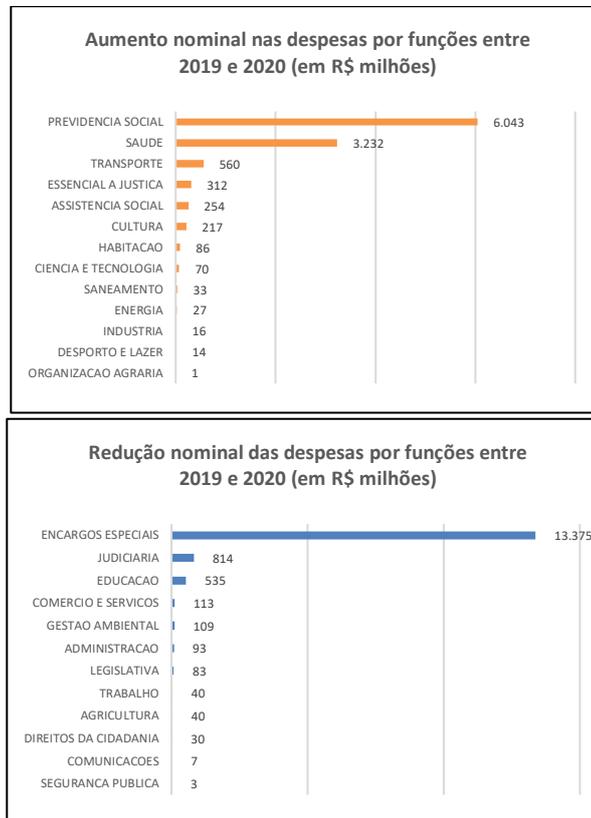
Decreto	Data	Ementa
Decreto 64.898	31/03/2020	<i>Dispõe sobre a gestão de contratos de prestação de serviços contínuos durante a vigência da Pandemia, determinando que: Durante a vigência do estado de calamidade pública da pandemia do Covid-19, os órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica deverão enviar, consolidadas por cada unidade gestora orçamentária, as informações de todas as unidades gestoras executoras, acerca dos contratos de prestação de serviços contínuos, em relatório a ser apresentado ao Comitê Gestor do Gasto Público, instituído pelo Decreto 64.065 de 02/01/2019;</i>
Decreto 64.936	13/04/2020	<i>Dispõe sobre medidas de redução de despesas no contexto da pandemia da Covid-19 (Novo Coronavírus), observado o Anexo que contém novos valores para dotações contingenciadas.:</i>
Decreto 64.937	03/04/2020	<i>Dispõe sobre medidas de redução de despesas com pessoal e encargos sociais, durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da Emergência em Saúde Pública Internacional, no contexto da pandemia da Covid-19 (Novo Coronavírus).</i>
Deliberação nº 10, do Comitê Administrativo Extraordinário Covid-19	23/04/2020	<i>Delibera que “os órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Estado de São Paulo deverão encaminhar ao Comitê Gestor do Gasto Público, de que trata o Decreto 64.065/2019, informações relativas às contratações para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, conforme formulário disponível no sítio eletrônico da Secretaria de Governo”.</i>
Lei nº 17.263/2020	30/04/2020	<i>Autoriza a transferência à Conta Única do Tesouro Estadual de saldos positivos de fundos especiais de despesa apurados no balanço de encerramento do exercício financeiro de 2019. A Lei foi regulamentada pelo Decreto 65.051 de 07/07/2020.</i>

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados às fls. 374/375 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.4)

Conforme revelam os autos, as despesas com maiores aumentos nominais foram as classificadas nas funções de Previdência (R\$ 6,043 bi) e Saúde (R\$ 3,232 bi). Noutro giro, como já comentado no tópico “Análise dos Resultados Contábeis”, as despesas do Estado foram beneficiadas pela suspensão do pagamento da dívida, que contribuiu para a redução de R\$ 13,375 bi das despesas classificadas na função “Encargos Especiais”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados às fls. 432/433 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.4)

No mais, a Fiscalização destacou que “os recursos advindos da LC 173/2020 foram, de forma relevante, responsáveis pela sustentabilidade financeira do Estado”. Ao todo, R\$ 7,60 bi foram transferidos com base na referida Lei, através de quatro repasses realizados nos meses de junho a setembro de 2020:

Em R\$

LC 173/2020	jun/20	jul/20	ago/20	set/20	Total
Valor transferido	1.902.828.983,78	1.899.656.726,26	1.900.584.253,43	1.901.465.196,55	7.604.535.160,02

Fonte: quadro extraído à fl. 435do Relatório da DCG 2020 (evento 411.4)

Cumpre assinalar que os recursos repassados a este título (R\$ 7,605 bi) respondem pela quase integralidade do superávit orçamentário do exercício (R\$ 7,724 bi). Inclua-se neste cálculo a economia das despesas decorrentes da **suspensão do pagamento da dívida com a União (R\$ 13,68 bi até novembro de 2020), assim como a economia proporcionada pela cautelar obtida na **Ação Cível Originária 3.458/SP** (que gerou economia de R\$ 1,909 bi com precatórios), e chegaremos à conclusão de que, não fossem estas medidas excepcionais, o Estado teria encerrado o exercício com um déficit de pelo menos R\$ 15,42 bi, o que equivale a 6,7% da arrecadação de 2020²⁶³.**

²⁶³ Considerando-se arrecadação total de R\$229,490779 bi



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Assim, levando-se em conta o caráter excepcional destas medidas, reforça-se a necessidade de o Estado aprimorar as ações voltadas à contenção de despesas, de modo a não comprometer futuramente sua capacidade de financiamento dos serviços públicos prestados à sociedade.

Passando-se à análise da **aquisição de testes e realização de diagnósticos da Covid-19**, ganha relevo novamente a falta de confiabilidade dos dados administrados pelo Estado e as limitações decorrentes da ausência de unidade centralizadora de informações. Como concluiu a DCG:

Dentre as limitações que se apresentaram para realização do presente trabalho está a complexa estrutura administrativa do Estado de São Paulo. A gestão estadual paulista não dispõe de uma unidade centralizadora, capaz de realizar um fluxo de informações, com comunicação efetiva entre os órgãos e respectivas unidades orçamentárias e gestoras, e de obter, de forma confiável, informações que forneçam uma visão global de todo o Estado.

Além da complexa estrutura, outras limitações que se apresentaram foi: a impossibilidade de levantamento das aquisições e contratações de processamento de testes Covid-19 através do sistema de informação contábil (SIAFEM); e o fornecimento pelos órgãos estaduais de respostas incompletas e/ou inconsistentes a esta fiscalização, conforme foi relatado. Em que pesem as limitações impostas, buscou-se demonstrar as aquisições e recebimentos de testes Covid-19 no âmbito dos órgãos estaduais, assim como a contratação de laboratórios privados para processamento dos testes.

Restou evidenciado que existem diversas inconsistências nas informações prestadas pelos órgãos através de requisição desta fiscalização e constantes do Portal da Transparência do Coronavírus do Estado de São Paulo, o que prejudicou as análises, além de demonstrar inconfiabilidade dos dados. (fl. 160 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Anote-se que considerações adicionais sobre a matéria foram realizadas no bojo do eTC-017629.989.20 e serão tratadas com maior afinco no tópico “Auditoria Operacional sobre o Instituto Adolfo Lutz”.

Maior atenção também deve ser dada ao quesito **Transparência**. Com efeito, além das já mencionadas divergências entre informações da Transparência Estadual e do sistema SIAFEM/SIGEO, foi verificado que o Portal da Transparência não publica e, em alguns casos publica incorretamente, os montantes de repasses a municípios destinados ao enfrentamento da Covid-19 (fl. 477/479 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

O Portal tampouco fornece dados adequados sobre o andamento de importantes programas como Merenda em Casa, Ensino a Distância, Cesta Alimento Solidário e Kit de Higiene e Limpeza Solidária (fl. 526 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Por sua vez, foi constatado que os Boletins Epidemiológicos do Estado de São Paulo não indicavam informações básicas como o número de casos prováveis e suspeitos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

de Covid-19, a quantidade de testes diagnósticos aplicados que ainda permanecem em análise, o quantitativo de pacientes em isolamento domiciliar, internados, em acompanhamento ou recuperados da Covid-19²⁶⁴ (fl. 526 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

De todo modo, não se pode deixar de reconhecer que, embora estas informações ainda não constem dos Boletins, alguns avanços foram identificados no site do Governo Estadual. Nesse horizonte, sobressaem-se os dados divulgados por meio da plataforma “Sistema de Monitoramento Inteligente”, que disponibiliza dados sobre testes realizados (quantidade de testes rápidos e do tipo RT-PCR realizados por mês, além dos laboratórios responsáveis por estes últimos)²⁶⁵, internações (quantidade de pacientes com Covid-19 por unidade de saúde, detalhados por enfermaria e UTI)²⁶⁶, dentre outros (Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Ainda no tocante ao quesito transparência, não se pode deixar de louvar a relevante iniciativa do TCE/SP ao criar o Painel de Gestão de Enfrentamento da Covid-19. Na plataforma, é possível encontrar, de forma organizada e de fácil acesso, links relevantes e dados atualizados mensalmente que, de certa forma, preenchem lacunas ainda não supridas pelo site da Transparência Estadual, orientando a sociedade e demais jurisdicionados que desejam estar a par do desempenho do Estado no combate à pandemia.

Prosseguindo na análise, os trabalhos da DCG ressaltaram a necessidade de melhoria do nível de controle exercido pelo Sistema Estadual de Controladoria (**Controle Interno**), incluída a Corregedoria Setorial Extraordinária e o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS (Sistema Estadual de Auditoria). Conforme concluiu a Fiscalização:

Os trabalhos até então desenvolvidos trazem indícios de baixa cobertura das ações de controle concentrado sobre as ações programadas e idealizadas para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos, deixando o Estado mais exposto a riscos de ineficácia, ineficiências, fraudes e/ou corrupção, em razão da baixa ênfase na fiscalização da execução das ações programadas em saúde, principalmente do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, bem como na avaliação das demais ações e medidas de enfrentamento (fl. 142 do Relatório da DCG 2020, evento 411.4).

Por fim, e na mesma linha de raciocínio desenvolvida no tópico “renúncia de receitas”, tudo leva a crer que a ausência de um Controle Interno realmente bem estruturado tem aberto espaço para falhas grosseiras que não condizem de forma alguma com o porte do Estado de São Paulo.

²⁶⁴ eTC-015493.989.20-6, evento 125.2, fl. 105.

²⁶⁵ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/simi/testes/>

²⁶⁶ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/simi/leitos/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Auditoria Operacional sobre o Instituto Adolfo Lutz

Dentre as auditorias operacionais empreendidas pela d. Unidade Técnica no último exercício se sobressai a fiscalização realizada sobre o “Instituto Adolfo Lutz”²⁶⁷, dada a participação direta da Entidade no combate à pandemia de Covid-19.

Muito embora o escopo do trabalho tenha incluído outros temas (monitoramento de recomendações anteriores, infraestrutura e quadro de pessoal), por ora, pretende-se realçar apenas alguns fatos com pertinência específica à questão pandêmica, sem prejuízo de que os demais assuntos possam ser aprofundados posteriormente “por ocasião dos exames das Contas dos respectivos órgãos responsáveis e/ou das contratações ou repasses a entidades do Terceiro Setor a que se refiram”, como sugerido pelo Secretário-Diretor Geral em sua precisa manifestação²⁶⁸.

Antes de tudo, cumpre frisar que o Instituto Adolfo Lutz possui, dentre suas atribuições, a realização de análises laboratoriais das amostras consideradas pelos protocolos do Ministério da Saúde como de vigilância epidemiológica, com o fito de auxiliar na definição das posteriores ações para a contenção dessas doenças. Além disso, compete-lhe a tarefa de coordenar, supervisionar e habilitar laboratórios, inclusive particulares, para exercerem atividades relacionadas com a realização de exames de saúde pública.

Dadas a essas circunstâncias, a Instituição se tornou peça-chave na política estatal de enfrentamento à pandemia de Covid-19 e, como tal, a expectativa era a de que tivesse sido dotada de proporcional capacidade financeira e operacional para exercer seu relevante mister. Mas não foi o que revelou a auditoria de que ora se trata, a começar pelos aspectos orçamentários.

A esse respeito, a Fiscalização apurou a ausência de dotação específica vinculada ao Instituto Adolfo Lutz na Lei Orçamentária Anual – LOA, que tampouco está associado a qualquer programa orçamentário do PPA em vigor, ainda que o

²⁶⁷ Objeto do processo Acessório eTC-17629.989.20-3.

²⁶⁸ Localizada no evento 427.1.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Objetivo Estratégico 2 dessa última lei orçamentária indique a necessidade de fortalecimento da instituição²⁶⁹.

Não bastasse isso, constatou-se que “o total empenhado nos últimos exercícios vem apresentando reduções, com um decréscimo de quase 20% de 2016 para 2020”; a se tomar apenas o período entre 2019 e 2020, em pleno ano de pandemia, o decréscimo foi de aproximadamente R\$3 milhões, considerando valores já atualizados:

Tabela 5 - Total empenhado por UG (IAL e Fedial) e fonte - 2016 a 2020¹⁷

	IAL		FEDIAL		TOTAL
	fonte 1	fonte 5	fonte 3	fonte 43	
2016	137.174.012,59	21.985.361,13	2.136.330,79	0,00	161.295.704,51
2017	127.117.910,92	8.178.802,13	1.776.891,31	0,00	137.073.604,36
2018	124.009.478,79	9.613.295,82	1.601.216,07	0,00	135.223.990,68
2019	118.931.122,74	12.940.360,34	1.714.575,03	10.002,56	133.596.060,67
2020	107.111.909,77	22.671.424,32	1.013.050,76	0,00	130.796.384,85

Fonte: TC-017629.989.20-3.

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do Relatório da Fiscalização (evento 411.14, pág. 69)

Outro aspecto a ser ressaltado é a fonte de recurso. Conforme demonstrado na tabela acima, entre 2017 a 2020, os recursos de origem estadual (fonte 1) reduziram em 18%, sendo 9,9% de 2019 para 2020, enquanto que o financiamento federal (fonte 5) cresceu em 177,19% nesse período, sendo 75,2% apenas no último ano considerado.

Com efeito, é inacreditável que, diante da necessidade de atuação específica no enfrentamento ao Covid-19, observe-se não apenas o contingenciamento das despesas relacionadas ao Instituto, como também o subfinanciamento sob a ótica estadual.

Provável consequência disso é o fato de o IAL ter processado apenas 7% dos testes RT-PCR para Covid-19 no Estado, em 2020, além de sido marcado também pelo descumprimento de prazos quanto à liberação de resultados, o que, evidentemente, traz prejuízo às estratégias de controle e contenção de uma doença dessa natureza, como ressaltado pela Unidade Técnica²⁷⁰:

Essencial reforçar que o cumprimento de prazo é um aspecto muito relevante da vigilância laboratorial, sendo um importante instrumento para a vigilância epidemiológica de um modo geral para identificação das áreas em epidemia, os estágios da propagação, as cepas de vírus em circulação e para o acionamento das ações de controle de propagação, comunicação, conscientização, assistência, entre outras. Assim, é importante que o IAL aprimore sua capacidade a fim de cumprir os prazos de liberação dos resultados de exames estabelecidos.

²⁶⁹ Relatório da Fiscalização (evento 411.14, págs.29/32).

²⁷⁰ Relatório da Fiscalização, evento 411.14, pág. 11.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Por sinal, caso o ingresso de recursos federais fosse visto como fonte adicional de receita, e não substitutiva, as capacidades operacionais da Entidade poderiam ter sido significativamente ampliadas, potencializando as medidas de enfrentamento à pandemia.

Noutro giro, tratando agora sobre controle de estoques de insumos, a Fiscalização destacou que o IAL recebeu do Ministério da Saúde, em 2020, 704.636 kits de testagem, tendo adquirido mais 60.000 unidades, totalizando 764.636 testes disponíveis.

Desses, pelo menos 404.262 teriam sido convertidos em uso, com resultados de análise. Entretanto, consultado sobre a quantidade remanescente, o IAL informou haver apenas 53.368 kits em estoque na data de 31/12/2020, sem fornecer explicação para as outras 360.374 unidades.

Estoque de kits para testagem da Covid-19 (RT-PCR) no IAL, em 31/12/2020

Fabricante	Lote	Quantidade	Validade original	Revalidação até: (se houver)	Local de estoque
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z035	5.760	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z037	16.320	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z038	7.488	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Seegene	RP4520D58	23.800	19/12/2020	19/04/2021	Almoxarifado do IAL

Fonte: Quadro 06 do relatório final de fiscalização operacional do IAL (TC-017629.989.20-3).

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do Relatório da Fiscalização acerca do “Acompanhamento Especial Covid-19”²⁷¹.

Ainda com relação a esse ponto, a auditoria de “Acompanhamento Especial Covid-19” também ressaltou indício de **falta de planejamento e de gestão do estoque por parte da Instituição**. Segundo a Fiscalização *“todos os testes em estoque no IAL, ao final de 2020, continham validade original em 2020 e foram revalidados até abril/2021. Entretanto o Instituto declarou ter recebido 153.600 testes do governo federal (Secretaria de Vigilância e Saúde) com expiração da validade em 2021 e 2022, utilizados antes dos testes com validade original em 2020”, conforme tabela a seguir:*

²⁷¹ Relatório da Fiscalização (evento 411.4, pág.87).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Estoque de kits para testagem da Covid-19 (RT-PCR) no IAL, em 31/12/2020

Fabricante	Lote	Quantidade	Validade original	Revalidação até: (se houver)	Local de estoque
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z035	5.760	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z037	16.320	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Instituto de Biologia Molecular do Paraná - IBMP	200399Z038	7.488	30/09/2020	30/04/2021	Almoxarifado do IAL
Seegene	RP4520D58	23.800	19/12/2020	19/04/2021	Almoxarifado do IAL

Fonte: Quadro 06 do relatório final de fiscalização operacional do IAL (TC-017629.989.20-3).

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do Relatório da Fiscalização acerca do “Acompanhamento Especial Covid-19”²⁷².

Tais deficiências, alinhadas a defasagem de seu quadro de pessoal, além de infraestrutura física insuficiente, conforme noticiado ao longo do relatório técnico, tendem a limitar o alcance das finalidades e competências institucionais do IAL de forma plena, e que se mostram essenciais em tempos de aguda crise sanitária, como a de agora.

Ante o exposto, o **Ministério Público se alinha às recomendações da d. Unidade Técnica e reforça a importância de que se fortaleça a capacidade operacional do instituto**, especialmente mediante a **priorização de verbas orçamentárias** que sejam capazes de suportar a demanda necessária ao pleno desenvolvimento da missão institucional da Entidade.

²⁷² Relatório da Fiscalização (evento 411.4, pág.87).



APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO

ENSINO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 04	METAS
 <p>EDUCAÇÃO DE QUALIDADE</p> <p>Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos</p>	<p>4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes</p> <p>4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário</p> <p>4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade</p> <p>4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo</p> <p>4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade</p> <p>4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática</p> <p>4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável</p> <p>4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos</p> <p>4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Dispõe o artigo 212 da Constituição da República que os Estados devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos (compreendida a proveniente de transferências) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)²⁷³. A Constituição Estadual, por sua vez, exige que o Estado de São Paulo aplique, pelo menos, 30% de sua receita na MDE²⁷⁴.

Conforme discutido nas Contas referentes ao exercício 2016²⁷⁵, foi verificado que o Estado considerava seus gastos com inativos e pensionistas para atingir os patamares mínimos obrigatórios de despesas vinculadas ao ensino, valendo-se da regra prevista no artigo 26, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007²⁷⁶.

Em virtude disto, em 12 de dezembro de 2016, o então Procurador-Geral de Contas (PGC), Dr. Rafael Neubern Demarchi Costa, encaminhou representações à Procuradoria-Geral da República (PGR), para que referida norma fosse contestada²⁷⁷. A atuação foi motivada após recebimento de petição da Dra. Élide Graziane Pinto, titular da 2ª Procuradoria de Contas. Como era esperado, a PGR propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contra mencionada Lei (ADI nº 5.719/SP, Rel. Min. Edson Fachin).

A ação foi julgada parcialmente procedente em sessão virtual da Suprema Corte concluída em 17 de agosto de 2020. Na oportunidade, **foi declarada a inconstitucionalidade integral do artigo 26, inciso I, da LCE nº 1.010/2007 e a inconstitucionalidade sem redução de texto do artigo 27 do mencionado normativo²⁷⁸, a fim de que os valores ali regulados não fossem mais contabilizados para o efeito de cumprimento das vinculações mínimas constitucionais do ensino.** Como decidiu o e. Ministro Relator Edson Fachin em seu voto:

²⁷³ CF/1988, 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.*

²⁷⁴ CE/SP, 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.*

Parágrafo único. A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.

²⁷⁵ eTC-5198.989.16-2. Manifestação do MPC disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais>.

²⁷⁶ LCE nº 1.010/2007, 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;

²⁷⁷ Ofício 402/2016-GPGC.

²⁷⁸ LCE nº 1.010/2007, art. 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

[...] não há como subsistir no ordenamento jurídico dispositivo de lei local que trata de normas gerais de educação e ensino, a incluir no conceito de "manutenção e desenvolvimento do ensino" o pagamento dos servidores inativos da área da educação, em arrepio às disposições da Lei de Diretrizes e Bases, que consiste em legítimo exercício da competência legislativa da União, constitucionalmente assegurado. (STF, Plenário, ADI nº 5.719/SP, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 17/08/2020, g.n.).

Talvez antevendo a declaração de inconstitucionalidade da LCE nº 1.010/2007, foi editada a LCE nº 1.333/2018²⁷⁹. Referida lei, em seu artigo 5º, inciso III, seguindo a mesma lógica da norma impugnada na ADI nº 5.719/SP, disciplinou que as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio poderiam ser consideradas dispêndios em educação²⁸⁰. A rigor, o diploma legal disciplinou o que poderia ser computado, não para atingir os 25% exigidos pela Constituição Federal, mas a diferença de cinco pontos percentuais para alcançar os 30% requeridos pela Constituição Estadual.

O dispositivo em apreço da LCE nº 1.333/2018 teve sua eficácia suspensa em 10 de abril de 2019, após o e. TJ/SP conceder medida cautelar na ADI nº 2077323-86.2019.8.26.0000. Porém, em 02 de outubro 2019, a ação foi extinta sem resolução do mérito e a liminar revogada²⁸¹.

De todo modo, este Ministério Público, pelos mesmos motivos declinados anteriormente, também já havia peticionado à PGR para que ingressasse com Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF em face da norma²⁸². **Em 11 de novembro de 2020, foi ajuizada a ADI nº 6.593/SP contra o artigo 5º, inciso III, da LCE nº 1.333/2018.** Na petição inicial, a PGR destacou que o subfinanciamento de área crucial de atuação do setor público representa grave lesão a princípios constitucionais e ao próprio interesse nacional, tendo em vista os reflexos negativos na formação escolar da população afetada. Nesse viés, ressaltando a plausibilidade jurídica do pedido e o perigo

²⁷⁹ Conforme seu art. 7º.

²⁸⁰ LCE nº 1.333/2018, art. 5º - *Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:*

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

²⁸¹ Veja-se excerto da ementa do julgado:

III – Contexto subjacente ao questionamento de mérito, não obstante, a revelar hipótese típica de “conflito de legalidade”, obstaculizando, por corolário, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, haja vista a natureza meramente oblíqua da ofensa às normas constitucionais tida por caracterizada. Despesas objeto da vinculação constitucional, com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, cuja definição, em âmbito nacional, vem posta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal circunstância implica, com vistas a viabilizar a identificação do vício de inconstitucionalidade apontado, imprescindível confronto prévio da Lei Federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional com a Lei Complementar Estadual objurgada, na perspectiva do condomínio legislativo da União e Estados Federados, mercê do que caracterizada inexorável hipótese de ofensa reflexa ao texto constitucional. Doutrina. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial. Carência de ação cujo reconhecimento se impõe. Extinção do feito sem resolução do mérito, com fundamento no art. 485, VI do CPC. Julgamento definitivo da ação nesses termos que torna prejudicado o recurso de agravo interno. [...] (TJ-SP, Órgão Especial, ADI nº 2077323-86.2019.8.26.0000, Rel. designado Des. Pereira Calças, j. 02/10/2019)

²⁸² Ofício 039/2019-GPGC (vide expediente eTC-6766.989.19-8).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

na demora processual, pugnou pela concessão de medida cautelar nos seguintes termos:

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. [...] Perigo na demora processual decorre do fato de, enquanto não for suspensa a eficácia da norma questionada, a educação pública no Estado de São Paulo ver-se privada de parcela substancial dos recursos destinados à sua manutenção e desenvolvimento, com comprometimento da concretização do direito fundamental e reflexo direto na formação e capacitação de crianças, adolescentes e adultos, o que trará impactos ao desenvolvimento do País.

Trata-se de prejuízo que se agrava progressivamente, em razão de a norma permanecer considerando despesas públicas de natureza previdenciária como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse contexto, torna-se virtualmente impossível recuperar o dano causado pelo subfinanciamento de uma área crucial de atuação do poder público.

Redução indevida de recursos na área de educação, renovada ano a ano, reaviva a lesão a princípios constitucionais e ao próprio interesse nacional, considerando a população escolar afetada pelos efeitos indevidos da norma e os reflexos em sua formação como estudantes e como cidadãos (Petição Inicial AJCONST nº 363330/2020, fls. 15/16, g.n.)²⁸³.

O pedido cautelar, contudo, não foi deferido monocraticamente pela e. Ministra Cármen Lúcia (Relatora da ADIN nº 6.593/SP), que determinou a adoção do rito previsto no artigo 10 da Lei nº 9.868/99.

Assim, levando-se em conta que a LCE nº 1.333/2018 estava vigente no exercício 2020, conclui-se, para fins de análise da obrigação contida no **artigo 255 da CE/SP**, que o Estado aplicou o percentual de **31,69%** no ensino, respeitando, portanto, o piso de 30%:

DESPESAS COM MDE (EXCLUÍDOS GASTOS COM MUSEUS E PRECATÓRIOS)	R\$ milhares	% rel. receitas 284
ENSINO BÁSICO (INCLUINDO INATIVOS)	33.427.661	
ENSINO SUPERIOR (INCLUINDO INATIVOS)	10.212.280	
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR) (COM PDDE)	43.639.941	32,32%
Recursos Repassados via PDDE Paulista ²⁸⁵	852.703	
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR) (SEM PDDE)	33.125.440	31,69%

Fonte: elaborado a partir de quadro à fl. 347 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.3).

Cumpra repisar que a LCE nº 1.333/2018 permitiu a inclusão de gastos com inativos tão somente na parcela excedente ao limite mínimo de 25% exigido pelo artigo

²⁸³ Petição disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754315893&prcID=6046974#>.

²⁸⁴ Total de receita de impostos vinculados à educação: R\$ 135.004.751 mil (evento 411.3, fl. 347 do Relatório da DCG 2020).

²⁸⁵ eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fl. 39.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

212 da CF/1988²⁸⁶. Assim, na apuração do piso exigido pela Constituição Federal, não pode o Estado valer-se das despesas realizadas com inativos²⁸⁷.

Na primazia de tal entendimento, verifica-se que, para fins de análise do disposto no **artigo 212 da Constituição da República**, o Estado de São Paulo aplicou apenas **24,54%** de suas receitas no ensino, ou seja, não observou o piso mínimo de 25%:

DESPESAS COM MDE (EXCLUÍDOS GASTOS COM MUSEUS E PRECATÓRIOS)	R\$ milhares	% rel. receitas ²⁸⁸
ENSINO BÁSICO (EXCLUÍDOS INATIVOS)	25.902.391	
ENSINO SUPERIOR (EXCLUÍDOS INATIVOS)	8.075.752	
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR) (COM PDDE)	33.978.143	25,17%
Recursos Repassados via PDDE Paulista ²⁸⁹	852.703	
TOTAL DAS DESPESAS (BÁSICO + SUPERIOR) (SEM PDDE)	33.125.440	24,54%

Fonte: elaborado a partir de quadro à fl. 347 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.3).

Necessário esclarecer que, na apuração de despesas com MDE, foram glosados²⁹⁰ dispêndios **com atividades em museus, despesas com precatórios e repasses via Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista às Associações de Pais e Mestres (APMs)**.

A seguir, são justificadas cada uma das glosas efetuadas.

a) Despesas com Atividades em Museus:

Conforme apontado pela DCG, R\$ 54,598 milhões foram glosados das despesas com MDE por se referirem ao custeio de museus administrados pela USP, porém abertos ao público (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fls. 18/19)²⁹¹.

Referidos dispêndios somente poderiam ser apropriados no cômputo do ensino se tais museus, além de se localizarem em prédios escolares, desenvolvessem

²⁸⁶ Com efeito, no parecer prévio relativo às Contas do Governador de 2016, já havia esta Corte alertado que não mais consideraria gastos com inativos na aplicação do ensino:

III.A-1 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. (eTC-5198.989.16-2, evento 77.1, fl. 03)

Na mesma vertente, o parecer prévio relativo às Contas do Governador de 2017 trouxe a seguinte recomendação:

4) Aproveite os recursos voltados à cobertura de insuficiência financeira do regime próprio de previdência estadual – SPPREV para o pagamento de despesas consideradas como aplicação no ensino. (eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fl.05)

²⁸⁷ A impossibilidade de direcionar recursos do ensino para o pagamento de inativos foi sedimentada com a edição da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que incluiu o §7º ao art. 212 da CF/1988, vedando expressamente o uso de tais valores para o pagamento de aposentadorias e pensões.

²⁸⁸ Total de receita de impostos vinculados à educação: R\$ 135.004.751 mil (evento 411.3, fl. 347 do Relatório da DCG 2020).

²⁸⁹ eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fl. 39.

²⁹⁰ Além dos dispêndios excluídos pelo próprio Estado.

²⁹¹ Museu de Arqueologia e Etnologia (MAEUSP), Museu de Arte Contemporânea (MAC-USP) e Museu de Zoologia (MZ-USP).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

atividades exclusivamente para alunos da Rede Pública. Tal entendimento consta expressamente de manual editado pelo TCE/SP:

24. Glosas mais comuns das despesas obrigatórias

[...]

• *Construção e manutenção de bibliotecas, museus e ginásios esportivos. Tais despesas só são aceitas quando as instalações encontram-se dentro dos prédios escolares, para uso exclusivo de alunos da rede pública e, não, do público em geral (TCE/SP, Aplicação no Ensino, 2019, fl. 31)*²⁹²

Semelhante entendimento é ratificado em doutrina de Sérgio Ciquera Rossi e Flavio C. de Toledo Jr.:

Em decorrência das vedações do art. 71, LDB e de outros trechos do ordenamento introduzido pela reforma educacional de 1996, não são próprios à educação do Município os seguintes gastos públicos:

[...]

• *museus, bibliotecas públicas e ginásios de esporte, não privativos do sistema de ensino;* (ROSSI, S. C.; TOLEDO JÚNIOR, F. C. *As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino*, Revista do TCU, nº 107, 2006, fl. 31)²⁹³.

Neste horizonte, sem embargo da relevância das atividades desenvolvidas em tais instituições, é forçoso reconhecer que o caráter não privativo das ações nelas desenvolvidas impede sua apropriação para fins de cálculo das despesas em MDE.

b) Despesas com Precatórios:

Outros R\$ 60,699 milhões foram glosados dos gastos com ensino por se referirem ao pagamento de precatórios (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fl. 20). A esse respeito, muito embora a USP defenda²⁹⁴ que tais despesas relacionavam-se à remuneração de pessoal (já que se referiam, como alegado, a condenações em reclamações trabalhistas e ações do corpo de funcionários estatutários), fato é que o princípio da anualidade impede a sua apropriação no ensino, como exposto em manual editado pelo TCE/SP:

24. Glosas mais comuns das despesas obrigatórias

[...]

• *Despesas com Precatórios*

Enquanto gestor da política educacional da Nação, o Ministério da Educação – MEC afasta, dos mínimos da Educação, as despesas incorridas em exercícios anteriores; faz isso porque o art. 212 da

²⁹² Manual disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplicacao%20no%20ensino%20pdf-RETIFICA%C3%87%C3%83O%20DA%20PAGINA%202020.pdf>.

²⁹³ Artigo disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/496>.

²⁹⁴ Ofício 089/2020 – GS-EXEC de 31/08/2020.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Constituição se escora no princípio orçamentário da anualidade (TCE/SP, Aplicação no Ensino, 2019, fl. 31).

Reforça-se, ainda, que a impossibilidade de acolher despesas com precatórios no cálculo da MDE foi firmada pelo Pleno do TCE/SP no bojo do TC-004357.989.16-9²⁹⁵, do TC-000278/026/14²⁹⁶ e do TC-001757/026/13²⁹⁷.

c) repasses às Associações de Pais e Mestres via Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista):

O Decreto nº 12.983, de 15 de dezembro de 1978²⁹⁸ disciplina o Estatuto Padrão das Associações de Pais e Mestres no Estado de São Paulo. De acordo com o normativo, as APMs são instituições auxiliares da escola, tendo por finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração família-escola-comunidade (artigo 2º).

O Estatuto padrão prevê, ademais, que os meios e recursos para atender aos objetivos das APMs serão obtidos através de contribuição dos sócios, convênios, subvenções diversas, doações, promoções diversas e outras fontes, sendo que a aplicação desses recursos financeiros deverá constar do Plano Anual de Trabalho da APM (artigo 6º).

Em 2004, com a necessidade de adequar o Estatuto Padrão das APMs ao novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002)²⁹⁹, sua redação foi atualizada pelo Decreto nº 48.408, de 06/01/2004. A principal mudança introduzida no Estatuto foi a explicitação das APMs como pessoas jurídicas de direito privado (artigo 1º). Também houve alteração nos meios e recursos necessários para alcançar os objetivos das APMs, com a exclusão da arrecadação oriunda de “outras fontes”.

Até o exercício 2019, parcela importante dos recursos que garantiam a manutenção e funcionamento das APMs paulistas era oriunda de convênios realizados com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE).

²⁹⁵ Contas de 2016 da Prefeitura Municipal de Itapevi, Rel. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Parecer Publicado no Diário Oficial em 21/09/2018.

²⁹⁶ Contas de 2014 da Prefeitura Municipal de Juruá, Rel. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 28/09/2017, Decisão com Trânsito em Julgado em 05/10/2017.

²⁹⁷ Contas de 2013 da Prefeitura Municipal de Cotia, Rel. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Parecer Publicado no Diário Oficial em 14/12/2016, Decisão com Trânsito em Julgado em 24/01/2017.

²⁹⁸ Alterado pelo [Decreto nº 40.785 de 18/04/1996](#), [Decreto nº 48.408 de 06/01/2004](#), [Decreto nº 50.756 de 03/05/2006](#) e [Decreto nº 63.891 de 05/12/2018](#)

²⁹⁹ Nesse sentido, veja-se: <http://livrozilla.com/doc/915497/org.---observe>.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Criada em 1987, a Fundação ficou “responsável por viabilizar a execução das políticas definidas pela Secretaria de Estado da Educação, implantando e gerindo programas, projetos e ações destinadas a garantir o bom funcionamento, o crescimento e o aprimoramento da rede pública estadual de ensino”³⁰⁰.

Segundo o Estatuto da FDE³⁰¹, para a consecução de seu objetivo, a Fundação poderia celebrar convênios com as APMs, de modo a aportar recursos financeiros visando à manutenção preventiva e conservação dos prédios escolares, à higienização sanitária e à manutenção e recuperação de equipamentos³⁰².

Com a edição da Lei Estadual nº 17.149, de 13 de setembro de 2019³⁰³, que instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), houve alteração na dinâmica de repasses às APMs. Como bem ressaltado pela DCG:

Com essa lei, alterou-se a estrutura anterior de repasse às APMs, que ocorria via Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e envolvia uma destinação mais específica de recursos com um prazo mais curto para aplicação. As prestações de contas, que também eram feitas via FDE, estão sendo feitas diretamente para a Secretaria de Educação, através das Diretorias de Ensino/Centros de Administração, Finanças e Infraestrutura (DE/CAF).

O objeto da aplicação dos recursos do PDDE Paulista vai além dos reparos e manutenção do prédio. Esses recursos podem ser utilizados para contratação de produtos e serviços de tecnologia da informação, itens de segurança e de monitoramento remoto e aquisição de materiais e serviços pedagógicos. O valor do repasse é global e a alocação em cada um dos objetos é feito discricionariamente pela escola, respeitando apenas as categorias de despesa: custeio e capital (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fl. 21, g.n.).

Em dezembro de 2019, R\$ 728,592 milhões do recém-criado PDDE foram repassados às APMs. Questionamentos sobre a possibilidade de inclusão de tais repasses no cômputo da aplicação em MDE foram inicialmente levantados no detalhado Relatório da Fiscalização Operacional sobre a Manutenção e Reparos em Prédios Escolares (eTC-10699.989.20-8), realizada pela DCG:

A definição das despesas que são consideradas como realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino é estabelecida pelo art. 70 da LDB. Entre estas, está a “aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino”. Já o art. 71 da mesma lei estabelece aplicações que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Entre estas, se inclui o previsto no inciso II:

³⁰⁰ Descrição disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/fundacoes/fde/>.

³⁰¹ Com a redação dada pelo Anexo do Decreto nº 51.925, de 22 de junho de 2007.

³⁰² Na mesma linha, o Decreto nº 63.615, de 31 de julho de 2018, dispõe que a FDE, através de dotações orçamentárias próprias, executaria as políticas e ações definidas pela Secretaria da Educação, incluindo o repasse de verbas às Associações de Pais e Mestres e controle das correlatas prestações de contas (art. 2º, caput e inc. V).

³⁰³ Regulamentada através do Decreto Estadual nº 64.644, de 05 de dezembro de 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

“subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural”. O art. 77 da lei, assim como a CF, prevê a possibilidade de destinação de recursos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que preenchem os requisitos previstos no artigo.

Dessa forma, o arcabouço legal autoriza a execução de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino por entidades não pertencentes ao Estado, desde que estas sejam escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Este, porém, não é o caso das APMs. Embora estas “tenham por finalidade colaborar no aprimoramento do processo educacional, na assistência ao escolar e na integração família-escola-comunidade” e para isso “mobilizem os recursos humanos, materiais e financeiros da comunidade, para auxiliar a escola, provendo condições que permitam, entre outros objetivos, a conservação e manutenção do prédio, do equipamento e das instalações”, obtendo recursos, dentre outras fontes, de “subvenções diversas”, inclusive federais, estaduais e municipais, elas não se caracterizam como escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas. Dessa forma, s.m.j., o valor repassado a elas não integra o cálculo de apuração do cumprimento da aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[...]

Desta forma, propõe-se a glosa dos valores repassados às APMs das escolas estaduais em 2019. [...] (eTC-10699.989.20-8, evento 11.1, fls. 115/116, g.n.).

Em sua manifestação sobre as Contas do Governador de 2019, este *Parquet* de Contas, alinhando-se aos apontamentos do excerto de Relatório acima transcrito e acompanhando as conclusões da d. Chefia da ATJ, pugnou pela glosa dos repasses às APMs nos cálculos do ensino. Na oportunidade, o MP de Contas criticou não apenas a possibilidade de considerar tais despesas como elegíveis em MDE, mas também a forma precária como a prestação de contas dos recursos repassados às APMs vinha sendo realizada:

Estas despesas não poderiam ser contabilizadas na aplicação de MDE, tendo em vista que o art. 71, inciso II, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispõe expressamente que não constituirão despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino as realizadas com “subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural”.

[...]

A agravar a situação, verificou-se que: (i) não foram apresentados planos de aplicação financeira definindo como os recursos seriam aplicados pelas APMs; (ii) não havia ferramenta de captação da informação sobre como os recursos poderiam ser utilizados por cada APM, nem sequer precisão de quando as informações sobre as despesas realizadas seriam disponibilizadas; (iii) não havia documento formal contendo as diretrizes e plano de trabalho para aplicação dos recursos repassados ou orientações sobre como a prestação de contas seria realizada (eTC-2347.989.19-6, evento 156.1, fls. 124/130).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

O pleito ministerial não foi acolhido pelo E. Tribunal Pleno, que entendeu ser possível a inclusão do repasse de recursos às APMs no conceito de gastos elegíveis na manutenção e desenvolvimento do ensino³⁰⁴.

As deficiências na prestação de contas dos valores repassados às APMs, contudo, não passaram despercebidas. Em consulta às notas taquigráficas da Sessão Plenária que analisou as Contas do Governador de 2019, nota-se que **a eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes ponderou o fato de se tratar do primeiro ano em que a transferência foi realizada, mas não sem sugerir a recomendação de que os repasses dali em diante fossem tempestivos**, evitando-se, com isso, que constituíssem meras disponibilidades financeiras nas contas das APMs sem real utilização:

Sopesando, contudo, que se trata de um programa novo no Estado de São Paulo e que a regulamentação foi editada somente em dezembro, entendo que a transferência de recursos no final do ano poderá nesse momento ser relevada, não sem recomendar ao Governo do Estado que operacionalize repasses tempestivos e exerça fiscalização efetiva sobre os recursos, para que se revertam em ações de melhoria do Ensino, preferencialmente no ano de seu repasse.

Essa medida é muito importante frente à carência que aflige as escolas paulistas, a superlotação e os problemas estruturais sérios que comprometem a qualidade do ensino. Há de preocupar-se, assim, que o recurso repassado atinja sua finalidade e constitua-se em ações de melhoria, evitando que apenas figure como disponibilidade financeira nas contas das APMs, sem a alocação definitiva. (eTC-2347.989.19-6, evento 213.1, fl. 48, g.n.).

O eminente Auditor Substituto de Conselheiro Márcio Martins de Camargo também demonstrou preocupação com a realização de repasses no fim do exercício, embora tenha entendido, igualmente, que seria o caso de relevar a impropriedade por se tratar de primeiro ano de governo:

Por fim, a aplicação no ensino. Antes de mais nada, quero dizer que esse Programa Dinheiro Direto na Escola parece-me positivo. É interessante a ideia de transferir recurso a APMs, para que essa gestão seja feita mais localmente, ouvindo a comunidade escolar sobre onde vai ser aplicado. Entretanto, da forma como está sendo feita, parece-me que o Estado soltou um coco na descida, vai ter que correr atrás agora, porque transferir recurso ao apagar das luzes de um exercício força o Estado a fazê-lo em todos os exercícios daqui por diante, sob pena de em determinado exercício ter que gastar muito além do que os 25% determinados.

Então, parece-me que o próprio Estado está se impondo a necessidade de correr atrás de algo que ele mesmo lançou - soltou o foguete e vai ter que correr atrás.

³⁰⁴ Como constou do voto:

Assim, 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 (eTC-2347.989.19-6, evento 213.1, fls. 42/43).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Poderemos questionar, como de fato foi ponto de questionamento da Chefia de ATJ e do douto Ministério Público de Contas, a legalidade dessa conclusão desse repasse às APMs ao final do exercício. **Trata-se de algo que realmente não deixo de me alinhar com esse pensamento de que não é correto esse repasse ao apagar das luzes.**

[...]

É um tema que me traz preocupação. Acredito que o Programa é bom, é possível acompanhar o voto de Vossa Excelência, Doutor Renato, com relação ao acolhimento dessa nova proposta do Estado, com um lado positivo, **um voto de confiança em que o Estado vai acompanhar a aplicação do recurso**, mas aqui penso que seria necessário que o Tribunal, proativamente, estabelecesse limites à aplicação desses recursos, estabelecer no que pode e no que não pode antes que o recurso seja gasto, porque não vai ser possível que a gente fiscalize a aplicação disso lá na frente.

[...]

Então, acredito que seja bastante importante uma proatividade do Tribunal em estabelecer de forma bem exata como devem as APMs aplicar esse dinheiro, o que nós aceitaremos e o que não aceitaremos, sob pena de perdermos a capacidade de fazer esse acompanhamento a posteriori.

Essa é a preocupação que trago, mas não me impede de acompanhar o voto do Relator, o voto de Vossa Excelência Doutor Renato, por todo o contexto. **É o primeiro ano de governo do Governador, e acredito que há muito boa intenção em diversos dos campos aqui analisados. Acredito que a gente possa entender esse Programa do Ensino, apesar de feito no apagar das luzes do exercício, como algo que, a longo prazo, vai ser positivo para a educação.** (eTC-2347.989.19-6, evento 213.1, fls. 61/62, g.n.).

Tais ponderações foram, de fato, sopesadas na elaboração do Parecer referente às Contas de 2019. De acordo com a primeira recomendação ao Governo Estadual, repasses futuros do PDDE Paulista às APMs deveriam ser realizados com tempo suficiente para que a aplicação dos recursos ocorresse no próprio ano do repasse. Veja-se:

RECOMENDAÇÕES:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

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 (eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, fl. 03, g.n.).

Todavia, como revelam os autos, **houve patente descumprimento da recomendação realizada nas Contas de 2019**³⁰⁵. De fato, foi realizada novamente mera

305

RECOMENDAÇÕES:	
Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: 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;	Não atendido. Foi oferecido esclarecimento de que prerrogativa básica da SEDUC é garantir que a escola inicie o ano letivo com recursos em conta para organizar o planejamento e executar as ações necessárias à manutenção do desenvolvimento do ensino e da escola.

Fonte: extraído de quadro à fl. 2176 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.17).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

transferência de valores entre contas ao final do exercício, sem efetiva comprovação de aplicação em ações de MDE³⁰⁶, tendo em vista que **96% dos recursos repassados via PDDE foram liquidados apenas em dezembro de 2020** (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fl. 26).

Além disso, os saldos remanescentes foram reprogramados para o exercício 2021, de modo que as suas correlatas prestações de contas deverão ser concluídas somente no início de 2022. Na prática, **o Estado não apenas continuou a repassar recursos no fim do exercício, como aumentou em 30,94% o montante transferido desta forma:**

	dez/19 R\$ milhares	% de aplicação	dez/20 R\$ milhares	% de aplicação
Receitas - Educação	134.305.074		135.004.751	
Despesas Líquidas (com PDDE)	34.157.178	25,43%	33.978.143	25,17%
Recursos Repassados via PDDE Paulista	- 651.232	0,48%	- 852.703	0,63%
Despesas Líquidas (sem PDDE)	33.505.946	24,95%	33.125.440	24,54%

Fonte: quadro à fl. 39 do evento 79.2 do eTC-010094.989.20-9 (Acessório 2 – Acompanhamento e Avaliação da Aplicação dos Recursos no Ensino/ 4º Trimestre – Exercício de 2020).

Cumprе salientar que as críticas aqui realizadas já não possuem o intuito de reverter o entendimento definido pelo E. Tribunal Pleno, no sentido de que os recursos repassados às APMs são, em tese (e desde que obedecidas as normas que regem as necessárias prestações de contas), elegíveis nos cálculos do ensino.

Tampouco é objetivo do *Parquet* censurar a instituição do PDDE Paulista, programa este que, se bem gerido, contribuirá para o fortalecimento das APMs, fomentando a participação das comunidades escolar e local na gestão do ensino, como estabelecido no artigo 14 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação)³⁰⁷ e na estratégia 19.4 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação)³⁰⁸.

Em verdade, o que ora se critica é que a **mera transferência de disponibilidades financeiras entre contas, ao apagar das luzes do exercício e sem**

³⁰⁶ Tampouco houve efetiva comprovação de aplicação dos valores em ações de MDE no primeiro trimestre de 2021, mediante crédito adicional, para o caso do Fundeb (conforme art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/2007).

³⁰⁷ Lei nº 9.394/1996, art. 14. *Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.*

³⁰⁸ Lei nº 13.005/2014, estratégia 19.4) *estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

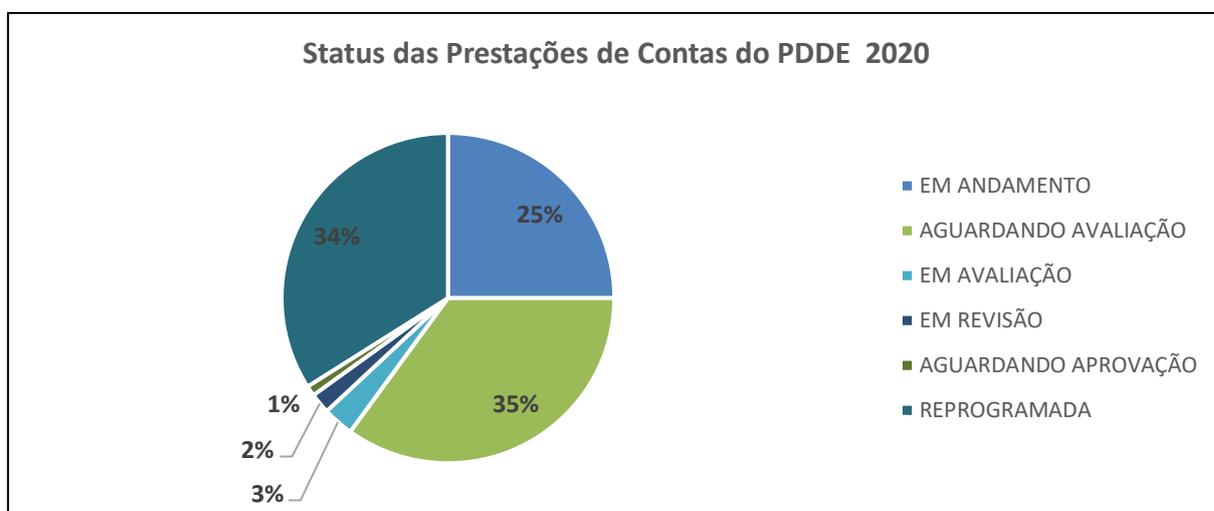
Procuradoria-Geral

comprovação cabal de aplicação nas ações elencadas no artigo 70 da LDB, possa ser considerada para fins de avaliação da vinculação constitucional no ensino.

É necessário considerar que já não se trata do primeiro exercício em que a falha é verificada. Ao centralizar 96% das liquidações de repasses no mês de dezembro de 2020, o Governo Estadual já estava ciente da cristalina recomendação emitida pelo TCE/SP na apreciação das Contas de 2019.

Nesse panorama, ainda que o Estado alegue em sua defesa que enfrentou dificuldades na fiscalização dos recursos repassados em virtude da pandemia (que acarretou paralização nas atividades de escolas e fornecedores), fato é que até 15/01/2021 apenas 80 dos mais de 5 mil repasses realizados em 2019 (ou seja, antes mesmo dos primeiros casos de Covid-19 em São Paulo) estavam com as correlatas prestações de contas concluídas (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fls. 23 e 38). Aliás, apesar dos atrasos na prestação de contas do exercício 2019 (evidenciadas pelas sucessivas prorrogações de prazos realizadas por Resoluções da SEDUC), ainda assim diversos repasses continuaram a ser realizados em 2020.

Em relação ao PDDE Paulista 2020, até 15/04/2021, **34% das prestações de contas estavam com status de “aprovada” quando na verdade, segundo a DCG, haviam sido apenas “reprogramadas”**. Além disso, **25% ainda estavam em “andamento e 35% “aguardando avaliação”** (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fl. 25).



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do quadro à fl. 25 do evento 79.2 do eTC-010094.989.20-9 (Acessório 2 – Acompanhamento e Avaliação da Aplicação dos Recursos no Ensino/ 4º Trimestre – Exercício de 2020).

Ou seja, mais de um ano após a criação do PDDE Paulista, e a despeito dos relevantes montantes repassados desde então, sequer havia controle confiável capaz



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

de identificar o saldo em disponibilidades financeiras das APMs referente aos repasses de 2019. Além disso, considerando-se apenas a pequena cifra em que tal evidenciação foi possível, cerca de 15,91% dos recursos repassados em 2019 ainda não haviam sido utilizados em 15/04/2021 (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fl. 36).

A situação não é melhor se considerados os saldos referentes ao PDDE Paulista 2020 (para as contas com status de “aprovada” ou “em aprovação”):

*Referente ao **PDDE Paulista 2020**, dentre as Prestações de Contas com status de “aprovada” ou “em aprovação”, em 15/04/2021, **resta saldo em conta corrente correspondente a 99,81% (R\$ 172 milhões) dos recursos que foram repassados em 2020 e reprogramados para 2021 para estas entidades**. Como dito, para as demais APMs, beneficiárias dos demais R\$ 706 milhões, as informações inseridas no sistema, até então, não são suficientes para a conclusão quanto ao montante de despesas executadas e respectivos saldos financeiros remanescentes em suas contas bancárias. (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fl. 36, g.n.).*

Na tabela abaixo é possível conferir a apuração dos saldos remanescentes em prestações de contas com status de “aprovada” ou “em aprovação” para o PDDE Paulista referente aos anos 2019 e 2020:

	Receitas	Despesas	Saldo	% Saldo remanescente
PDDE 2019	9.536.975	8.019.257	1.517.718	15,91%
PDDE 2020	172.165.634	328.000	171.837.633	99,81%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do quadro à fl. 36 do evento 79.2 do eTC-010094.989.20-9 (Acessório 2 – Acompanhamento e Avaliação da Aplicação dos Recursos no Ensino/ 4º Trimestre – Exercício de 2020).

Em paralelo, foram verificadas: dificuldades na prestação de contas por problemas de acesso ou falhas no sistema; deficiências no manual de orientação; fragilidades nas pesquisas de preços em PDF (dificultando análises comparativas na avaliação das contas prestadas); ausência de funcionalidade no sistema que permitisse comparação de compatibilidade entre previsões do Planos de Aplicação Financeira (PAF) e correlatas execuções financeiras; e ausência de PAF para utilização do saldo remanescente em 19% das instituições que responderam questionário encaminhado pela DCG (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fls. 37/38).

Do conjunto de evidências arroladas pela instrução, depreende-se que o Estado, ao observar que os valores aplicados em MDE seriam mais uma vez insuficientes para o alcance do estabelecido no artigo 212 da Constituição da República,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

realizou repasses às pressas no fim do exercício com o afã de ocultar o descumprimento do piso constitucional, ao arrepio das normas que regem a matéria.

A situação ganha contornos mais graves se considerado que o subfinanciamento do setor tem contribuído para o agravamento do já crítico cenário da Rede Estadual de Ensino Paulista, marcado pela precarização da infraestrutura das escolas, superlotação de salas de aula, fragilização da atividade docente e insatisfatório desempenho na avaliação do Ideb (como será abordado em maiores detalhes no tópico “indicadores do ensino”).

Nesse viés, entende-se que **a insuficiente aplicação de recursos no ensino deve ser tratada como motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável** a estas Contas, tendo em vista: (i) o descumprimento do piso de 25% estabelecido no artigo 212 da Constituição da República; (ii) as pertinentes glosas de despesas com museus e precatórios (conforme orientações de Manual editado pela Casa); (iii) a específica recomendação exarada nas Contas do Governador de 2019 a respeito dos repasses de recursos às APMs; e (iv) a jurisprudência consolidada do TCE/SP.

Importante asseverar que entendimento contrário possivelmente criará temerário precedente para que não apenas o Estado, mas também Municípios jurisdicionados, adotem a perniciosa prática de operar sempre no limiar dos 25% exigidos pela CF/1988, realizando transferência simbólica de valores entre contas ao final do exercício, sem comprovação de tempestiva aplicação dos valores em ações de MDE.

No mais, considerando o impacto de eventual medida cautelar na ADI nº 6.593/SP, e mesmo ante a possibilidade de o próprio TCE/SP, com esteio em sua Súmula 6³⁰⁹, ou na súmula 347 do STF³¹⁰, reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 5º, inciso III, da LCE nº 1.333/2018, recomenda-se que o Estado de São Paulo, desde já, planeje sua alocação de despesas de modo a dar pleno cumprimento ao artigo 255 da Constituição Estadual e ao artigo 212 da Constituição da República³¹¹.

Utilização do Fundeb

Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

³⁰⁹ Súmula nº 6 do TCE/SP: *Compete ao Tribunal de Contas negar cumprimento a leis inconstitucionais.*

³¹⁰ Súmula nº 347 do STF: *O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.*

³¹¹ De acordo com cálculos da DCG, em 2020 os gastos com inativos do ensino alcançaram R\$ 9,66 bilhões, o que equivale a 7,16% das aplicações em MDE (evento 411.3, fl. 347 do Relatório da DCG 2020).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

da Educação) substituiu o antigo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que vigorou de 1998 a 2006.

Caracterizado como fundo especial e de natureza contábil, é destinado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública, assim como à valorização dos profissionais da educação, sendo que sua vigência foi inicialmente prevista para o período de 2007 a 2020.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 108/2020 (que incluiu o artigo 212-A na CR/1988), referido fundo passou a ter caráter permanente. Todavia, a mesma Emenda estabeleceu, em seu artigo 4º, que seus efeitos financeiros somente seriam produzidos a partir de 1º de janeiro de 2021. Assim, na análise dos demonstrativos em apreço, serão levadas em conta as regras vigentes até o final do exercício 2020.

Nesse horizonte, o artigo 21 da revogada Lei nº 11.494/2007 estabelecia que os recursos dos fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, deveriam ser utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes fossem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, sendo que até 5% dos recursos recebidos à conta dos fundos, inclusive relativos à complementação da União, poderiam ser utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Ademais, os recursos do Fundeb, por expressa determinação constitucional (artigo 60, XII, do ADCT, revogado pelo artigo 4º, parágrafo único, da EC nº 108/2020)³¹² possuíam vinculação de ao menos 60% destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (artigo 22, Lei nº 11.494/2007), enquanto que os restantes 40%, assim como os recursos do tesouro recebidos pela arrecadação e transferência de impostos (artigo 212 da CR/1988), possuíam vinculação genérica, devendo ser utilizados nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996)³¹³.

No âmbito do Expediente eTC-5980.989.19-8, após representação da 2ª Procuradoria do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, foi determinada apuração sobre possível utilização de recursos do Fundeb para a cobertura de insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Social. Na ocasião, o Estado confirmou o emprego de recursos do Fundeb para pagamento de inativos, sob o

³¹² ADCT da CF/1988, art. 60, inc. 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.*

³¹³ Como será visto adiante, com a edição da EC nº 108/2020, a vinculação mínima de gastos com profissionais da educação básica passou a ser de 70% (art. 212-A, XI, da CF/1988).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

argumento de que não haveria proibição expressa a este respeito (eTC-5980.989.19-8, evento 66).

Ao apreciar as Contas do Governador de 2018, o E. TCE/SP reconheceu que as despesas com aportes para cobertura de insuficiência financeira não poderiam ser admitidas na aplicação do Fundeb. O Plenário resolveu, contudo, modular os efeitos da Decisão na conformidade do voto do e. Conselheiro Renato Martins Costa. Conforme constou do Parecer alusivo àquelas Contas, tal modulação começou a valer a partir do exercício 2020:

1 - MODULAÇÃO DE EFEITOS (Aplicação de recursos do FUNDEB):

- No exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R\$3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes. (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fl. 03 do Parecer).

Neste horizonte, a DCG apurou que **“em 2020 o Estado reduziu 1/5 e desembolsou R\$ 2.732.245 mil para pagamento de inativos com recursos do Fundo, cumprindo com o que fora determinado no Parecer”** (evento 411.3, fl. 348 do Relatório da DCG 2020).

Entretanto, como já mencionado no tópico “Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, o Estado realizou repasses via PDDE Paulista às APMs em desacordo com a recomendação proferida no bojo das Contas do Governador de 2019. Além disso, até 15/04/2021 (ou seja, após o primeiro trimestre do exercício seguinte), 34% das prestações de contas de tais repasses haviam sido reprogramadas, 25% estavam em andamento e 35% aguardando avaliação.

Reforça-se que, tal como já fora observado nas Contas de 2019, **a maior parte dos valores transferidos às APMs tiveram o Fundeb como fonte de recursos. Em 2020, este valor respondeu por R\$ 648,817 milhões dos R\$ 852,703 milhões repassados via PDDE Paulista:**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

	R\$ milhares	
	dez/19	dez/20
Repases para as APMs: PDDE Paulista, FDE e Recursos vinculados federais		
Programa 0815 - Gestão Institucional da Secretaria da Educação Ação 6174 - operação da Rede de Ensino Básico	728.592	881.150
Recursos Tesouro Estadual - FUNDEB - via PDDE Paulista	568.393	646.817
Recursos Tesouro - via PDDE Paulista	82.839	205.886
Recursos Tesouro - via FDE	77.360	0
Recursos Vinculados Federais - CTA-PTE Salário Educação (*1)	0	28.447
TOTAL	728.592	881.150

Fonte: quadro à fl. 22 do evento 79.2 do eTC-010094.989.20-9 (Acessório 2 – Acompanhamento e Avaliação da Aplicação dos Recursos no Ensino/ 4º Trimestre – Exercício de 2020).

Assim, uma vez que não há evidência razoável de que tais recursos foram efetivamente empregados em atividades de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino até o primeiro trimestre de 2021, entende-se que não podem ser computados para fins de averiguação do atendimento ao disposto no artigo 21 da Lei nº 11.494/2007.

Nesse panorama, irreprochável o raciocínio articulado pelo competente Setor de Cálculos da ATJ no âmbito do eTC-2347.989.19, ao justificar a impossibilidade de reconhecer saldo rotativo não aplicado no cômputo do Fundeb:

Vale salientar que os recursos do FUNDEB foram remetidos pela Constituição Federal, em disposições transitórias, art. 60 do ADCT, para normas legais que regem os fundos especiais em razão das peculiaridades que os caracterizam e diferenciam, no caso a Lei Federal nº 11.494/2007.

O artigo 21 e seu §2º, da mencionada norma, são taxativos em marcar o prazo de aplicação, não admitindo um "saldo rotativo" não aplicado, e tal procedimento descumpra a lei de regência contrariando a razão de sua edição. Reitero meu entendimento de que a transferência dos recursos do FUNDEB às APMs não permite transigir quanto à falta de aplicação no objeto a que se destinam no prazo indicado, porque decorre de imposição legal, repito, artigo 21, §2º, da Lei 11.494/2007.

*Neste caso, ratifico meu posicionamento acompanhando a instrução da matéria propondo a impugnação dos recursos do FUNDEB destinados às APMs mediante PDDE Paulista, por conta da **deliberada infringência ao prazo de aplicação fixado no §2º do artigo 21 da Lei Federal n. 11.494/2007.** (eTC-2347.989.19-6, evento 156.1, fls. 124/130, g.n.)*

Assim, tendo em vista que **houve aplicação de apenas 96,12% do Fundeb 2020³¹⁴**, em afronta ao artigo 21 da Lei nº 11.494/2007 e à jurisprudência

³¹⁴ Considerando-se que o total dos recursos do Fundeb 2020 correspondeu a R\$ 16.665.022 mil e levando-se em conta a glosa de R\$ 646.817 mil referente a repases custeados pelo Fundo às APMs (eTC-010094.989.20-9, evento 79.2, fls. 22 e 43).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

consolidada desse E. Tribunal³¹⁵, **entende-se que a falha deve ser tratada como motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável às Contas anuais em apreço.**

Em acréscimo, mencione-se que a EC nº 108/2020 explicitou que os recursos do ensino não podem ser destinados para o pagamento de aposentadorias e pensões (artigo 212, §7º, da CR/1988) desde 1º de janeiro de 2021³¹⁶. Como bem apontado na manifestação do Departamento de Supervisão da Fiscalização I, referida regra está “conflitando com a modulação inserta no Parecer das contas do exercício de 2018, TC-006453.989.18” (evento 413.1, fl. 10).

Assim, pertinente que o E Tribunal Pleno do TCE/SP alerte o Governo Estadual que, a partir das Contas do exercício 2021, a modulação proferida no Parecer referente ao eTC-6453.989.18-8 será interrompida em virtude dos efeitos da EC nº 108/2020, de modo que o Estado não mais poderá se valer do prazo de cinco anos conferido pela Corte de Contas para redução gradual na destinação dos recursos do Fundo ao pagamento de inativos.

Necessário, ainda, que o Estado planeje sua alocação de despesas de modo a se adaptar às mudanças nas regras do Fundeb, com destaque para o novo índice mínimo de 70% a ser destinado para o pagamento de profissionais do magistério (artigo 212-A, inciso XI, da CR/1988)³¹⁷.

³¹⁵ A jurisprudência consolidada do TCE/SP há tempos recrimina a falta da aplicação integral do Fundeb. A seguir, alguns precedentes exemplificativos do vasto número de contas de prefeituras municipais que receberam pareceres prévios desfavoráveis em razão de falhas na aplicação dos recursos do Fundeb: TC-2403/026/15, TC-2278/026/15, TC-2619/026/15, TC-0269/026/14, TC-0126/026/14, TC-0585/026/14, TC-1915/026/13, TC-1587/026/13, TC-1913/026/12 e TC-1465/026/12.

³¹⁶ EC 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.

³¹⁷ CF/1988, 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:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, 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;

[...]

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;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

Ensino à Distância e Merenda em Casa

De início, importante registrar que, **além do relatório técnico disponibilizado no evento 411.8 dos presentes autos, entende-se relevante considerar também as outras análises produzidas pela Fiscalização no decorrer da auditoria operacional em questão** (realizada entre 2020 e 2021), até para que se possa ter uma ideia geral das ocorrências que, malgrado os alertas dessa Corte de Contas, ainda não lograram ser corrigidas pela Origem até o presente momento.

Com isso, pede-se licença para que, ao longo deste tópico, a referência documental seja feita ao processo acessório eTC-17124.989.20-3, e não ao eTC-5866.989.20-5, tendo em vista que aquele consolida todas os relatórios da Unidade Técnica, inclusive o relatório constante do evento 411.8 dos presentes autos (que no referido processo Acessório faz parte do evento 94.2), além das justificativas apresentadas pela Origem no transcorrer da auditoria.

Feita essa ressalva, passa-se ao exame da matéria de fundo.

Ainda no contexto do direito social à educação, para além do alcance dos índices constitucionais na aplicação de recursos vinculados, releva-se igualmente importante analisar a eficácia, eficiência e a efetividade dos dispêndios realizados na área, notadamente em face dos inúmeros desafios que a pandemia de Covid-19 trouxe para a Secretaria de Educação.

Nesse sentido, visando a minorar os efeitos da suspensão do ensino presencial³¹⁸ durante o calendário escolar de 2020, dessume-se da criteriosa auditoria operacional realizada pela Fiscalização do TCESP³¹⁹ que o Governo Estadual editou atos normativos e adotou medidas administrativas que resultaram na continuidade dos serviços em sua rede de ensino, a partir do dia 27 de abril, na modalidade semipresencial.

Dentre tais iniciativas, destaca-se o “Programa Centro de Mídias da Educação de São Paulo – CMSP”, que, em síntese, consiste na transmissão de aulas à distância, veiculadas por aplicativo de celular (do tipo smartphone); por computador; pela televisão, nos canais “TV Educação” e “TV Univesp”; e também por redes sociais, particularmente o YouTube³²⁰.

³¹⁸ As aulas presenciais na rede estadual de ensino foram suspensas a partir de 16/03/2020, por força do Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020.

³¹⁹ Tratada no processo eTC-17124.989.20-3.

³²⁰ Em um primeiro momento, a exibição de vídeo aulas foi viabilizada, apenas, por meio de aplicativo de smartphone e da televisão, tendo sido alvo de crítica pela Fiscalização do TCESP no Relatório constante do evento 10.2 do processo eTC-17124.989.20-3.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Sendo que, em caráter complementar a essa ferramenta de ensino, também se providenciou a distribuição de kits de material impresso; a celebração de parcerias com plataformas digitais de ensino; e, ainda, o fornecimento de internet patrocinada pelo Estado para possibilitar o acesso gratuito ao aplicativo Centro de Mídias da Educação de São Paulo - CMSP, por parte dos corpos docente e discente.

De início, a se considerar a cronologia dos fatos³²¹ e a magnitude da rede escolar estadual³²², entende-se que **a Administração atuou com presteza** ao traçar alternativas à abrupta suspensão das atividades escolares presenciais.

Nada obstante, os relatórios produzidos pela Fiscalização do TCESP³²³ destacaram **oportunidades de melhoria** na execução do aludido programa governamental, as quais, **se não adotadas a tempo e a contento**, implicarão **graves prejuízos** à efetivação dos direitos de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e de “padrão de qualidade” do ensino, garantidos pelo artigo 206, incisos I e VII da Constituição da República, pelo artigo 3º, incisos I e IX, da Lei de Diretrizes Básicas da Educação e demais atos normativos regulamentadores da matéria³²⁴.

Sem a intensão de esgotar os apontamentos da citada auditoria operacional, o quadro a seguir enumera os **principais achados** da d. Unidade Técnica que não foram suficientemente esclarecidos pela Origem³²⁵ e que vão de encontro aos parâmetros normativos supramencionados:

Durante o exercício de 2020, todavia, o CMSP apresentou algumas melhorias em seu sistema, destacando-se a possibilidade de conexão à plataforma através do computador, com website próprio, e a criação de canais em redes sociais, sendo o YouTube o principal serviço de streaming utilizado (eTC-17124.989.20-3, relatório da Fiscalização, evento 94.2, pág. 39).

³²¹ Considerando que, em 25/02/2020, diagnosticou-se o primeiro caso de Covid-19 em São Paulo; em 11/03/2020, a Organização Mundial da Saúde classificou a doença como pandemia; em 13/03/2020, foi decretada a suspensão das aulas na rede estadual de ensino; em 20/03/2020, reconheceu-se a situação de calamidade pública no Estado de São Paulo; e, finalmente, em 27/04/2020, houve o retorno das aulas na rede estadual de ensino, na modalidade de ensino à distância (eTC-17124.989.20-3, relatório da Fiscalização, evento 10.2, págs.13/14).

³²² Conforme destacado no relatório da Fiscalização (eTC-17124.989.20-3, evento 10.2, pág. 53), a rede escolar estadual é composta por 5,4 mil escolas, 3,5 milhões de alunos, 190 mil professores, 5 mil diretores de escolas e 91 Diretorias de Escolas.

³²³ Processo eTC-17124.989.20-3, eventos 10.2 e 94.2.

³²⁴ O próprio Decreto Estadual nº 64.982/2020, que criou o programa Centro de Mídias da Educação de São Paulo, estabelece dentre suas diretrizes que: “Artigo 2º - O Programa CMSP observará as seguintes diretrizes: I - equidade; II - igualdade de condições para o acesso ao ensino; III - permanência na escola; [...]”.

³²⁵ eTC-17124.989.20-3, eventos 34.2, 83.2 e 104.2.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Parâmetro normativo	Relatório da Fiscalização ³²⁶	Item	Achados
Condições de acesso e permanência na escola	Evento 10.2	Item 5.1	Mais de um terço dos estudantes (36,84%) entrevistados pela SEDUC afirmaram ter pouca ou nenhuma facilidade em utilizar dispositivos tecnológicos como instrumentos de aprendizagem.
		Item 5.1	76,05% dos estudantes entrevistados pela SEDUC não estão gostando ou estão gostando pouco dessa forma de ensino.
		Item 5.2	Até o dia 17/06/2020, estima-se que mais de 1,5 milhão, portanto, aproximadamente 43% dos estudantes da rede estadual de ensino, ainda não tinham acessado o CMSP; Uma parcela dos alunos não tem acesso às ferramentas básicas para acompanhar o ensino à distância (notadamente smartphone e/ou computador), conforme levantamento realizado pela SEDUC.
		Item 5.3	Indícios de que os alunos não estavam frequentando as aulas do Centro de Mídia de SP, conforme inferido pela Fiscalização do TCESP, a partir da situação daqueles que fizeram uso da rede de internet franqueada pelo Estado, no período de abril a junho de 2020.
	Evento 94.2	Item 4.1	A participação dos estudantes nas atividades escolares não presenciais, especialmente em relação ao Centro de Mídias, foi pequena em relação à totalidade de alunos que compõem a rede estadual de ensino, considerando que: a) apenas 1.652.594 alunos efetuaram login no Centro de Mídias ao menos uma vez até o final de dezembro, indicando que outros 1.672.413 estudantes que compõem a rede, ou 50,29% do total (3.325.007 alunos), em nenhum momento se conectaram a esta plataforma no ano de 2020; b) mais de 80% de todos os alunos da rede estadual de ensino (2.700.671 estudantes) ou não registraram horas de acesso no Centro de Mídias ou ingressaram por tempo igual ou inferior a duas horas, somados todos os acessos no período de oito meses (maio a dezembro de 2020); c) atinente à participação das aulas do CMSP através das redes sociais (YouTube) foi constatado que a maior média de visualizações por videoaula transmitida foram registrados nos Anos Finais do ensino fundamental, em junho, contabilizando 31.426 acessos por vídeo publicado naquele mês, frente aos 1.388.963 alunos que compõem esta etapa; além disso, observou-se em dezembro a maior queda de visualizações de todas as etapas de ensino, destacando-se o Ensino Médio com uma média de 1.856 visualizações por vídeo, diante os 1.310.920 estudantes desta etapa;

³²⁶ eTC-17124.989.20-3.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

			<p>d) concernente à análise das notas bimestrais lançadas no “Diário de Classe Digital”, foi evidenciado que dezessete componentes curriculares – dos dezoito avaliados – apresentaram percentuais de alunos que não obtiveram notas em todos os bimestres acima dos 10%, sendo que algumas disciplinas registraram percentuais acima dos 20%, como “Arte” e “Leitura e Produção de Texto”.</p> <p>Já a verificação dos componentes “Matemática”, “Língua Portuguesa” e “Língua Portuguesa e Literatura” possibilitou que a equipe de fiscalização estimasse que milhares de estudantes poderiam atender aos critérios adotados pela SEDUC para iniciar o processo de busca ativa do aluno e, posteriormente, ao registro de abandono escolar, tendo em vista que 857.606, 422.551 e 439.176 discentes não possuíam notas em pelo menos um bimestre do ano passado, respectivamente, nas disciplinas supramencionadas.</p> <p>e) a partir da análise do acesso ao CMSP e aos registros de notas bimestrais cadastradas no Diário de Classe Digital de todos os educandos da rede, foi evidenciado indícios de que um número relevante de estudantes não participou das atividades escolares não presenciais.</p>
Padrão de qualidade do ensino	Evento 10.2	Item 5.1	Mais da metade dos professores entrevistados pela Fiscalização do TCESP acreditam que as ferramentas disponibilizadas para o ensino à distância não são adequadas para a solução de dúvidas mais complexas dos alunos.
		Item 5.3	67,62% dos docentes entrevistados pela Fiscalização do TCESP afirmaram que não é possível assegurar o acompanhamento dos estudantes ante as aulas à distância do Centro de Mídias, o que impacta na aferição da frequência dos alunos às aulas.
		Item 5.4	O número de aulas transmitidas pela plataforma Centro de Mídias é inferior ao quantitativo de aulas previsto na Resolução SE nº 66/2019, representando, neste caso, um déficit total de aulas superior a 61% para os Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio no período analisado (27/04 a 26/06). O cumprimento da carga horária mínima de aulas, em tese, ocorre apenas por meio de atividades escolares não presenciais, as quais, todavia, não substituem por completo as aulas dadas semanalmente em ambiente escolar, pelas dificuldades técnicas e estruturais inerentes ao referido método educacional.
		Item 5.5	34,67% dos professores entrevistados pela Fiscalização do TCESP não se sentiam preparados para exercer as atividades de docência nos moldes do ensino à distância implementado e 75,60% deles sentiram a necessidade de um período maior de capacitação complementar. Além disso, 19,50% afirmaram não possuir um smartphone, ou julgaram inadequados (obsoletos) os que possuem. Por fim, 23,94% dos docentes entrevistados alegaram que a falta de equipamentos como computadores, notebooks, smartphone e/ou uma internet adequada prejudicaram um desenvolvimento melhor de suas atividades frente às demandas exigidas pelo ensino à distância.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

		Item 5.6	Na amostra selecionada para efeitos de análise pela Fiscalização do TCESP, verificou-se que houve demora na distribuição às escolas dos kits de material impresso; além disso, constatou-se que 14,95% dos alunos das escolas selecionadas, ainda não havia recebido os kits até o dia 29 de maio de 2020 (5 semanas após o início das aulas).
	Evento 94.2	Item 4.1	A despeito de a participação dos estudantes nas atividades escolares “não presenciais” ter sido baixa e apesar da quantidade razoavelmente alta de alunos que não possuem notas para as diversas disciplinas em todos os bimestres, ou que não possuem nota em pelo menos um dos quatro bimestres, houve pouca demanda em relação ao Projeto de Recuperação Intensiva, promovido no mês de janeiro de 2021, para atender os estudantes que não participaram do processo educacional em 2020 ou os que tiveram maiores dificuldades de aprendizagem.

Fonte: quadro elaborado pelo MPC, a partir dos relatórios produzidos sobre a auditoria operacional em questão, disponibilizados no processo acessório eTC-17124.989.20-3.

Como se infere, as ocorrências acima expõem desafios no tocante à universalização do ensino à distância, que, ademais de estar presente em todas as unidades escolares, precisa alcançar integralmente os alunos da rede estadual, garantindo-lhes, em especial aos mais vulneráveis, os instrumentos de aprendizagem necessários, em respeito aos atributos de acessibilidade e isonomia que vinculam a educação pública como um todo.

Nesse sentido, aliás, o Conselho Nacional de Educação, referindo-se ao ensino à distância durante o período pandêmico, alertou quanto ao dever de observância à *“realidade das redes de ensino e os limites de acesso dos estabelecimentos de ensino e dos estudantes às diversas tecnologias disponíveis, sendo necessário considerar propostas inclusivas e que não reforcem ou aumentem a desigualdade de oportunidades educacionais”*³²⁷ (grifou-se).

Ainda nesse contexto, mostra-se igualmente preocupante o índice de professores que declararam não dispor de equipamentos eletrônicos adequados para desenvolver a rotina de atividades propostas pelo Programa CMSP.

Logo, há que se atentar não apenas para a capacitação contínua do corpo docente acerca dessa específica metodologia de ensino, mas também **providenciar para que disponham das ferramentas de trabalho imprescindíveis à execução de suas atribuições**, sob pena de evidente prejuízo ao processo de ensino-aprendizagem.

³²⁷ Parecer CNE-CP nº 05/2020, pág. 8. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14511-pcp005-20&category_slud=marco-2020-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 16/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Nesse contexto, vem a calhar os Programas “Conecta Educação”³²⁸ e “Computador do Professor”³²⁹, cujas execuções foram anunciadas no início de 2021 pela Secretaria de Estado da Educação, sendo necessário, contudo, monitorar a efetividade de tais iniciativas especialmente no que diz respeito ao atingimento das metas almejadas.

Noutro giro, os indícios de que parcela significativa dos alunos não estava acessando as aulas disponibilizadas pelo CMSP (seja no aplicativo, computador ou redes sociais), conjugados à ausência de registro de notas em diversas disciplinas durante o ano letivo e, ainda, à drástica redução da quantidade e da carga horária das aulas transmitidas pelo meio digital, revelam **demanda por controles administrativos mais efetivos quanto ao cumprimento da legislação** de regência (no que diz respeito à frequência, carga horária etc.)³³⁰, assim como necessidade de imediata **incorporação de estratégias focadas na recuperação dos alunos com rendimento insuficiente de aprendizagem**, evitando-se a precarização do ensino ministrado à distância e o crescente risco de abandono escolar.

Pertinente a este último ponto, inclusive, a Secretaria de Educação instituiu o Projeto de Recuperação Intensiva³³¹, por meio do qual, em janeiro de 2021, foram oferecidas aulas a estudantes da rede pública estadual para que tivessem oportunidade de retomar seu engajamento com os estudos, reforçar e recuperar aprendizagens essenciais.

Apesar disso, a Fiscalização do TCE/SP destacou que - mesmo demonstrado o baixo rendimento dos alunos durante o calendário escolar de 2020 (por razões de nota, acesso ao CMSP etc.) - **“mais de 70% dos diretores afirmaram que não houve demanda de alunos para atendimento a este projeto, significando que 3.410 escolas não reabriram em janeiro com este propósito”**, bem como 18% dos entrevistados disseram que **“apesar de se registrar alunos interessados em participar deste projeto, a demanda foi pouco significativa, representando quase 875 escolas nessa situação”**³³² (grifou-se).

³²⁸ Consiste na concessão de um subsídio no valor máximo de até R\$2.000,00 (dois mil reais), para cada integrante do quadro de magistério beneficiado, na compra de computadores (desktops ou notebook) ou tablets adquiridos entre 21 de março de 2020 até 3 de abril de 2021, conforme divulgado no endereço eletrônico da Secretaria de Estado da Educação. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/programa-computador-professor-docentes-devem-consultar-facilidades-disponiveis-para-compra-de-equipamentos-de-informatica/>. Acesso em: 16/05/2021.

³²⁹ Refere-se a investimentos da ordem de R\$ 1,5 bilhão em um pacote de tecnologia que inclui a compra de notebooks, desktops, wi-fi, estabilizadores, TVs, entre outros itens para melhorar a conectividade nas 5,1 mil escolas da rede estadual, conforme divulgado no endereço eletrônico da Secretaria de Estado da Educação. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/governo-de-sp-vai-investir-r-15-bi-em-tecnologia-para-escolas-estaduais/>. Acesso em: 16/05/2021.

³³⁰ O art. 24 da Lei de Diretrizes Básicas da Educação define que a carga horária mínima anual para o ensino fundamental e para o ensino médio é de 800 horas, sendo exigida uma frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) do total de horas letivas para a aprovação do aluno.

³³¹ Disciplinado pela Resolução SEDUC nº 95/2020.

³³² Processo eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, págs. 100/101.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Tal constatação evidencia uma baixa adesão dos estudantes ao programa de recuperação proposto pela SEDUC, o que, aliada aos obstáculos enfrentados pelo ensino à distância (que continua a ser adotado em 2021, mesmo que parcialmente³³³), só tende a agravar o êxodo escolar e a qualidade da educação ofertada pela rede estadual, sendo urgente, portanto, o aprimoramento da estratégia metodológica que vem sendo adotada a respeito.

Nesse contexto, vale destacar que, recentemente, a UNICEF divulgou um estudo, realizado em parceria com o CENPEC Educação, acerca do Cenário da Exclusão Escolar no Brasil, com um alerta sobre os impactos da pandemia de Covid-19 na Educação³³⁴.

A pesquisa revelou que, em novembro de 2020, quase 1,5 milhão de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos não frequentavam a escola (remota ou presencialmente) no Brasil. A eles, somam-se outros 3,7 milhões que estavam matriculados, mas não tiveram acesso a atividades escolares e não conseguiram se manter aprendendo em casa. No total, 5,1 milhões tiveram prejudicado o direito à Educação no período em referência:

Tabela 21. Percentual de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos com Ensino Médio Incompleto que não frequentam a escola, por Unidade da Federação, 2020

Unidade da Federação	Não frequenta a escola		População total entre 6 e 17 anos
	N	%	N
Rondônia	22.026	6,7	331.057
Acre	52.237	24,6	212.373
Amazonas	300.044	32,0	936.243
Roraima	46.987	38,6	121.826
Pará	610.983	32,0	1.907.628
Amapá	71.949	35,7	201.352
Tocantins	41.961	13,0	322.767
Maranhão	244.307	15,8	1.549.489
Piauí	76.895	12,1	634.163
Ceará	136.069	8,2	1.661.979
Rio Grande do Norte	160.059	24,9	641.950
Paraíba	78.490	10,8	726.924
Pernambuco	230.500	13,1	1.763.663
Alagoas	124.106	17,7	699.787
Sergipe	93.133	21,4	435.891
Bahia	844.045	30,7	2.748.036
Minas Gerais	244.319	7,3	3.358.749
Espírito Santo	77.967	11,1	700.505
Rio de Janeiro	458.676	12,2	2.672.491
São Paulo	607.152	9,2	7.208.501
Paraná	83.087	4,4	1.875.085
Santa Catarina	49.539	4,4	1.128.192
Rio Grande do Sul	108.188	6,2	1.733.730
Mato Grosso do Sul	28.869	5,7	507.255
Mato Grosso	72.763	10,8	676.478
Goiás	123.426	9,7	1.266.221
Distrito Federal	28.497	5,4	524.416
TOTAL	5.075.294	13,9	36.616.832

Fonte: IBGE. Prod-Covid, nov. 2020. Nota: Considerou-se não frequentando a escola crianças e adolescentes de 6 a 17 anos e que declararam não frequentar a escola ou que frequentavam a escola, mas não tiveram atividades escolares disponibilizadas na semana anterior à entrevista.

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do estudo realizado pelo UNICEF Brasil, em parceria com o Cenpec Educação.

³³³ Nos termos da Resolução SEDUC nº 11/2021 e alterações posteriores.

³³⁴ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil>. Acesso em: 16/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Além disso, arrematou-se que, se nada for feito, **o Brasil corre o risco de regredir duas décadas no acesso de crianças e adolescentes à educação.**

No documento, consta ainda uma série de **recomendações** relacionadas ao enfrentamento da exclusão escolar³³⁵ visando a *“contribuir para a tomada de decisão de gestores e profissionais da educação, bem como de outras áreas que atuam na garantia de direitos de crianças e adolescentes”*.

Dentre as proposições, está a estratégia “Busca Ativa Escolar”, que já conta com a adesão de 23 Estados da Federação, não sendo ainda o caso do Estado de São Paulo³³⁶. De acordo com a página oficial eletrônica do projeto³³⁷:

A Busca Ativa Escolar é uma estratégia composta por uma metodologia social e uma ferramenta tecnológica disponibilizadas gratuitamente para estados e municípios. Ela foi desenvolvida pelo UNICEF, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime) e com apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

A intenção é apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão. Por meio da Busca Ativa Escolar, municípios e estados têm dados concretos que possibilitarão planejar, desenvolver e implementar políticas públicas que contribuam para a garantia de direitos de meninas e meninos.

Destarte, o desafio em torno da evasão escolar, apesar de ter se agravado na pandemia de Covid-19, é uma realidade preexistente e que deve ser permanentemente combatida, como demonstra a taxa de abandono escolar nas redes estadual e municipal de ensino, em 2019, divulgada pelo Painel “Distorção Idade-Série, Reprovação e Abandono”³³⁸, a partir de dados do Censo Escolar (INEP-MEC):

³³⁵ De um modo em geral, as recomendações dizem respeito aos seguintes temas: i) busca ativa de crianças e adolescentes que estão fora da escola; ii) comunicação comunitária; iii) reabertura segura das escolas; iv) fortalecimento do sistema de garantia dos direitos (assistência social, cultura, esporte, saúde), dentre outras.

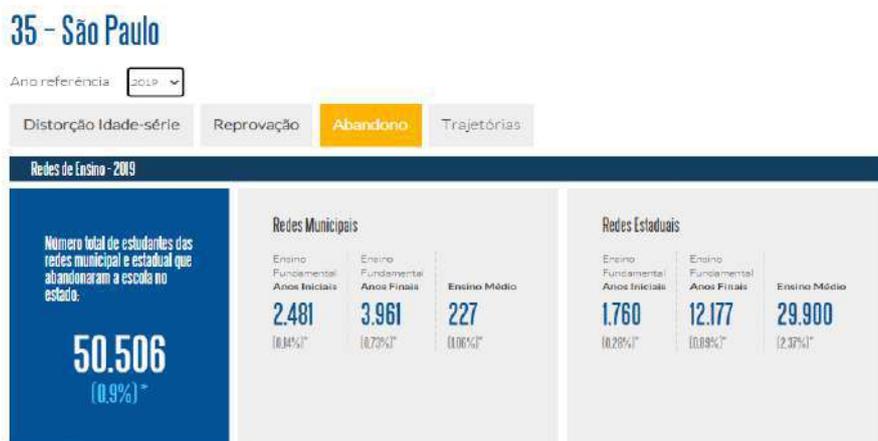
³³⁶ Os 23 Estados que aderiram à estratégia “Busca Ativa Escolar” foram: Acre, Alagoas, Amazonas, Ceará, Bahia, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Roraima, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins. Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/criseemergencias/>. Acesso em 16/05/2021.

³³⁷ Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br/>. Acesso em: 16/05/2021.

³³⁸ Disponível em: <https://trajetoriaescolar.org.br/painel/estado/35/2019/>. Acesso em: 16/05/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral



Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do “Painel Distorção Idade-Série, Reprovação e Abandono”, disponibilizado na página oficial eletrônica da estratégia “Trajetórias de Sucesso Escolar”, de iniciativa da UNICEF e outros parceiros.

Por fim, em que pese o Governo Estadual ter iniciado o retorno parcial às atividades escolares presenciais (Resolução SEDUC nº 11/2021)³³⁹, as evidências colhidas pela Fiscalização³⁴⁰ revelam que muitas unidades escolares não dispõem da necessária estrutura física e capacidade operacional para tanto, à luz das exigências sanitárias pertinentes ao enfrentamento da pandemia de Covid-19³⁴¹.

Logo, **faz-se necessária a construção de um planejamento consistente em relação ao processo de reabertura das escolas e de retomada do ensino presencial**, especialmente levando em conta a realidade de cada unidade escolar, a fim de não pôr em risco a saúde dos docentes, dos discentes e dos demais agentes envolvidos, nem colaborar para disseminação da doença de uma forma em geral.

Em razão do exposto, **o Ministério Público de Contas ratifica as recomendações de melhoria propostas pela d. Fiscalização³⁴² (naquilo que ainda não tiver perdido o objeto), acrescentando também a proposição de que a SEDUC aprimore o planejamento e as ações alusivas ao enfrentamento da exclusão/evasão escolar**, considerando, no que for viável, as estratégias sugeridas pela UNICEF nos estudos e projetos acima em destaque.

³³⁹ Na verdade, desde o ano passado, o Governo vem adotando medidas para viabilizar o retorno gradual às atividades escolares presenciais. Nesse sentido, já no dia 8 de setembro de 2020, as unidades escolares da educação básica do Estado de São Paulo foram autorizadas a oferecer atividades presenciais, observados os parâmetros de classificação epidemiológica constantes do Plano SP e as regras determinadas nos Decretos Estaduais nºs 65.061/2020 e 65.140/2020, assim como da Resolução SEDUC nº 61/2020. Segundo levantamento da Fiscalização do TCE/SP, ao todo, 1.802 unidades escolares estaduais reabriram ano passado, sendo 740 instituições (41,07%) só na Capital. Dessa forma, as demais unidades permaneceram fechadas durante todo o calendário letivo anterior (eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, item 2.1.4).

³⁴⁰ Conforme “Termos de Visita” elaborados por Supervisores de Ensino da SEDUC e também a partir de “Questionário” aplicado pela equipe de Fiscalização do TCE/SP a 4.831 diretores de escola.

³⁴¹ eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, item 4.2, págs. 105/124.

³⁴² eTC-17124.989.20-3, eventos 10.2 e 94.2.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Outro programa estatal que também foi objeto de auditoria operacional pela Fiscalização do TCESP no âmbito do processo Acessório eTC-17124.989.20-3 foi o **“Merenda em Casa”**.

Devido à suspensão das aulas presenciais nas escolas estaduais durante o exercício 2020, e sendo a merenda escolar um direito garantido constitucionalmente³⁴³, o Governo Estadual manteve o fornecimento de alimentação aos discentes, particularmente para aqueles inseridos em unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza³⁴⁴, só que, desta feita, mediante a prestação de um auxílio financeiro mensal ao respectivo responsável legal, no valor de R\$55 a R\$110, por cada aluno matriculado.³⁴⁵

O benefício teve amparo no Decreto Estadual nº 64.891/2020, segundo o qual o recebimento da quantia poderia ocorrer *“por meio de cartão magnético, saque em caixa eletrônico, aplicativo móvel de pagamentos ou solução tecnológica correlata”* (artigo 2º, §3º).

Na sequência, contudo, adveio a Resolução SEDUC nº 40/2020 estabelecendo que *“o responsável legal receberá o benefício financeiro [...] por meio de crédito em conta corrente digital”, exclusivamente*, o que na prática foi viabilizado pelo aplicativo de smartphone “Pic Pay”, cedido pela empresa Pic Pay Serviços S.A., conforme contrato resultante do Chamamento Público nº 02/2020 (processo SEDUC-PRC-2020/19583).

Cabe registrar, em oportuno, que o processo de contratação da empresa, foi objeto de representação deste MP de Contas (eTC-18615.989.20-9) e que a matéria encontra-se em análise pelo TCESP no âmbito dos processos eTC-20990.989.20-4 (principal), assim como o acompanhamento do contrato (eTC-21470.989.20-3) e termos aditivos correlatos (eTC-21058.989.20-3, eTC-23066.989.20-3 e eTC-722.989.21-7).

Dentre os achados pontuados nos 2 primeiros relatórios técnicos³⁴⁶ produzidos sobre o tema, notadamente aqueles que os esclarecimentos da Origem³⁴⁷ não foram capazes de desconstituir, destacam-se os seguintes itens:

³⁴³ Constituição Federal, “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde” (grifou-se).

³⁴⁴ De acordo com o Decreto Estadual nº 64891/2020, que regulamentou o Programa “Merenda em Casa”, *“caracterizam-se como famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza as que auferam renda familiar mensal “per capita” de até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), consoante disposto nos Decretos Federais nº 7.492, de 2 de junho de 2011, e nº 5.209, de 17 de setembro de 2014”* (art. 1º, parágrafo único).

³⁴⁵ De acordo com a Resolução SE nº 40/2020, uma família poderia, excepcionalmente, receber o auxílio de R\$ 55,00 em dobro, totalizando R\$ 110,00 mensais por aluno matriculado. Para isso, os alunos não poderiam ser beneficiários do Bolsa Família e deveriam estar cadastrados em situação de extrema pobreza no CadÚnico.

³⁴⁶ Processo eTC-17124.989.20-3.

³⁴⁷ Processo eTC-17124.989.20-3, eventos 34.2 e 83.2.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

Parâmetro normativo	Relatório da Fiscalização ³⁴⁸	Item	Achados
Garantia de alimentação escolar	Evento 10.2	3.1	A base inicial de beneficiários do Programa Merenda em Casa não contemplou todos os alunos elegíveis, implicando na necessidade de cadastramento manual após o início da vigência do auxílio emergencial.
		3.2	Não recebimento do auxílio financeiro alusivo ao programa “Merenda em Casa” por todos potenciais beneficiários, tendo se observado que, até 15/06/2020, 11% (83.410) dos alunos elegíveis não teve acesso ao benefício.
		3.3	Ausência de solução, que não envolva a necessidade de smartphone e internet, aos que não conseguem receber e manusear o auxílio emergencial via aplicativo “PicPay” ³⁴⁹ , a despeito das alternativas de pagamento previstas no Decreto Estadual nº 64.891/20 ³⁵⁰ .
		3.4	De acordo com questionário aplicado pela Fiscalização do TCESP, 32% das Unidades Escolares respondentes não doaram seus estoques de merenda após a suspensão das aulas presenciais; além disso, os “kits alimentação” para atender alunos interessados em receber gêneros alimentícios em estoque não tinham sido doados até 04/06/2020.
	Evento 74.2	3.1	O processo de cruzamento de dados feito pela SEDUC para definição da base de elegíveis ao Programa Merenda em Casa não abrangeu todos os alunos que faziam jus ao auxílio, dado que 42.000 novos estudantes foram incluídos “manualmente” ³⁵¹ na base da Secretaria Escolar Digital após o início do pagamento do auxílio, até dez/2020.
		3.2	Das 42.000 inscrições realizadas “manualmente” no Programa, pelo menos 4.608 ³⁵² apresentaram alguma inconsistência nos dados pessoais dos responsáveis ³⁵³ e alunos e/ou demonstram indícios de estes não estariam aptos a receber o auxílio financeiro, por não atender a todos os critérios de elegibilidade do programa, nos termos da legislação ³⁵⁴ .
		3.3	Desde sua criação, em abril de 2020, o Programa Merenda em Casa nunca foi usufruído pela totalidade de seus beneficiários. Em dezembro do mesmo ano, mais de oito meses após o início do programa, 72.466 (9,4%) dos estudantes elegíveis não acessaram o auxílio financeiro. Entre abril e dezembro, por sua vez, o percentual médio de recebimento foi de 88,4% do público elegível.
		3.3.1	Ausência de um critério uniforme para pagamento retroativo do auxílio aos que acessaram o PicPay pela primeira vez meses após o início do programa, diferenciando-se aqueles que constavam na base inicial de elegíveis na SED (os quais tiveram acesso aos pagamentos de forma retroativa) daqueles que foram cadastrados “manualmente” pela SEDUC (fizeram jus aos valores tão

³⁴⁸ Referente ao processo eTC-17124.989.20-3.

³⁴⁹ Questionário aplicado pela Fiscalização do TCESP demonstrou haver pessoas que, em algum momento, não puderam acessar ao auxílio “Merenda em Casa” por não possuírem telefone celular ou acesso à internet (eTC-17124.989-20-3, evento 10.2, pág. 46).

³⁵⁰ O Art. 2º, §3º do Decreto Estadual nº 64.891/20 dispõe que o benefício financeiro no âmbito do Programa Merenda em Casa poderá ser pago por meio de cartão magnético, saque em caixa eletrônico, aplicativo móvel de pagamentos ou solução tecnológica correlata, na forma de resolução do Secretário da Educação.

³⁵¹ Segundo a Fiscalização, “o termo ‘manual’ é utilizado pelo fato desse cadastramento não ser oriundo do cruzamento das bases do CadÚnico com a dos Alunos Matriculados na Rede Estadual de Ensino, mas sim de um processo de validação documental que se inicia nas escolas, transita pelas Diretorias de Ensino e é concluído pela Secretaria de Estado da Educação” (eTC-17124.989-20-3, evento 74.2, pág. 31).

³⁵² Segundo a Fiscalização, esses 4.608 cadastros geraram 5.537 pagamentos, que, em números absolutos, representaram R\$304.535,00 (eTC-17124.989-20-3, evento 74.2, págs. 31/46).

³⁵³ A título exemplificativo, verificou-se que alguns responsáveis tinham CPF inválido, haviam falecido, tinham participações sociais que superam 1 milhão de reais e/ou eram servidores públicos com remuneração bruta acima de R\$4 mil reais (eTC-17124.989-20-3, evento 74.2, págs. 31/46).

³⁵⁴ Nesse ponto, constatou-se que alguns beneficiários possuíam renda mensal familiar “per capita” acima de R\$178,00, não se enquadrando em situação de pobreza ou de extrema pobreza, nos termos do Decreto Estadual nº 64.891/20 e Resolução SEDUC nº 40/20.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

			somente a partir do mês em que forem incluídos no programa, independentemente se já cumprissem os requisitos anteriormente).
		3.4	Não há soluções alternativas ao aplicativo PicPay para recebimento do auxílio financeiro pelos beneficiários do Merenda em Casa.

Fonte: quadro elaborado pelo MPC, a partir dos relatórios sobre a auditoria operacional em questão, disponibilizados pela DCG no processo acessório eTC-17124.989.20-3.

Em razão disso, foram sugeridas medidas corretivas ao Poder Executivo, o qual, por sua vez, informou o encerramento do referido programa governamental, ressaltando, inclusive, que “o último envio de pagamento para a Picpay foi realizado no dia 21/01/21, referente aos alunos que foram validados em dezembro, após realização de busca ativa”³⁵⁵.

Demais disso, atos normativos editados pela Secretaria de Estado da Educação³⁵⁶ dão conta de que, no ano letivo de 2021, houve a retomada parcial das atividades escolares presenciais, com percentuais variáveis de ocupação das escolas - a depender dos parâmetros de classificação epidemiológica referente ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 - priorizando-se, nesse caso, os alunos enquadrados em alguma situação de vulnerabilidade, dentre os quais, aqueles que carecem do fornecimento da alimentação escolar³⁵⁷.

³⁵⁵ Processo eTC-17124.989.20-3, evento 83.2

³⁵⁶ Resolução SEDUC nº 11/2021, “Artigo 1º - As unidades escolares de educação básica da rede estadual de ensino, das redes municipais e das instituições privadas oferecerão atividades presenciais aos alunos, observados os parâmetros de classificação epidemiológica constantemente atualizados no âmbito do Plano São Paulo, instituído no Decreto 64.994/2020, os termos do Decreto 65.384/2020 e as disposições desta Resolução.

§ 1º - As aulas e demais atividades presenciais deverão ser retomadas nas unidades escolares de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, observado o limite máximo de estudantes estabelecido nos protocolos sanitários específicos para a área da educação, bem como os definidos para as áreas e fases indicadas no Plano São Paulo, nos termos do Artigo 3º do Decreto 65.384, de 17- 12-2020, atendidas as seguintes proporções:

I - nas fases vermelha ou laranja, com a presença limitada a até 35% do número de alunos matriculados;

II - na fase amarela, com a presença limitada a até 70% do número de alunos matriculados;

III - na fase verde, admitida a presença de até 100% do número de alunos matriculados.

§ 2º - A presença dos estudantes nas atividades escolares será obrigatória nas fases amarela, verde e azul do Plano São Paulo e facultativa nas fases vermelha e laranja.

§ 3º - Os estudantes pertencentes ao grupo de risco para a COVID-19 que apresentem atestado médico poderão participar das atividades escolares exclusivamente por meios remotos, enquanto perdurar a medida de quarentena instituída pelo Decreto nº 64.881, de 22-03-2020” (grifou-se)

Resolução SEDUC nº 32/2020, “Artigo 1º - Durante o período definido pelo Decreto 65.545 de 3 de março de 2021, de ampliação da fase vermelha do Plano São Paulo, as escolas deverão atender preferencialmente os estudantes mais vulneráveis, compreendidos como aqueles:

I - que estejam em processo de alfabetização;

II - que apresentem maiores defasagens de aprendizagem;

III - que estejam com dificuldades de acesso à tecnologia e recursos ergonômicos básicos para estudo em sua residência;

IV - que necessitam de alimentação escolar;

V - cuja saúde mental estiver sob risco acentuado;

VI - cujos responsáveis são trabalhadores de atividades essenciais, conforme definido pelo Decreto 64.881, de 22-03-2020.

Parágrafo único - O diretor poderá autorizar que os profissionais da educação cumpram sua carga horária ou jornada de trabalho em regime de teletrabalho, caso não seja necessário que estejam nas escolas para atender presencialmente os estudantes”.

³⁵⁷ Essa informação também consta dentre as notícias divulgadas pelas SEDUC em sua página eletrônica oficial. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/escolas-seguem-abertas-para-estudantes-mesmo-na-fase-vermelha-plano-sp/>. Acesso em 16/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Com isso, a equipe de Fiscalização do TCESP prosseguiu com os exames a respeito do tema, focando, desta feita, nas consequências do encerramento do Programa Merenda em Casa e na atuação da Secretaria da Educação, a partir de então, para garantir o oferecimento da merenda escolar no contexto da volta às aulas presenciais, especialmente no que tange aos protocolos sanitários e à organização interna das escolas para consecução dessa atividade no cenário pandêmico. Após as verificações realizadas, constatou-se que³⁵⁸:

Parâmetro normativo	Relatório da Fiscalização ³⁵⁹	Item	Achados
Garantia de alimentação escolar	Evento 94.2	4.3	O encerramento do Programa Merenda em Casa em janeiro de 2021 não foi amplamente publicizado pela Secretaria de Estado da Educação.
		4.3.1	O saldo remanescente em contas correntes digitais no aplicativo PicPay não acessadas por beneficiários do Programa Merenda em Casa (no valor de R\$216.920,00) ainda não havia sido reembolsado aos cofres públicos em 18 de fevereiro de 2021.
		4.4	<u>De acordo com a SEDUC³⁶⁰</u> , 412.533 alunos vulneráveis que eram beneficiários do Programa Merenda em Casa não estavam se alimentando diariamente nas unidades escolares, representando 53,2% dos 774.844 alunos que foram elegíveis ao auxílio em dezembro de 2020. <u>A partir de Questionário aplicado pela Fiscalização do TCESP</u> , que ³⁶¹ : 5,3% das escolas respondentes ainda não haviam sido reabertas; 4,1% delas não estavam servindo nenhum tipo de merenda aos alunos; 22,5% não estavam oferecendo alimentação aos alunos que somente as frequentassem para a merenda, contrariando orientação da SEDUC nesse sentido ³⁶² ; e, ainda, 85,1% delas não estão distribuindo gêneros alimentícios como alternativa aos alunos em situação de maior vulnerabilidade que não estão merendando diariamente na unidade escolar.
		4.5	O controle interno da Secretaria da Educação referente à distribuição dos Kits Alimentação carece de tempestividade, tendo em vista que, a despeito de as doações terem sido encerradas em novembro de 2020, a SEDUC ainda não possui planilha ou relatório gerencial completo que demonstre a quantidade total de kits doados, as respectivas datas de distribuição segregadas por Unidade Escolar e Diretorias de Ensino.
		4.6	Os protocolos sanitários que envolvem o fornecimento da alimentação escolar em um contexto pandêmico não estão sendo plenamente observados em todas as escolas, colocando em risco a saúde de estudantes, servidores e outras pessoas que estejam frequentando as unidades escolares. ³⁶³

³⁵⁸ eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, itens 4.3 a 4.6, págs.124/149.

³⁵⁹ Referente ao processo eTC-17124.989.20-3.

³⁶⁰ Conforme informações obtidas pela Fiscalização junto ao Painel Estadual de Gestão de Enfrentamento da Covid-19, mantido pelo TCE-SP. (eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, pág. 133).

³⁶¹ A pesquisa coletou respostas entre 23 de fevereiro de 2021 e 02 de março de 2021 (eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, pág. 130).

³⁶² As escolas foram orientadas, nos termos do Comunicado Conjunto da Subsecretaria/CISE nº 111 de 02 de fevereiro de 2021, para que os alunos em situação de vulnerabilidade, de acordo com o Cadastro Único, pudessem comparecer presencialmente, mesmo em dias de aulas remotas, para merendar (eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, pág. 132).

³⁶³ Dentre outros pontos, a Fiscalização do TCESP apurou que: **i)** 6,2% das unidades escolares o distanciamento de 1,5m nas filas para receber a merenda não está sendo respeitado, observando-se, inclusive, aglomerações no refeitório, balcões e imediações; **ii)** 16,7% das escolas aderentes ao questionário alegam não possuir copos descartáveis suficientes para que seus alunos e/ou servidores possam beber água dos bebedouros sem colocar a boca diretamente nos bicos de pressão; **iii)** há, nas unidades escolares aderentes ao questionário, merendeiras(os) sem utilizar máscaras, face shields, luvas descartáveis e uniformes, além de alguns deles não retirarem adornos durante o expediente; **iv)** há merendeiras(os) que guardam objetos pessoais e vestuários no estoque de alimentos e outros que



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Fonte: quadro elaborado pelo MPC, a partir dos relatórios sobre a auditoria operacional em questão, disponibilizados pela DCG no processo acessório eTC-17124.989.20-3.

Considerando-se os apontamentos descritos acima, **concluiu-se que a segurança alimentar dos alunos matriculados na rede pública estadual, especialmente a dos mais vulneráveis, não está sendo garantida de forma apropriada** nesse período de transição às atividades presenciais, sendo necessária a adoção de providências corretivas, nos termos sugeridos pela Fiscalização.³⁶⁴

De outra parte, impende ressaltar que, nada obstante a Origem tenha informado o encerramento do programa “Merenda em Casa”, fato é que, no final de março de 2021, o retorno do programa foi anunciado na página eletrônica oficial da SEDUC³⁶⁵:

Governo do Estado de São Paulo
Secretaria da Educação

O QUE VOCÊ PROCURA?
SERVIÇOS

- Pais e Filhos
- Professores e Servidores
- Sociedade

ÚLTIMAS NOTÍCIAS

- 16/04/2021 - E.E. São Paulo é uma das mais antigas do estado.
- 14/04/2021 - Secretário da Educação acompanha aplicação da vacina contra Covid-19 em
- 14/04/2021 - Edifício da E.E. Sud Mennucci é uma verdadeira aula de história.
- 13/04/2021 - Primeiro ano de Centro de Mídias SP: participações especiais.
- 12/04/2021 - Mais de 550 profissionais da

Governo de SP anuncia retorno do Merenda em Casa na rede estadual de ensino

Benefício de R\$ 55 vai subsidiar compra de alimentos para 920 mil estudantes; as refeições continuam a ser servidas nas escolas estaduais mesmo aos contemplados pelo programa

O Governador João Doria anunciou nesta quarta-feira (31) que vai retomar o pagamento do programa Merenda em Casa. O benefício é de R\$ 55 por aluno, e vai atender 920 mil estudantes matriculados na rede estadual de São Paulo. O valor estará disponível a partir da próxima quarta-feira (7).

“A retomada do pagamento do Programa Merenda em Casa beneficia agora 920 mil estudantes da rede estadual de ensino em vulnerabilidade, que deverão receber R\$ 55 por mês, cada aluno, para a compra de seu alimento em casa a partir do dia 7 de abril”, destacou Doria.

Confira o passo a passo para receber o benefício

Para garantir o pagamento desta nova fase do Merenda em Casa, o governo do estado vai investir, com recursos próprios, integralmente, o valor de R\$ 50,6 milhões, mensalmente. O benefício será pago durante o período em que as aulas presenciais estiverem suspensas.

Importante destacar que as refeições que estão sendo servidas nas escolas estaduais, neste período, continuam disponíveis também aos estudantes contemplados no Merenda em Casa, independente do benefício. Mesmo na fase mais restrita da pandemia, as escolas estaduais continuam abertas, para que seja servida a merenda escolar, e também para a entrega de materiais e do chip de internet.

Tal medida, a propósito, foi viabilizada pelo Decreto Estadual nº 65.588, de 24 de março de 2021, cujo artigo 1º autoriza o pagamento do aludido auxílio financeiro aos alunos inseridos em unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou de extrema pobreza, durante o período de quarentena de que trata o Decreto nº 65.545/2021³⁶⁶ e, também, em caso de eventual suspensão das aulas presenciais no

tossem, comem, cantam ou assoviaem nas áreas de manipulação de alimentos; v) 24,7% das escolas aderentes ao questionário não possuem lavatório exclusivo para higiene das mãos dos merendeiro(s) e que 3,7% delas não estão liberando as turmas para as refeições de forma escalonada (eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, págs. 139/149).

³⁶⁴ eTC-17124.989.20-3, evento 94.2, págs. 155/157.

³⁶⁵ Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/governo-de-sp-anuncia-retorno-merenda-em-casa-na-rede-estadual-de-ensino/>. Acesso em 16/05/2021.

³⁶⁶ “Artigo 1º - Observados os termos e condições estabelecidos no Decreto nº 64.994, de 28 de maio de 2020, fica estendida, até 9 de abril de 2021, a vigência:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

âmbito da Secretaria de Educação, em decorrência do enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Além disso, a Resolução SEDUC nº 42, de 31 de março de 2021 determinou que as unidades escolares permaneçam abertas para o fornecimento de alimentação escolar aos alunos que demonstrarem interesse e, ainda, *“que os alunos beneficiários do Decreto nº 64.891, de 30 de março de 2020, não ficam impedidos de consumir a alimentação fornecida na unidade escolar durante a suspensão das aulas presenciais”*.

Nesse contexto, é imprescindível que esta Corte de Contas prossiga no acompanhamento do referido programa estatal, considerando, especialmente, se foram atendidas as propostas de melhoria sugeridas ao longo da referida auditoria operacional³⁶⁷, evidentemente, nos aspectos que ainda se mostrem viáveis.

Indicadores do Ensino

Afora os subtópicos anteriores, em que se abordou o descumprimento dos índices mínimos de aplicação de recursos na educação (seja na manutenção e desenvolvimento do ensino, seja considerando o Fundeb) e, também, os percalços decorrentes da suspensão das aulas presenciais durante o contexto pandêmico, **outro parâmetro de grande valia para retratar a situação atual da educação pública paulista consiste nos indicadores que medem o desempenho do corpo docente** a partir de avaliações realizadas tanto em âmbito estadual quanto no nacional.

A esse respeito, a DCG realizou auditoria operacional específica, com o seguinte tema: *“Indicadores da Educação na Rede Pública Estadual de São Paulo - Análises sobre o Desempenho dos alunos no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) inclusive contendo comparação com a Rede Privada, Fluxo Escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono), resultados e projeções do IDESP”*³⁶⁸.

O resultado da aludida fiscalização, exposto no relatório constante do evento 411.9, apesar de indicar avanços (especialmente no que se refere aos alunos da 4ª série do ensino fundamental), revela, por outro lado, inúmeros desafios nas faixas finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio (de forma em geral), os quais só

I - da medida de quarentena instituída pelo Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020:

II - da suspensão de atividades não essenciais no âmbito da Administração Pública estadual, nos termos do Decreto nº 64.879, de 20 de março de 2020, independentemente do disposto no artigo 1º deste último.”

³⁶⁷ Processo eTC-17124.989.20-3, eventos 10.2 e 74.2.

³⁶⁸ A auditoria foi objeto do processo Acessório eTC-5759.989.21-3. As conclusões da Unidade Técnica estão contempladas, igualmente, no relatório constante do evento 411.9 dos presentes autos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

tendem a se agravar nesse contexto pandêmico e diante do subfinanciamento do setor (observado nos tópicos anteriores da presente manifestação).

Dentre os achados da Unidade Técnica, é preciso realçar alguns pontos. Com relação ao IDEB, destacou-se que as metas bienais estabelecidas para os alunos da 8ª série do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio não vêm sendo atingidas desde o ano de 2011, sendo grande a possibilidade de que essa situação se perpetue nos próximos exercícios³⁶⁹.

Além disso, constatou-se que, em 2019, o desempenho dos estudantes das escolas estaduais perante o dos alunos da rede particular de ensino foi inferior em 28,85%, para a 8ª série do Ensino Fundamental, e em 41,86% no caso do 3º ano do Ensino Médio³⁷⁰.

Tabela 8 – Série histórica e previsões das redes de ensino nos anos finais do Ensino Fundamental entre 2005 e 2027 para o desempenho no IDEB.

Linha do Tempo	Estadual				Pública				Particular			
	Valores	Previsões	LCI	LCS	Valores	Previsões	LCI	LCS	Valores	Previsões	LCI	LCS
2005	3,8	-	-	-	3,8	-	-	-	6,3			
2007	4	-	-	-	4	-	-	-	6,2			
2009	4,3	-	-	-	4,3	-	-	-	6			
2011	4,3	-	-	-	4,4	-	-	-	6,4			
2013	4,4	-	-	-	4,4	-	-	-	6,3			
2015	4,7	-	-	-	4,7	-	-	-	6,5			
2017	4,8	-	-	-	4,9	-	-	-	6,8			
2019	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	6,7	6,7	6,7	6,7

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do Relatório da Fiscalização, com corte efetuado no último biênio (evento 411.9, pág. 40).

Tabela 13 - Série histórica (2005 a 2019) e previsões das redes de ensino particular e estadual do Ensino Médio para o desempenho no IDEB.

Linha do Tempo	Estadual				Particular			
	Valores	Previsões	Limite de Confiança Inferior	Limite de Confiança Superior	Valores	Previsões	Limite de Confiança Inferior	Limite de Confiança Superior
2005	3,3	-	-	-	5,8	-	-	-
2007	3,4	-	-	-	5,8	-	-	-
2009	3,6	-	-	-	5,3	-	-	-
2011	3,9	-	-	-	5,9	-	-	-
2013	3,7	-	-	-	5,6	-	-	-
2015	3,9	-	-	-	5,6	-	-	-
2017	3,8	-	-	-	5,9	-	-	-
2019	4,3	4,3	4,30	4,30	6,1	6,1	6,1	6,1

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do Relatório da Fiscalização, com corte efetuado no último biênio (evento 411.9, pág. 46).

³⁶⁹ Relatório da Fiscalização (evento 411.9, págs. 37 e 42/43).

³⁷⁰ Relatório da Fiscalização (evento 411.9, págs. 40 e 46).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Já em relação aos indicadores do Fluxo Escolar, causa preocupação o fato de que as taxas de aprovação e de abandono nos anos finais do Ensino Fundamental, em 2019, embora tenham registrado certo avanço ao longo dos anos, ainda sejam piores do que as observadas entre 2011/2012³⁷¹.

Tabela 17 - Dados sobre a quantidade total de estudantes e o fluxo escolar entre 2011 e 2019 dos alunos de colégios estaduais dos anos finais do Ensino Fundamental.

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nº total de estudantes	1.268.145	1.449.840	1.582.017	1.518.289	1.394.582	1.351.100	1.309.017	1.343.722	1.361.842
Nº Total de aprovados	1.247.825	1.325.366	1.454.924	1.391.660	1.294.725	1.249.523	1.229.200	1.276.023	1.303.666
Nº Total de reprovados	15.278	86.726	87.125	90.719	75.557	81.512	63.712	56.304	45.379
Nº total de abandonos	5.042	37.747	39.968	35.910	24.299	20.065	16.104	11.395	12.797
% de aprovação	98,40%	91,41%	91,97%	91,66%	92,84%	92,48%	93,90%	94,96%	95,73%
% de re-provação	1,20%	5,98%	5,51%	5,98%	5,42%	6,03%	4,87%	4,19%	3,33%
% de abandono	0,40%	2,60%	2,53%	2,37%	1,74%	1,49%	1,23%	0,85%	0,94%

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do Relatório da Fiscalização (evento 411.9, pág. 54).

Noutro giro, apesar de a Unidade Técnica ter apontado uma queda no número de estudantes matriculados nas instituições da rede estadual de ensino, entre 2011 e 2019, especificamente nos anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) e na 3ª série do Ensino Médio³⁷², **é sabido que essa realidade foi severamente impactada pela pandemia de Covid-19.**

Com efeito, de acordo com dados da Secretaria Estadual de Educação divulgados pela imprensa, o número de transferências de alunos de escolas privadas para públicas cresceu 44,4% em 2020³⁷³. Segundo o noticiado, apenas de março a dezembro de 2020, 15.615 alunos teriam deixado as escolas particulares de todo o Estado e se matriculado em escolas públicas, circunstância que tende a pressionar os indicadores da educação nos próximos anos e, também, a demandar mais recursos para a adequada prestação dos serviços educacionais.

Por sua vez, no tocante ao IDESP³⁷⁴, o relatório técnico alerta que os resultados obtidos pelos alunos matriculados no Ensino Médio são piores do que os do Ensino Fundamental³⁷⁵, frisando-se que não há tendência de melhora nessa discrepância³⁷⁶.

³⁷¹ Relatório da Fiscalização (evento 411.9, pág. 54).

³⁷² Relatório da Fiscalização (evento 411.9, págs. 50, 51 e 61).

³⁷³ Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/03/21/numero-de-alunos-transferidos-para-a-rede-publica-em-sp-cresce-44percent-e-inadimplencia-em-faculdades-ja-e-a-maior-da-historia.ghtml>. Acesso em 21/05/2021.

³⁷⁴ Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo.

³⁷⁵ A afirmação foi feita a partir de dados do IDEB e IDESP.

³⁷⁶ Relatório da Fiscalização (evento 411.9, pág. 60).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Ainda nesse ponto, ressaltou-se que mais de três quartos (76,92%) das Diretorias de Ensino com estudantes no Ensino Médio precisam aumentar a sua taxa de crescimento anual no IDESP para alcançar a meta limite em 2030, sendo que 31,43% precisariam mais do que quadruplicar o atual ritmo anual entre 2025 e 2030³⁷⁷.

Observação similar se fez em relação ao Ensino Fundamental:

Das Diretorias de Ensino, 97,8% delas que possuem anos finais do Ensino Fundamental terão que aumentar a taxa anual de crescimento dos resultados no IDESP em relação ao período calculado entre 2011 e 2024 para alcançar a meta de 6 pontos projetada pela SEDUC, incluindo 32% que teriam que ao menos triplicar este ritmo para atingir o mesmo resultado. (evento 411.9, pág. 78).

Por outro lado, também chama bastante atenção a situação das Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo, cujo desempenho é **significativamente inferior** quando comparada às demais Regiões do Estado, considerando as três etapas de ensino³⁷⁸ (1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e 1º ao 3º ano do Ensino Médio)³⁷⁹.

Por fim, outro ponto que foi objeto de análise na citada auditoria operacional diz respeito à Bonificação por Rendimento (BR). Segundo a Unidade Técnica, *“há uma tendência razoavelmente forte de decréscimo nos valores atualizados do pagamento da BR para os servidores da SEDUC a partir de 2015, sendo que o valor médio entre 2011 e 2015 é 2,22 vezes maior do que o de 2016 a 2019”*³⁸⁰, circunstância essa que vai na contramão das políticas de incentivo e valorização do magistério, mediante o estabelecimento de metas.

Diante desse quadro, muito embora se reconheça que a Administração tem atuado para melhorar os índices de qualidade da rede de ensino Estadual, o fato de São Paulo ser o Estado mais rico da Federação e, portanto, com a maior capacidade de investimento, leva a crer que é possível trabalhar no sentido de fazer mais e em menor tempo.

³⁷⁷ Relatório da Fiscalização (evento 411.9, pág. 83).

³⁷⁸ Relatório da Fiscalização (evento 411.9, págs. 66/83).

³⁷⁹ Ainda sob esse aspecto, além do Idesp, os indicadores do Fluxo Escolar evidenciaram que, para a 1º a 3º série do Ensino Médio, *“as Diretorias de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo estão subrepresentadas em relação à sua população e possuem desempenhos piores do que o restante do Estado nos quesitos aprovação e abandono escolar”* (Relatório da Fiscalização, evento 411.9, pág. 63).

³⁸⁰ Relatório da Fiscalização (evento 411.9, pág. 86).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Ocorre que, ao contrário disso, o que se tem visto é a **falta de capacidade do Poder Executivo em cumprir uma regra basilar que seria atender aos percentuais mínimos de despesas em MDE e no Fundeb**, o que por si só, já mostra o contrassenso e enseja posição firme por parte dos órgãos de controle.



FUNDO ESTADUAL DE
**COMBATE E
ERRADICAÇÃO
DA POBREZA**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

O assunto tratado neste tópico está relacionado, direta ou indiretamente, com o seguinte Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e respectivas metas:

ODS Nº. 08	METAS
 <p>ERRADICAÇÃO DA POBREZA</p> <p>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares</p>	<p>1.1 Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, atualmente medida como pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90 por dia.</p> <p>1.2 Até 2030, reduzir pelo menos à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza, em todas as suas dimensões, de acordo com as definições nacionais.</p> <p>1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.</p> <p>1.4 Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças.</p> <p>1.5 Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais.</p> <p>1.a Garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, implementem programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões.</p> <p>1.b Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza.</p>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

A Emenda Constitucional nº 31/2000, que criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no âmbito da União, permitiu que os entes subnacionais instituíssem seus próprios fundos de combate à pobreza³⁸¹.

Como recurso dos fundos estaduais, previu-se a possibilidade de aprovação de uma alíquota adicional de até 2% no ICMS a incidir sobre produtos e serviços supérfluos, cuja definição, enquanto não disciplinada em Lei Complementar nacional, tem ficado a critério de cada Estado, em consonância com as suas respectivas peculiaridades locais e desde que respeitadas as condições gerais do ICMS definidas na Lei Complementar nº 87/1996³⁸².

No caso de São Paulo, a Lei Estadual nº 16.006, de 24 de novembro de 2015, concebeu o FECOEP - Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, com o objetivo declarado de “*viabilizar para a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência*” (artigo 1º).

Segundo a lei de criação do fundo paulista, seus recursos devem ser aplicados única e exclusivamente em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde e outras ações de relevante interesse social, dirigidas para melhoria da qualidade de vida, incluindo ações de proteção à criança e ao adolescente e ações de incentivo à agricultura familiar (artigo 1º, §1º).

Com vigência iniciada em 2016, o FECOEP tem arrecadado relevantes somas desde então, **chegando a um total de R\$2,7 bilhões ao final de 2020** (já deduzida a parcela destinada ao Fundeb)³⁸³, recursos que, em tese, deveriam estar contribuindo ativamente no combate à pobreza e à desigualdade no Estado. Mas, infelizmente, não é exatamente o que vem ocorrendo na prática.

Conforme demonstrado por este Ministério Público anteriormente³⁸⁴, o Fundo terminou o exercício 2019 com um saldo em caixa (diga-se, sem qualquer

³⁸¹ Em verdade, pela redação literal do art. 82, *caput*, do ADCT, os entes subnacionais **devem** criar tais fundos. Veja-se: ADCT, “art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil” “art. 82. § 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição” [incluído pela EC 31/2000].

³⁸² ADCT, “art. 82. § 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição” [redação dada pela EC 42/2003].

³⁸³ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, pág. 4.

³⁸⁴ Fruto do levantamento realizado no âmbito do processo Acessório eTC-818.989.20-4, vinculado às Contas do Governador de 2019, eTC-2347.989.19-6.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

alocação), no valor total de R\$1,3 bilhão³⁸⁵, após 2 anos seguidos (2017 e 2018) sem execução orçamentária³⁸⁶:

Saldo do FECOEP				
Código Nome Item	12/2016	12/2017	12/2018	12/2019
1111150 - APLICACOES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	410.799.371	728.984.456	1.059.551.319	1.314.459.469,02

Fonte: TC 10693/989/20-4

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do relatório da Fiscalização sobre as Contas do Governador de 2019, eTC-2347.989.19-6, evento 128.4, pág. 32.

Em 2020, por sua vez, muito embora se tenha constatado a aplicação de boa parte desse valor (além das quantias arrecadadas no decorrer do próprio exercício), reduzindo-se o saldo final para R\$249,7 milhões³⁸⁷, auditoria operacional realizada pela diligente Fiscalização do TCESP³⁸⁸ revelou diversas ocorrências que, de um modo em geral, atentam contra a **eficiência e efetividade** no uso dos recursos públicos em questão³⁸⁹.

Consoante relatório conclusivo, que consta do evento 411.10, as verbas oriundas do saldo acumulado do FECOEP, executadas em 2020, foram distribuídas exclusivamente entre os Órgãos e Secretarias com representação no Conselho de Orientação e Acompanhamento – COA do Fundo, sem que os programas e ações beneficiados tivessem sido previamente selecionados de acordo com a potencialidade de gerar maior impacto no combate à pobreza³⁹⁰.

Ao que parece, a destinação dos referidos valores ocorreu apenas com o objetivo de garantir que programas já em andamento, e eventualmente atingidos por restrições orçamentárias, tivessem continuidade, não se constatando a existência de qualquer plano de trabalho para alocação das dotações, contrariando a norma regulamentadora³⁹¹.

³⁸⁵ Esse valor foi igualmente confirmado pela Unidade Técnica, nas Contas de 2019, notadamente no relatório de auditoria operacional sobre o “Enfrentamento à pobreza extrema”, como se vê do processo eTC-2347.989.19-6, evento 128, págs. 30/32.

³⁸⁶ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, pág. 30.

³⁸⁷ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, pág. 35.

³⁸⁸ Realizada no âmbito do processo Acessório eTC-17628.989.20-4.

³⁸⁹ Para um maior detalhamento dos Órgãos e programas contemplados com os recursos do FECOEP, entre 2016 e 2020, confira-se o relatório da Fiscalização, constante do evento 411.10, págs. 30/32.

³⁹⁰ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, págs. 41/43.

³⁹¹ Decreto Estadual nº 62.242, de 31 de outubro de 2016:

“Artigo 2º - O FECOEP, vinculado à Secretaria de Planejamento e Gestão, tem por objetivo viabilizar recursos para financiar políticas que assegurem à população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência.

[...]

Artigo 8º - Compete ao COA:

[...] II - selecionar programas e ações a serem executados com recursos do Fundo; [...] VI - expedir normas e instruções complementares, com vistas a disciplinar a aplicação dos recursos;”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

A tabela a seguir demonstra o destino dos recursos, conforme o Órgão e os programas governamentais, ao final, contemplados:

Tabela 3 – Execução Orçamentária dos recursos do FECOEP em 2020

Nome Órgão	Programa / Ação Orçamentária	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
Secretaria da Saúde	Programa 0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NOS SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	872.099.898	868.497.887	868.497.887	772.836.890
	4850 - ATENDIMENTO AMBUL. E HOSPITALAR REDE ESTADO	23.200.000	23.158.776	23.158.776	18.656.199
	4852 - ATEND. AMBUL. HOSP. POR ORGANIZACOES SOCIAIS	200.300.000	200.262.135	200.262.135	200.262.135
	0117 - ASSISTENCIA FARMACEUTICA ESPECIALIZADA	272.109.808	272.074.115	272.074.115	181.813.645
	6213 - APOIO A ATENCAO BAS. MUNIC. E ENT. FILANTR.	376.400.000	373.002.860	373.002.860	372.105.010
	Programa 0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS	100.000	0	0	0
	6215 - APOIO ADMINISTRATIVO DA SES-SP	100.000	0	0	0
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	Programa 1317 - AGRO-SP SUSTENTAVEL	506.530	506.530	506.530	506.530
	6077 - ADEQUACAO AMBIENTAL DE IMOVEIS RURAIS (PRA)	506.530	506.530	506.530	506.530
Fundação CASA	Programa 1729 - ATENCAO AO ADOLESCENTE/JOVEM EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR	1.600.000	0	0	0
	2582 - ACAO DE IMPACTO SOCIAL NO POS-MEDIDA SOCIOED	1.000.000	0	0	0
Itesp	Programa 1731 - JUSTICA E CIDADANIA NO CAMPO E NA CIDADE	5.253.909	2.938.845	2.938.845	958.964
	4060 - FOMENTO AGRICULTURA FAMILIAR ASSEN.QUILOMBOS	5.253.909	2.938.845	2.938.845	958.964
Secretaria da Habitação	Programa 2507 - REGULARIZACAO FUNDIARIA DE INTERESSE HABITACIONAL	52.000.000	52.000.000	52.000.000	52.000.000
	5702 - APOIO A REGULARIZACAO FUNDIARIA	52.000.000	52.000.000	52.000.000	52.000.000
Secretaria de Desenvolvimento Social	Programa 3500 - COMBATE A POBREZA E REDUCAO DAS DESIGUALDADES	346.501.914	330.038.066	330.038.066	293.853.469
	5076 - VIGILANCIA SOCIOASSISTENCIAL	1.000.000	0	0	0
	6334 - GESTAO OPERACIONAL PROGR. DE TRANSF. RENDA	110.653.852	110.657.178	110.657.178	76.084.702
	6350 - PROTECAO SOCIAL BASICA	85.537.123	81.911.554	81.911.554	81.701.143
	6360 - PROTECAO SOCIAL ESP. DE MEDIA COMPLEXIDADE	53.667.042	52.253.399	52.253.399	52.084.650
	0301 - PROTECAO SOCIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	85.643.897	81.685.935	81.685.935	81.182.975
	6387 - MELHORIA CONDICAOES DE VIDA POP.SIT.VULNERABIL	4.000.000	3.530.000	3.530.000	2.820.000
	Programa 3518 - SEGURANCA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	282.218.031	273.858.632	273.858.632	243.721.990
	6000 - VIVA LEITE	187.624.816	180.011.222	180.011.222	136.352.506
	6001 - RESTAURANTES POPULARES	114.693.435	112.947.410	112.947.410	108.309.484
TOTAL	1.560.280.302	1.527.839.960	1.527.839.960	1.363.877.643	

Fonte: TC-017628.989.20-4

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do relatório da Fiscalização (evento 411.10, págs.33/34).

Nesse sentido, dentre os achados de auditoria, chama atenção o fato de o Conselho de Orientação e Acompanhamento (COA) do FECOEP não participar ativamente da coordenação relativa à formulação dos programas e ações que materializam as atividades do Estado voltadas à melhoria de qualidade de vida da população paulista (a serem custeadas com recursos do Fundo), na forma do que estabelece o Decreto Estadual nº 62.242, de 31 de outubro de 2016, *in verbis*:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Art. 8º Compete ao COA:

I - coordenar a formulação das políticas e diretrizes gerais, programas e ações governamentais que orientarão as aplicações do Fundo;

II - selecionar programas e ações a serem executados com recursos do Fundo;

III - coordenar, em articulação com os órgãos e entidades responsáveis pela execução e acompanhamento dos programas e ações aos quais forem destinados recursos do Fundo, a elaboração de propostas orçamentárias, para inclusão no projeto de lei orçamentária anual, bem como em suas alterações;
[...]

Provavelmente em consequência dessa falta de planejamento e coordenação, depreende-se da tabela reproduzida acima que alguns Órgãos/Entidades beneficiados(as) sequer conseguiram executar o recurso recebido (Fundação CASA) ou pelo menos uma parcela significativa dele (Secretaria da Habitação, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria de Saúde e Itesp).

De igual modo, detectou-se o uso de verbas em atividades que não beneficiam diretamente as comunidades vulneráveis, como aconteceu no âmbito do Itesp, onde 21,1% dos recursos recebidos dessa fonte *“foram empenhados em locação de veículos e fornecimento de combustível, que são atividades-meio necessárias, mas não trazem, por si só, benefícios diretos às comunidades”*³⁹².

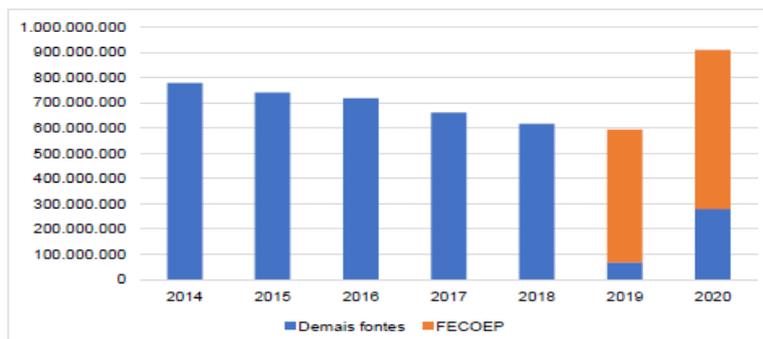
Ainda nesse contexto, dentre os Órgãos aos quais se repassaram as verbas do FECOEP, destaca-se a Secretaria de Desenvolvimento Social - Seds. De acordo com a Fiscalização, para esse Órgão, *“os recursos do FECOEP representaram apenas uma substituição de fonte e não recursos extraordinários que permitissem o desenvolvimento de novas políticas públicas de combate e erradicação da pobreza ou a ampliação de políticas já existentes com este fim”*, como demonstra o comparativo das fontes de recurso que subsidiaram as atividades da Secretaria, considerando-se especialmente os **dois últimos exercícios**:

³⁹² Relatório da Fiscalização, evento 411.10, págs. 61/62.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Gráfico 4 – Comparativo FECOEP X Demais Fontes nas dotações atualizadas da Secretaria de Desenvolvimento Social



Fonte: TC-017628.989.20-4

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do relatório da DCG (evento 411.10, pág. 54).

Ainda em relação à Seds, a Unidade Técnica anotou que, **entre 2018 e 2019**, ocorreu **diminuição de dotação de algumas ações**, como é o caso das ações “6154 – Renda Cidadã – Benefício Idoso” e “5530 – Proteção Social Básica”, bem como a maioria das metas estipuladas para as ações não foi atingida no período, observando-se também redução nas metas e resultados obtidos³⁹³, como demonstram as tabelas a seguir:

Tabela 14 – Variações de dotações atualizadas entre 2018 e 2019 em ações da Seds que receberam recursos do FECOEP em 2019

AÇÃO	DOTAÇÃO 2018	DOTAÇÃO 2019	VAR. DOT. (%)
2481 - SÃO PAULO AMIGO DO IDOSO	3.200.000	2.700.006	-15,6%
5579 - RENDA CIDADÃ	73.790.113	72.785.719	-1,4%
5604 - AÇÃO JOVEM	35.599.420	38.688.389	8,7%
6000 - VIVA LEITE	180.507.322	160.039.973	-11,3%
6001 - BOM PRATO	69.137.626	96.447.123	10,4%
6154 - RENDA CIDADÃ - BENEFÍCIO IDOSO	1.733.433	1.086.889	-37,3%
5530 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	108.222.024	85.193.202	-21,3%
6035 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	81.142.464	85.541.002	5,4%
6197 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	43.612.497	49.595.849	13,7%
TOTAL	616.946.101	594.068.152	-3,7%

Fonte: TC-017628.989.20-4

Tabela 15 – Metas e percentuais alcançados nas ações orçamentárias da Seds entre 2018 e 2019

AÇÃO	META 2018	% META 2018	META 2019	% META 2019	VAR META 2018/2019
2481 - SÃO PAULO AMIGO DO IDOSO	5	380,0%	5	0,0%	0,0%
5579 - RENDA CIDADÃ	102.000	80,5%	97.775	69,8%	-4,1%
5604 - AÇÃO JOVEM	56.250	73,8%	39.503	65,8%	-29,8%
6000 - VIVA LEITE	450.000	78,6%	498.600	65,3%	10,8%
6001 - BOM PRATO	22.012.029	94,4%	26.664.000	84,2%	21,1%
6154 - RENDA CIDADÃ - BENEFÍCIO IDOSO	1.550	66,9%	1.000	80,9%	-35,5%
5530 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	1.150	99,7%	1.126	103,0%	-2,1%
6035 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	1.706	106,5%	1.800	102,4%	5,5%
6197 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	309	112,3%	339	105,8%	9,7%

Fonte: TC-017628.989.20-4

³⁹³ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, págs. 69/73.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

Tabela 16 – Comparativo entre resultados das ações da Seds entre 2018 e 2019

AÇÃO	RESULTADO 2018	RESULTADO 2019	VAR. RES. 2018/2019
2481 - SÃO PAULO AMIGO DO IDOSO	19	-	-100,0%
5579 - RENDA CIDADÃ	88.244	68.223	-22,7%
5604 - AÇÃO JOVEM	41.537	25.976	-37,5%
6000 - VIVA LEITE	353.785	325.780	-7,9%
6001 - BOM PRATO	20.784.760	22.443.643	8,0%
6154 - RENDA CIDADÃ - BENEFÍCIO IDOSO	1.037	809	-22,0%
5530 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	1.146	1.160	1,2%
6035 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE	1.816	1.844	1,5%
6197 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE	347	358	3,2%

Fonte: TC-017628.989.20-4

Fonte: quadros reproduzidos pelo MPC, extraídos do relatório da DCG (evento 411.10, págs. 69/70).

O que mais choca é que a queda na eficiência e eficácia dessas políticas públicas ocorreu **exatamente** em programas de enorme alcance e impacto social, com destaque para as **ações de transferência de renda da pasta** (5579 – Renda Cidadã, 5604 – Ação Jovem e 6154 - Renda Cidadã – Benefício Idoso e 2481 - São Paulo Amigo do Idos).

É importante salientar que todas essas evidências indicam desafios de ordem estrutural na gestão dos programas inseridos na mitigação das vulnerabilidades socioeconômicas no Estado de São Paulo, sob responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social, que, por sinal, já haviam sido apontados nas Contas do Governador de 2019, em decorrência de auditoria operacional específica acerca dos programas “Vivaleite”, “Renda Cidadã” e “Ação Jovem”³⁹⁴.

Na ocasião, inclusive, a Unidade Técnica destacou que *“desde 2016 os créditos inicialmente reservados na lei orçamentária para os programas relacionados ao enfrentamento às vulnerabilidades sociais vêm recebendo significativas restrições”* orçamentárias, o que evidentemente não se coaduna com a triste realidade vivenciada por milhares de cidadãos paulistas.

Não por menos, relatório divulgado pelo Governo do Estado³⁹⁵, acerca do “Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no **PPA 2016-2019**”³⁹⁶, revelou a necessidade de esforços adicionais com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas, especialmente no que diz respeito ao ODS 1 – Erradicação da

³⁹⁴ Dentre outras ocorrências constatadas na aludida auditoria, citam-se: ausência de monitoramento das peças de planejamento da Assistência Social, restrições orçamentárias de programas assistenciais, redução da quantidade de pessoas assistidas pelos programas assistenciais, ausência de controle acerca dos resultados obtidos com as ações executadas etc. (eTCE-2347.989.19-6, evento 128.3, págs. 184/216 e evento 128.4, págs. 1/37).

³⁹⁵ Disponível em: <https://www.seade.gov.br/relatorio-analisa-os-ods-do-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 19/05/2021.

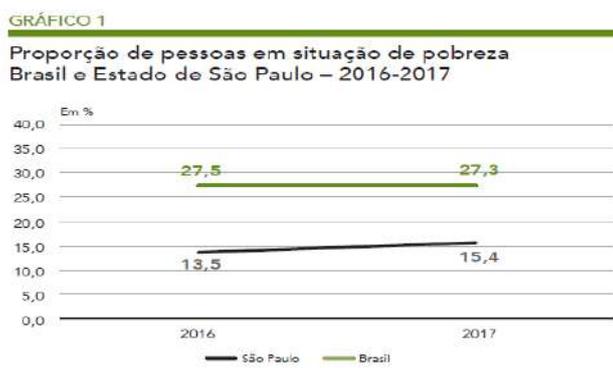
³⁹⁶ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são o caminho proposto para a efetivação da Agenda 2030, adotada em 2015 pelos 193 países-membros da ONU (Organização das Nações Unidas). Com 17 objetivos e 169 metas, os ODS estão fundamentados nos três pilares do desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. Fonte: TCESP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/ods>. Acesso em: 18/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Pobreza, ao ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável e ODS 3 – Redução das Desigualdades.

A esse respeito, o estudo demonstrou que, entre 2016 e 2017, embora o nível de pobreza (percentual de pessoas com rendimento familiar mensal de até meio salário mínimo *per capita* em valores de 2015) tenha oscilado de 27,5% para 27,3% no país, houve movimento de acréscimo no Estado de São Paulo, passando de 13,5% para 15,4%, no mesmo período:



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC).
Nota: Consideram-se em situação de pobreza as pessoas com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo de 2017 (a preços de setembro de 2015), atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC Brasil).

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do relatório “Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no PPA 2016-2019”.

Já em relação ao nível de indigência (isto é, a parcela da população com renda mensal inferior a um quarto do salário mínimo *per capita*), o índice referente ao Estado de São Paulo oscilou de 3,1% para 3,8%, em proporção superior ao acréscimo observado na esfera nacional. Confira-se:



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC).
Nota: Consideram-se em situação de indigência as pessoas com renda domiciliar *per capita* de até um quarto do salário mínimo de 2017 (a preços de setembro de 2015), atualizado pelo INPC Brasil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do relatório “Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no PPA 2016-2019”.

Embora se trate de dados referentes à execução de um PPA já exaurido, é preciso adotar providências corretivas capazes de reverter esse desempenho insatisfatório até o final da execução do plano plurianual atualmente em execução (2020 a 2023)³⁹⁷.

Até porque estudos apontam para um relevante impacto da pandemia da Covid-19 sobre o ODS nº 1 - Erradicação da Pobreza. Com efeito, antes da Covid-19, as projeções indicavam que aproximadamente 6% da população mundial estaria vivendo na extrema pobreza em 2030, o que sinalizava que uma das metas do ODS nº 1 não seria plenamente atendida. Agora, estima-se que 1 bilhão de pessoas poderão estar nessa situação no mesmo período – 25% desse percentual em consequência direta da pandemia³⁹⁸.

Nessa perspectiva, as ações e escolhas dos gestores públicos não podem ser pautadas pela retomada do cenário pré-pandêmico, devendo se amoldar à nova realidade, o que certamente demandará um planejamento cuidadoso das políticas públicas e revisão da gestão orçamentária com um todo.

Em 2020, ainda que se tenha constatado certo avanço no incremento orçamentário dentre os programas anteriores que continuaram a ser executados, fato é que **persistiram os problemas quanto ao desempenho operacional**, notadamente porque algumas ações não atingiram a meta estabelecida para o exercício (6359 - Proteção Social Básica, 6000 - Viva Leite e 6367 - Melhoria das Condições de Vida da População em Situação de Vulnerabilidade), o que certamente impactou de forma negativa na assistência daqueles que dependem dessas políticas públicas para sobreviver com o mínimo de dignidade:

Tabela 19 – Metas e percentuais alcançados nas ações orçamentárias da Seds em 2020

AÇÃO	META 2020	RESULTADO 2020	% META 2020
6359 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (5530 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA)	7.161	7.055	98,5%
6361 - PROTEÇÃO SOCIAL DE ALTA COMPLEXIDADE (6035 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE)	1.870	1.959	104,8%
6360 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE (6197 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE)	2.013	2.109	104,8%
6000 - VIVA LEITE	6.827.250	4.532.895	66,4%
6367 - MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE	4	2	50,0%

Fonte: TC-017628.989.20-4

³⁹⁷ Trata-se da Lei Estadual nº 17.262/2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/>. Acesso em: 18/05/2021.

³⁹⁸ Conforme informações disponíveis no relatório “O impacto da pandemia nos ODS”, produzido pelo TCESP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/impacto-pandemia-ods>. Acesso em: 18/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Fonte: quadros reproduzidos pelo MPC, extraídos do relatório da DCG (evento 411.10, pág. 72).

Ainda nesse mesmo contexto, cita-se também a Secretaria de Estado da Saúde, que figura como a **maior destinatária em volume de recursos do Fundo, em 2020** (R\$872.099.898,00 de R\$1.560.280.302,00).

Tal qual se apurou em relação à Seds, na pasta da Saúde, as receitas oriundas do FECOEP não se traduziram em fonte adicional de receita, e sim como fonte substitutiva, conforme se depreende da tabela a seguir:

Tabela 6 – Demonstrativo de substituição de fonte de recursos na SES em 2020

Programa / Ação Orçamentária	(A) Suplementação (Fonte 041 – FECOEP)	(B) Redução (Fonte 001 – Tesouro)	Diferença após suplementação e redução nas dotações (A-B)
Programa 0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	872.099.898	768.699.898	103.400.000
4850 - ATENDIMENTO AMBUL. E HOSPITALAR REDE ESTADO	23.200.000	23.200.000	0
4852 - ATEND. AMBUL. HOSP. POR ORGANIZACOES SOCIAIS	200.300.000	200.300.000	0
6117 - ASSISTENCIA FARMACEUTICA ESPECIALIZADA	272.199.898	272.199.898	0
6213 - APOIO A ATENCAO BAS. MUNIC. E ENT. FILANTR.	376.400.000	273.000.000	103.400.000
Programa 0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS	100.000	0	100.000
6215 - APOIO ADMINISTRATIVO DA SES-SP	100.000	0	100.000

Fonte: TC-017628.989.20-4

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do relatório da Fiscalização (evento 411.10, pág.57).

Veja-se que apenas a “Ação 6213 – Apoio à Atenção Básica Munic. e Ent. Filantr.” teve seu orçamento, de fato, incrementado após os movimentos de anulação e suplementação de dotações.

Não bastando isso, a Unidade Técnica constatou que a **Secretaria de Saúde, em 2020, não direcionou os recursos à população mais vulnerável do Estado**, tomando-se como referência dois indicadores fornecidos pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), a saber: a) Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e b) Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

Nesse sentido, percebeu-se que a maior parte das aplicações se deu nos grupos “Desiguais” e “Dinâmicos” (91,6%), que, **de acordo com o IPRS**, são os grupos que representam os municípios com os melhores indicadores de riqueza, ao passo que, para os grupos “Em Transição” e “Vulneráveis”, que representam os municípios paulistas mais vulneráveis, a destinação foi relativamente ínfima (3,7%), senão vejamos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

Tabela 10 – Valores empenhados pela SES de acordo com grupos do IPRS

Grupos do IPRS	Valores empenhados pela SES	Valores em %
Desiguais	565.443.213,56	65,1%
Dinâmicos	230.231.789,01	26,5%
Equitativos	40.688.741,20	4,7%
Em Transição	24.105.430,33	2,8%
Vulneráveis	8.035.662,32	0,9%
Total	868.504.836,42⁷⁷	100,0%

Fonte: TC-017628.989.20-4

Fonte: quadro reproduzido pelo MPC, extraído do relatório da Fiscalização (evento 411.10, pág. 65).

De igual modo, tomando-se como referência o IPVS³⁹⁹, que leva em conta não apenas a renda, mas também os diversos fatores determinantes da situação de vulnerabilidade social (escolaridade, saúde, arranjo familiar, possibilidades de inserção no mercado de trabalho, acesso a bens e serviços públicos), concluiu-se que a SES não destinou os recursos do Fundo para os Municípios com maior percentual de população de alta vulnerabilidade⁴⁰⁰.

Por sinal, de uma forma geral, a impressão que se tem é a de que as ações/atividades da pasta da Saúde, contempladas com os recursos do FECOEP, tem se destinado ao atendimento da população em geral (à luz princípio da universalidade que norteia a atuação do Sistema Único de Saúde), quando se deveria, em verdade, **considerando a natureza vinculada das receitas do Fundo**, priorizarem-se políticas públicas (ainda que em matéria de saúde) em prol da população mais vulnerável, notadamente a parcela que se encontra em estado de pobreza e extrema pobreza.

A propósito, e agora voltando para uma análise de caráter mais genérico, comparando-se a programação/execução orçamentária do FECOEP em 2020 (consolidada em quadro reproduzido anteriormente) em face das ações consideradas de “relevante interesse social” que a Lei Estadual nº 16.006/2015 arrola de modo exemplificativo, percebe-se a ausência de programa/ação voltado(a) ao atendimento de demandas educacionais⁴⁰¹.

Aliás, a Secretaria de Educação sequer figura dentre os Órgãos beneficiados, apesar de a “educação” ser concebida pela lei (expressamente) como uma das áreas possíveis de destinação dos recursos do Fundo.

³⁹⁹ Que leva em conta não apenas a renda, mas também os diversos fatores determinantes da situação de vulnerabilidade social (escolaridade, saúde, arranjo familiar, possibilidades de inserção no mercado de trabalho, acesso a bens e serviços públicos).

⁴⁰⁰ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, págs. 66/68.

⁴⁰¹ LE nº 16.006/2015, “artigo 1º - Fica instituído, no âmbito do Poder Executivo, o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECOEP, com o objetivo de viabilizar para a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência. § 1º - Os recursos do FECOEP devem ser aplicados única e exclusivamente em programas e ações de nutrição, habitação, educação, saúde e outras ações de relevante interesse social, dirigidas para melhoria da qualidade de vida, incluindo ações de proteção à criança e ao adolescente e ações de incentivo à agricultura familiar”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

A se considerar os inúmeros desafios que a pasta da Educação teve para exercer suas atribuições durante o período pandêmico (como apurado por esse Tribunal em auditoria específica sobre o tema)⁴⁰², notadamente em razão da suspensão das aulas presenciais e das medidas de isolamento social, o aporte de verbas para o setor certamente teria contribuído para auxiliar alunos em situação de vulnerabilidade, evitando-se a evasão escolar em níveis tão elevados como já se estima. Eventual criação de benefício assistencial para alunos inseridos em contexto de extrema pobreza, condicionando o recebimento do valor ao desempenho escolar, pode ser medida relevante para reduzir desigualdades.

Nesse sentido, **é lamentável que, mesmo em face de toda essa situação calamitosa e de demandas inadiáveis do povo paulista** (seja em termos nutricionais, habitacionais, educacionais etc.), **o FECOEP ainda tenha encerrado o exercício de 2020 com um saldo de R\$249,7 milhões em caixa**, sem contar os demais recursos que, apesar de transferidos, não chegaram a ser utilizados pelos Órgãos/Entidades beneficiados.

Afora toda essa problemática em torno da destinação desses recursos, em parte devido à aparente alocação aleatória de dotações, outro aspecto que precisa ser realçado é o fato de o Conselho de Orientação e Acompanhamento (COA) do FECOEP não acompanhar e monitorar **adequadamente** os programas e ações realizados com recursos do Fundo, na forma do Decreto Estadual nº 62.242, de 31 de outubro de 2016, *in verbis*:

Art. 8º Compete ao COA:

[...]

IV - acompanhar, com periodicidade a ser definida pelo próprio Conselho, a aplicação dos recursos do Fundo;

V - monitorar, sem prejuízo das competências dos órgãos de controle interno e externo, a execução dos programas e ações realizados com recursos do Fundo em cada um dos órgãos e entidades responsáveis pela execução;

Por esse ângulo, a Unidade Técnica apontou que apenas as informações orçamentárias são verificadas pelo COA, *“não sendo avaliado [sic], por exemplo, os resultados que estes programas beneficiados estavam gerando no combate e erradicação da pobreza (efetividade) e nem seus indicadores de produto (eficácia)”*.

Um das prováveis causas para tal omissão é exatamente a **ausência de normatização sobre forma, conteúdo e prazo para apresentação da prestação de**

⁴⁰² Trata-se da auditoria sobre os programas “Merenda em Casa” e “Ensino à Distância”, que foram objeto do processo Acessório 17124.989.20-3, vinculado às Contas do Governador.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

contas por parte dos órgãos e entidades para os quais foram destinados recursos do FECOEP⁴⁰³.

Aliás, realmente seria de bom alvitre que a Origem estabelecesse indicadores para o acompanhamento da evolução do combate à pobreza no Estado, a exemplo do que acontece nos Estados do Ceará e do Rio de Janeiro (adotados como referência de boas práticas pela Fiscalização)⁴⁰⁴, tendo em vista que os índices disponibilizados pela Seade, além de relativamente desatualizados (particularmente no caso do IPVS, com resultados posicionados em 2010)⁴⁰⁵, não focam especificamente na avaliação dos impactos dos projetos financiados pelo Fundo.

Com efeito, o acesso a informações fidedignas e atualizadas é imprescindível não apenas para subsidiar o processo de alocação orçamentária de acordo com as prioridades estatisticamente comprovadas, mas também para acompanhar a eficácia das políticas públicas executadas nas áreas de interesse e o bom uso dos recursos públicos disponíveis (e geralmente escassos).

Por fim, outro ponto de destaque dentre os achados mapeados pela Unidade Técnica se refere aos produtos e serviços supérfluos sobre os quais pode eventualmente incidir a alíquota adicional de ICMS (até 2%), para efeitos de composição financeira dos Fundos Estaduais de Pobreza.

Como destacado no início do presente tópico, à espera da edição de uma Lei Complementar nacional tratando do tema, os produtos passíveis dessa tributação adicional têm sido definidos pela respectiva legislação de cada Ente subnacional, considerando as peculiaridades regionais.

Mediante análise comparativa com outros Estados da Federação, constatou-se que São Paulo é o que possui a menor variedade de produtos tributados com a alíquota adicional de ICMS, recaindo esta última apenas sobre as cervejas de malte e o fumo⁴⁰⁶:

⁴⁰³ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, págs. 51/54.

⁴⁰⁴ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, págs. 79/89.

⁴⁰⁵ Relatório da Fiscalização, evento 411.10, págs. 66/67.

⁴⁰⁶ Mais especificamente, cervejas de malte, classificadas na posição 22.03 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), e fumo (tabaco) e seus sucedâneos manufaturados, capítulo 24 da NCM, nos termos da Lei Estadual nº 16.006/2015, art. 2º, I (evento 411.10, pág.89).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria-Geral

Tabela 24 – Quantidade de itens utilizados para arrecadação de recursos para os fundos estaduais de combate à pobreza

Estado	Quantidade de produtos	Estado	Quantidade de produtos
Sergipe	21	Tocantins	9
Ceará	14	Amazonas	9
Bahia	13	Distrito Federal	8
Paraíba	13	Rondônia	7
Pernambuco	13	Paraná	7
Maranhão	13	Mato Grosso	7
Rio Grande do Norte	12	Rio Grande do Sul	5
Minas Gerais	12	Espírito Santo	3
Mato Grosso do Sul	10	São Paulo	2
Goiás	10		

Fonte: TC-017628.989.20-4

Fonte: quadro reproduzido pela Fiscalização, extraído do relatório da Fiscalização (evento 411.10, pág. 90).

De acordo com a Origem, mediante esclarecimentos prestados a este Ministério Público de Contas em diligência realizada sobre o tema ainda em 2020, por ocasião da concepção do projeto de lei que redundou na Lei Estadual nº 16.006/2015, “foi analisada a possibilidade de inclusão de outras mercadorias, mas, ou por já terem alíquotas elevadas, ou por não resultarem efetivamente em receita considerável para a composição do fundo, foram descartadas”⁴⁰⁷.

Ocorre que, passados 6 anos desde que o PL nº 1.405/2015 foi submetido à aprovação do Poder Legislativo, mostra-se auspicioso que o Governo renove o estudo de viabilidade acerca de eventual diversificação dos produtos passíveis de incorrer na referida tributação adicional, como medida para incrementar a receita do FECOEP e, assim, poder ampliar as políticas públicas em favor do público-alvo.

É certo, contudo, mesmo com o atual nível de arrecadação do Fundo, ser preciso adotar providências para aprimorar o uso dos recursos pertinentes, especialmente para que sejam canalizados a programas que, efetivamente, priorizem cidadãos em vulnerabilidade social, notadamente aqueles em situação de pobreza e extrema pobreza, cuja situação se agravou ainda mais no contexto pandêmico, cumprindo-se assim a finalidade da lei de regência (*mens legis*): “**viabilizar para a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência**” (artigo 1º da LE nº 16.006/2015).

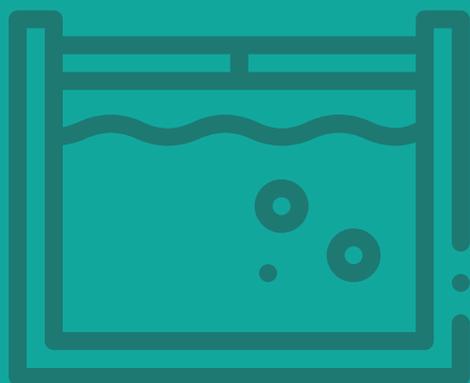
De resto, e já finalizando este tópico, o **Ministério Público de Contas** reforça a urgência no sentido de que o Poder Executivo, especialmente no âmbito do COA, assumo o protagonismo que lhe cabe no **planejamento, coordenação e execução** de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social,

⁴⁰⁷ Manifestação apresentada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento em resposta à diligência empreendida por este MPC no processo eTC-818.989.20-4, vinculado às Contas do Governador, ref. 2019 (eTC-2347.989.19-6).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

promovendo, também, as melhorias e ajustes sugeridos pela Fiscalização no aludido relatório de auditoria operacional, com as ponderações acrescentadas acima.



**PRESTAÇÃO DE
SERVIÇO DE
SANEAMENTO BÁSICO
PELA SABESP NO
ESTADO DE SÃO PAULO**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Este tópico recai sobre a atuação da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) na execução do Programa 2624 do PPA Estadual em vigor (Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário na Área Atendida pela Sabesp), relativamente aos anos de 2019 e 2020, com destaque para os contratos de programa estabelecidos entre a estatal e os municípios paulistas para a prestação de serviços de saneamento básico. Será levada em conta, ainda, a atuação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arseps) na fiscalização e controle das atividades da Sabesp, por delegação de municípios por esta atendidos.

A análise do MP de Contas terá por base o Relatório de Fiscalização de natureza operacional produzido pela DCG/TCE no âmbito do eTC-17125.989.20-2 (juntado ao evento 411.5 destes autos), conforme plano de fiscalização anual determinado pelo e. Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2020.

O minucioso trabalho desenvolvido pela DCG abordou aspectos referentes à eficácia e efetividade dos serviços regulados por contratos de programa, a partir do acompanhamento do nível de atendimento das metas⁴⁰⁸ de cobertura de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, assim como perdas de água no sistema. De igual modo, foi realizado levantamento da situação das estações de tratamento de água e esgoto e feita avaliação do controle exercido pelos municípios e pela Sabesp. Paralelamente, houve verificação da atuação da Arseps no tocante à fiscalização e controle dos serviços prestados pela Sabesp.

Foram selecionados, numa primeira etapa, 21 contratos de programa para análise documental (os mesmos municípios selecionados em Fiscalização Operacional realizada em 2015). Quanto à análise do atingimento de metas de atendimento e qualidade dos serviços, foram selecionados todos os 376 municípios paulistas atendidos pela Sabesp, sendo 342 destes a partir da celebração de contrato de programa. E, ainda, 253 responderam ao questionário sobre prestação de serviços de saneamento básico pela companhia, o que representa um índice de resposta de 67% (fl. 1844 do Relatório da DCG 2020, evento 411).

À luz das disposições do artigo 23 da CR/1988 e do artigo 9º da Lei nº 11.445/2007, os municípios exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico e podem prestá-los diretamente ou indiretamente, delegando a execução, bem como organização, regulação e fiscalização. Devem, em todo caso, elaborar Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB).

⁴⁰⁸ Estabelecidas nos instrumentos firmados entre a estatal e os municípios.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Conforme restou demonstrado, dentre os vínculos estabelecidos entre os municípios e a Sabesp para prestação do serviço de saneamento básico, oito não eram mais regidos por contrato ou instrumento análogo, sendo que em seis casos a expiração do prazo contratual ocorrera há mais de dez anos. Como bem exposto no Relatório de Fiscalização, a situação, do ponto de vista formal, acarreta graves prejuízos às comunidades e ao controle externo, já que resta impossibilitada a formulação e a mensuração do atingimento de metas de serviço e de indicadores de qualidade.

Como reconhecido pela própria Sabesp, os serviços vinham sendo prestados em tais municípios com esteio unicamente no princípio jurídico-administrativo da continuidade. Neste panorama, imperioso recomendar à estatal que envide maiores esforços na articulação junto aos entes federativos para solução da infração formal registrada, que é patentemente contrária às disposições da Lei nº 11.445/2007.

Por sua vez, chama atenção que, num rol de 253 municípios, 47 ainda não contassem com o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) previsto no artigo 9º, inciso I, da Lei nº 11.445/2007 (fl. 1877 do Relatório da DCG 2020, evento 411). Cumpre assinalar que tais planos delineiam a política pública do setor e estabelecem as diretrizes de trabalho para o executor dos serviços públicos. Ademais, conforme artigo 11, inciso I, da Lei nº 11.445/2007, os planos são condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico. Nesse horizonte, muito embora o Decreto nº 10.203/2020 estabeleça que não haverá restrição de acesso a recursos federais para os entes que não criem o plano até 31/12/2022, não deixa de ser preocupante a ausência de planejamento em parcela ainda significativa de jurisdicionados.

Como indicativos de preocupação com o controle de qualidade do serviço prestado pela Sabesp, por parte dos municípios, a DCG perquiriu sobre a quantidade dos que dispunham de Comissão ou Grupo Especial para acompanhamento da execução contratual, constatando que 69,96% dos respondentes não havia constituído o comitê. Ademais 11,4% pactuaram metas no ajuste de delegação divergentes das do Plano Municipal de Saneamento, o que demonstra, em ambos os casos, necessidade de recomendação para revisão de postura (fl. 1880 do Relatório da DCG 2020, evento 411).

Dos 296 municípios que tiveram metas auferidas, verificou-se que os índices de não atingimento de metas previstas nos contratos de programas quanto à cobertura pelo abastecimento de água, coleta de esgoto, tratamento de esgoto coletado e perda de água variaram, para cada item, de 2,7% a 12,2%. Na média, 8,71% das 1.182 metas deixaram de ser atingidas (fls. 1881/1882 do Relatório da DCG 2020, evento 411).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Adicionalmente, foram constatadas divergências significativas no atingimento de metas entre regiões (caracterizadas pela Sabesp como Unidades de Negócios – “Uns”). Dentre os municípios pertencentes às UNs Metropolitanas, por exemplo, apenas um, de 19, alcançou a meta de cobertura de coleta de esgotos e somente três atingiram a meta do índice de tratamento dos esgotos coletados. Nessas UNs, auferiu-se, ainda, que cinco municípios não haviam sido contemplados com fiscalizações da Arsesp (fl. 1917 do Relatório da DCG 2020, evento 411). Por sinal, estes mesmos municípios haviam registrado fraco desempenho no alcance de suas metas, o que revela a premência da ação da agência.

De acordo com a apuração, as UNs Alto do Paranapanema, Médio Tietê, Vale do Ribeira e Vale do Paraíba também concentraram relevante quantidade de metas não alcançadas (13,1%), referentes, principalmente, à cobertura de coleta de esgotos e ao índice de perdas. Por outro lado, as UNs Baixo Paranapanema, Capivari/Jundiá e Baixo Tietê e Grande (que concentram 138 municípios com metas avaliadas) alcançaram as metas dos quatro índices em 100% dos casos avaliados, o que mostra a discrepância da otimização dos serviços quando se considera todo o território de abrangência de atuação (fl. 1917 do Relatório da DCG 2020, evento 411.5). A esse respeito, é pertinente endossar as recomendações realizada pelo setor jurídico da ATJ:

À Sabesp,

- i) Busque direcionar obras e serviços de saneamento a municípios com os piores índices nos indicadores tanto em termos de atingimento das metas quanto em termos absolutos;
- ii) Atue com especial atenção na gestão dos contratos de obras de saneamento que já estão em andamento, nos municípios onde as metas de cobertura de coleta e de tratamento de esgotos não foram atingidas, evitando atrasos no cumprimento de seus cronogramas;
- iii) Busque ações de modernização dos sistemas e qualificação dos trabalhadores que atuam nos sistemas de distribuição de água, de forma a diminuir os índices de perda de água observados. (evento 424.3, fls. 105/106).

Quanto aos instrumentos de controle sobre os índices de qualidade e atendimento, 68 municípios (26,9% dos respondentes) alegaram que a estatal não lhes apresentou o Relatório Gerencial de Desempenho de 2019 com informações sobre desempenho econômico-financeiro, gerencial, operacional e do ativo imobilizado. Além disso, em análise comparativa realizada sobre amostra de Relatórios Gerenciais de Desempenho da Sabesp e Relatórios Analíticos de Saneamento Básico da Arsesp, foram encontradas incongruências nas informações cruzadas, como nos índices de cobertura



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

de abastecimento d'água, de coleta de esgoto e de tratamento de esgoto, o que contraria o princípio da eficiência (fl. 1917 do Relatório da DCG 2020, evento 411).

A análise da DCG também recaiu sobre Estações de Tratamento de Água (ETAs) e das Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), tendo sido detectadas divergências entre informações dadas pela Sabesp e vários municípios, no sentido de uma parte afirmar que a outra possui estação em funcionamento e a outra negar a existência ou a operação nos dias atuais, o que aponta para problemas de controle interno relevantes (fls. 1917/1918 do Relatório da DCG 2020, evento 411).

Em suma, os achados de auditoria apontam falhas relevantes no controle de dados e gestão, que deveriam refletir a exatidão do serviço prestado, visto que intrínsecos ao desenvolvimento de sua atividade-fim.

Em relação à atuação da Arsesp, a DCG levantou, primeiramente, que, enquanto a Sabesp pontua que todos os 376 municípios por ela atendidos são fiscalizados pela agência reguladora, esta afirma que mantém convênio de cooperação com 343 municípios atendidos pela empresa de saneamento para realização das atividades de regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água e tratamento de esgoto delegados, ocorrendo mais uma discrepância de informações, que seriam objetivas e teriam por base, unicamente, documentos legítimos firmados por representantes das entidades envolvidas.

Conforme a fiscalização da DCG demonstrou, 11% dos municípios conveniados não tiveram os trabalhos da Sabesp fiscalizados em seus âmbitos, embora, em todos eles, o instrumento de convênio tenha sido firmado no próprio biênio (2019-2020). Em todas estas municipalidades, os índices previstos para cobertura de coleta de esgotos e para o tratamento de esgotos coletados deixaram de ser alcançados. Se não bastasse isso, dos R\$ 618.657,13 referentes a multas geradas contra a Sabesp, após o trabalho fiscalizador e a lavratura de auto de infração, R\$ 4.320,95 foram pagos apenas, o que representa 0,7% do débito (fl. 1912 do Relatório da DCG 2020, evento 411).

Noutro giro, apurou-se que, em 2019, dos 253 municípios respondentes, 124 afirmaram não ter recebido da Arsesp relatório detalhado de acompanhamento do desempenho dos serviços prestados pela Sabesp e do cumprimento das metas estabelecidas, indicando os objetivos e resultados alcançados nos aspectos técnico, operacional, contábil, econômico-financeiro, tarifário ou de atendimento aos usuários (fl. 1914 do Relatório da DCG 2020, evento 411).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

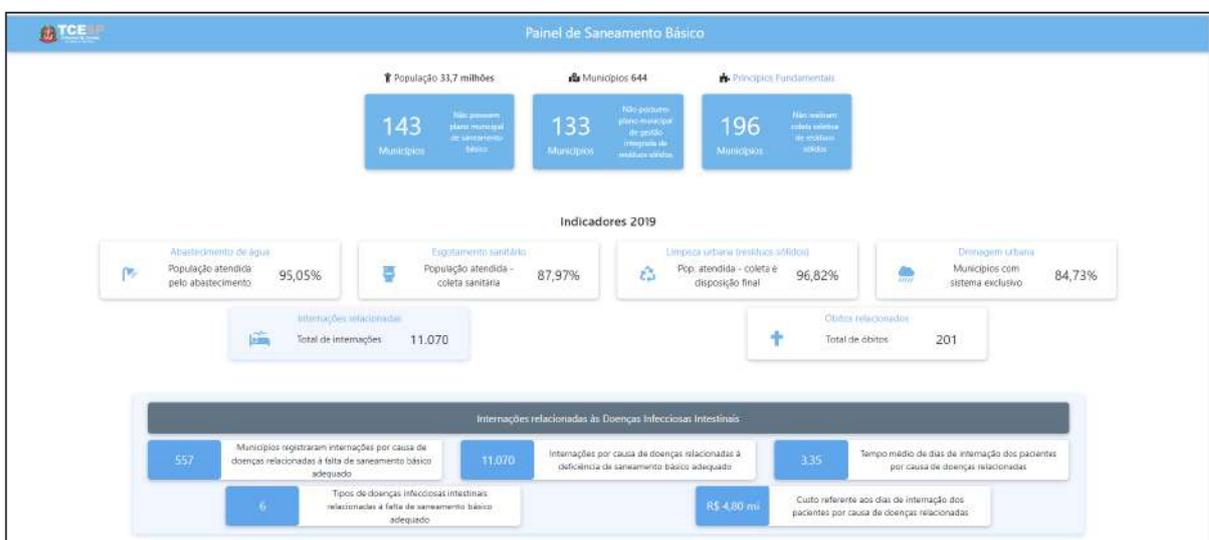
Como bem observado pelo setor jurídico da ATJ, a falha denota descumprimento das diretrizes da Lei Complementar Estadual nº 1.025/2007, que traz prejuízos não apenas aos municípios atendidos, mas também aos cidadãos:

Em consulta ao site da Arsesp, verificamos que os relatórios de fiscalização dos municípios e os relativos às fiscalizações econômico-financeiras de saneamento básico não estão disponíveis para consulta on-line, pois são objeto de sistema ainda em fase de implantação. Com isso, nota-se que parte das diretrizes constantes na Lei 1.025/2007 não é cumprida, especialmente quanto ao asseguramento à sociedade de amplo acesso a informações sobre suas atividades.

Observam-se, com isso, falhas na comunicação institucional da Arsesp com os municípios atendidos, com o cidadão, de forma geral e com a própria Sabesp, na medida em que os dados fornecidos pelas duas entidades apresentaram incompatibilidades. (evento 424.3, fl. 105).

Por fim, imperioso que os dados aqui sintetizados sejam lidos em conjunto com as relevantes informações trazidas pelo Painel de Saneamento Básico do TCE-SP, para que se possa compreender com maior clareza os efeitos extremamente negativos que as falhas neste eixo estão trazendo à saúde da população do Estado.

A esse respeito, chama atenção que, em 2019, 557 municípios do Estado de São Paulo tenham registrado 11.070 internações por causa de doenças relacionadas à falta de saneamento básico adequado. Trata-se de doenças como amebíase, cólera, febres tifoide e paratifoide, shigelose, diarreia e gastroenterite de origem infecciosa presumível, que possivelmente teriam sido evitadas caso houvesse uma melhor cobertura de saneamento básico, preservando-se, com isso, ao menos 201 vidas.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Fonte: Painel de Saneamento Básico do TCE-SP⁴⁰⁹.

Destaque-se que os cofres públicos também são afetados direta e indiretamente pela falta de saneamento. Apenas com as internações acima, os custos diretos foram de R\$ 4,8 milhões. Nesse panorama, importante acrescentar que, segundo estimativas da OMS, cada dólar investido em saneamento básico e água contribui para a economia de 4,3 dólares em saúde no mundo⁴¹⁰.

A par de tais considerações, e sem olvidar que a solução dos graves problemas de saneamento básico que ainda persistem no Estado dependerá da atuação não apenas da Administração Estadual, mas também dos Municípios, é relevante assentar que há amplo espaço para aperfeiçoamento no setor, conforme expresso pela DCG em suas 13 propostas de recomendações realizadas à Sabesp e à Arsesp, que são endossadas por este Parquet:

Recomendações à Sabesp	Recomendações à Arsesp
1. Busque soluções para pactuar novos ajustes contratuais com as Prefeituras municipais para as quais a Sabesp atualmente presta serviços de saneamento básico sem contrato vigente, de modo a estar de acordo com as Leis Federais 11.445/2007 e 14.026/2020;	1. Exerça sua competência de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico em todos os municípios paulistas atendidos pela Sabesp;
2. Envide esforços junto aos municípios que não possuem Plano Municipal de Saneamento Básico para viabilizar a execução deste instrumento de planejamento, conforme dita o Art.11, I da Lei Federal 11.445/2007 (atualizada pela Lei 14.026/2020);	2. Empreenda fiscalizações sobre os serviços de saneamento básico, prestados a todos os municípios regulados pela agência, no mínimo a cada dois anos;
3. Observe na elaboração do Anexo de Metas de Atendimento e Qualidade dos Serviços dos contratos de programa estrita correspondência com as metas previstas nos PMSB, conforme assevera o Art.11, § 2º, I da Lei Federal 11.445/2007 (atualizada pela Lei 14.026/2020);	3. Envide esforços para viabilizar a execução das multas decorrentes dos Autos de Infração emitidos pela Arsesp aos prestadores de serviços de saneamento básico por descumprimentos e faltas cometidas;
4. Cumpra as metas de atendimento e qualidade estabelecidas nos contratos de programa, principalmente a de cobertura de coleta de esgotos e a de tratamento de esgotos coletados a fim de promover a eficácia e a efetividade dos serviços de saneamento básico prestados e de atentar às cláusulas contratuais pactuadas, evitando as possíveis sanções previstas nos artigos 86 a 88 da Lei Federal nº 8666/93;	4. Aprimore o processo de acompanhamento dos serviços prestados com a elaboração e envio do Relatório Analítico de Saneamento Básico a todos os municípios atendidos;
5. Aprimore o processo de acompanhamento dos serviços prestados com a elaboração e envio do Relatório Gerencial de Desempenho a todos os municípios atendidos, conforme regem os contratos em vigor;	5. Aprimore a comunicação e os métodos de intercâmbio de dados e informações junto à Sabesp, com finalidade de evitar discrepâncias entre os dados e informações gerados por cada uma das partes em relação ao sistema de saneamento básico.

⁴⁰⁹ Disponível em:

<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3ASaneamento%3ASaneamento.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso aos 22/05/2021.

⁴¹⁰ Dados extraídos de: <https://www.ufjf.br/ladem/2014/11/27/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>. Acesso aos 22/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

6. Aprimore a comunicação institucional junto aos municípios atendidos pela Cia, com o intuito de evitar discrepâncias entre os dados e informações gerados por cada uma das partes em relação ao sistema de saneamento básico;	
7. Aprimore a comunicação e os métodos de intercâmbio de dados e informações junto à Arsesp, com a finalidade de evitar discrepâncias entre os dados e informações gerados por cada uma das partes em relação ao sistema de saneamento básico.	

Fonte: fls. 1919/1920 do Relatório da DCG 2020 (evento 411.5).



CONTROLE

INTERNO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

Das análises produzidas pela d. Fiscalização do TCESP nestas Contas Anuais de 2020, um assunto bastante recorrente foi o controle interno e suas deficiências. No Relatório constante do evento 411.1, aliás, vê-se que o tema constituiu objeto de item próprio no qual se abordou, em sentido amplo, o Sistema de Controle Interno⁴¹¹.

Denominado “*Sistema Estadual de Controladoria*”, o sistema de controle interno do Poder Executivo compete a três Órgãos da estrutura da Administração⁴¹², sendo que, para o que interessa no momento, será dado destaque ao **Departamento de Controle e Avaliação (DCA)**, responsável (dentre outras atribuições)⁴¹³ pela realização de auditorias nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, e à **Corregedoria Geral de Administração (CGA)**, que atua como órgão central e, nessa condição, coordena o sistema como um todo.

Com relação ao primeiro (DCA), constatou-se que foram realizados 273 relatórios de auditoria no exercício de 2020, o que teria superado as metas estabelecidas no PPA⁴¹⁴ para esse ano em relação ao Indicador 3272 – Execução de auditorias planejadas, da Ação 5599 - Auditoria nas Unidades da Administração Direta e Indireta. Nada obstante o aparente ganho de agilidade em relação ao ano anterior (no qual não se atingiu a meta então estabelecida), o Órgão Técnico apurou que os trabalhos realizados nesse sentido tiveram baixa cobertura, “*deixando o Estado mais exposto a riscos de ineficácia, ineficiências e fraudes de corrupção*”, e deu como exemplo as ações de controle sobre os programas e ações de enfrentamento da pandemia de Covid-19, listando uma série de quesitos que deixaram de ser contemplados pela atuação das referidas auditorias internas⁴¹⁵.

Além disso, cobrou-se a apresentação, junto ao Balanço Geral do Governo, dos relatórios de avaliação do sistema de controle interno acerca da “*renúncia de receitas*” e quanto à “*situação patrimonial e financeira do sistema previdenciário do Estado*”, cuja omissão indica o descumprimento às Instruções TCESP n. 01/2020 (artigo

⁴¹¹ Relatório da Fiscalização, evento 411.1, págs. 11/23.

⁴¹² Nos termos do Decreto Estadual n.57500/2011, já considerando a nova nomenclatura dos Órgãos pertinentes: Secretaria de Governo, por meio da Corregedoria Geral da Administração - CGA, como órgão central; b) Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação (DCA); e a c) Procuradoria Geral do Estado (evento 411.1, pág. 11).

⁴¹³ Na forma do Decreto Estadual n. 64152/2019.

⁴¹⁴ Programa 2000 - Gestão Fiscal e Tributária, da SFP, conforme Relatório da Fiscalização (evento 411.1, pág.14).

⁴¹⁵ Essa matéria, aliás, é objeto de análise mais detalhada no relatório técnico constante do evento 411.4, que traz os resultados da auditoria sobre “Acompanhamento Especial Covis-19”, objeto do processo Acessório eTC-15493.989.20-6.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

5º, incisos XXI e XXII) e desatendimento à determinação⁴¹⁶ e recomendação⁴¹⁷ expedidas no Parecer Prévio sobre as Contas de 2019.

Por sua vez, em relação à CGA, a Unidade Técnica disse não ter sido possível verificar maiores detalhes sobre o alcance das metas elencadas no PPA pela Corregedoria, devido à falta de transparência de informações, notadamente no que diz respeito aos seguintes aspectos⁴¹⁸:

- a) Programa 2823- Sistema Estadual de Controladoria: é mencionado no endereço eletrônico oficial da Corregedoria, contudo, não consta do PPA 2020/2023;
- b) não publicização do relatório das atividades realizadas em 2020;
- c) Programa 5103 – Controle e Transparência da Administração Estadual: não se constatou a prestação das informações referentes à divulgação dos índices de denúncias de corrupção apuradas/respondidas (%) e do índice de procedimentos concluídos (%), que constam como indicadores de resultados do programa.

Muito embora pareça se tratar de questões pontuais, na realidade, isso é apenas um prelúdio de uma questão maior e também recorrente nas análises técnicas, que diz respeito a **problemas na estrutura organizacional e hierárquica** pertinente ao Sistema Estadual de Controle Interno. A esse respeito, a Fiscalização aduziu que⁴¹⁹:

- d) o referido Sistema de Controle Interno é sustentado por diversas normas, sendo que não há na legislação a definição de controle interno e sistema de controle interno, o que provoca divergências e conflitos de atribuições entre os órgãos correlatos;
- e) o atual órgão central e coordenador do Sistema Estadual de Controle Interno, a CGA, integra a estrutura básica da Secretaria de Governo e, portanto, não está vinculado diretamente ao Governador (dirigente máximo), o que pode causar vieses em eventuais achados;

⁴¹⁶ Determinação dirigida à Secretaria da Fazenda e Planejamento: “1. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos: [...] 1.4. 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” (eTC-2347.989.19-6, evento 219.1).

⁴¹⁷ Recomendação dirigida à Secretaria da Fazenda e Planejamento: “10. Relativamente à Renúncia de Receitas: [...] 10.2. Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da verificação da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados” (eTC-2347.989.19-6, evento 219.1).

⁴¹⁸ Relatório da Fiscalização, evento 411.1, págs. 18/20.

⁴¹⁹ Relatório da Fiscalização, evento 411.1, págs. 20/21.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

- f) o DCA, integrante do Sistema de Controladoria, além de não estar subordinado diretamente ao órgão central e coordenador (CGA), está subordinado hierarquicamente ao órgão responsável pela administração financeira do Estado – SFP – Secretaria da Fazenda e Planejamento;
- g) há divergências sobre responsabilidades constitucionais e legais entre CGA e DCA, referentes ao tema de controle interno, cujas funções podem estar se sobrepondo ou até divergindo, demonstrando a inadequada articulação e integração da CGA com o DCA.

Mas não é só. Levando em conta as orientações traçadas pelo Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E, identificaram-se também as seguintes inadequações⁴²⁰:

- h) o organograma atual da estrutura de controle interno é controverso e deve ser objeto de adequação às normas de auditoria interna, à legislação e ao Manual de Controle Interno do TCESP;
- i) não há transparência ativa dos produtos resultantes de sua atuação.

E, no arremate, a Fiscalização ainda destacou outros quesitos do IEG-E que igualmente precisam ser observados pela Origem:

- j) o órgão de controle interno deve formalizar suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado (artigo 74 da CF);
- k) o órgão de controle interno deve documentar sua avaliação quanto ao controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado (artigo 74 da CF);
- l) o órgão de controle interno deve documentar sua avaliação e monitoramento das peças orçamentárias, antes de sua aprovação, principalmente para validação das técnicas de estimação das Receitas e Despesas.

Fazendo um resgate histórico acerca do tema em Pareceres Prévios anteriores, verificou-se que já nas Contas de 2015 a Origem foi alertada sobre o

⁴²⁰ Que igualmente constaram como apontamento nas Contas Governamentais pretéritas, como afirmado no evento 411.1, pág. 21.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

descumprimento de recomendações expedidas no Parecer Prévio anterior (2014), especialmente quanto aos aspectos a seguir⁴²¹:

15ª - Aprimore o Sistema de Controle Interno no que diz respeito à eficácia e eficiência do acompanhamento dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades estatais quanto aos seus objetivos, metas e prioridades;

16ª - Organize a Controladoria por meio de carreira própria e autônoma, com quadro próprio de servidores concursados, cujas atribuições sejam exclusivamente vinculadas às funções de controle interno;

17ª - Realize investimentos destinados à melhoria da estrutura tecnológica, de pessoa/ e organizacional dos órgãos de auditoria e controladoria de programas, ações execução do orçamento e resultados;

Ainda em 2015, foi realizada auditoria operacional a respeito da matéria, ao final da qual a Fiscalização propôs 21 recomendações ao Governo Estadual, reproduzidas a seguir⁴²²:

- a) modificar o marco legal para que o órgão central do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno) fique vinculado diretamente ao Governador;
- b) modificar o marco legal para que as atribuições do DCA sejam de competência do órgão central do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno);
- c) estruturar a CGA com quadro próprio e efetivo;
- d) modificar o marco legal para que as atribuições de controle interno da SEFAZ sejam transferidas ao órgão central do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno);
- e) dar ciência ao TCE/SP dos procedimentos com irregularidades/ilegalidades encaminhados pelo Presidente da CGA para adoção de providências, apuração de responsabilidade, instauração de procedimentos disciplinares, implementação de recomendações;
- f) firmar entendimento de que a CGA consiste no órgão responsável do controle interno, nos termos do art. 54, parágrafo único, da LRF, a teor do - art. 2º, III e XVII; 48, I; e 49 do Decreto 57.500/2011;
- g) atribuir o cadastro e emissão do CRCE, e vistorias prévias a Secretarias de Estado e outros órgãos da Administração Direta, na condição de convenientes ou responsáveis por entidades da Administração Indireta;
- h) sempre que possível, planejar e desenvolver demanda específica (amostra e variável a ser examinada com parâmetro existente) para verificação presencial dos resultados alcançados por integrantes do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS/SP nas fiscalizações de estabelecimentos de saúde;
- i) internalizar sistemas com dados/informações assistenciais de saúde, com base no art. 14 do Decreto 57.500/2011, para avaliação dos resultados alcançados pelos estabelecimentos de saúde;
- j) estudar o relatório de auditoria operacional da BDO de forma a identificar e incorporar procedimentos/metodologia/análise de auditoria operacional em estabelecimentos de saúde;
- k) modificar o marco legal de forma a possibilitar o acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos do Poder Executivo Estadual, com exame sistemático das declarações de bens e renda, e observar a existência de sinais exteriores de riqueza, identificando eventuais incompatibilidade com a renda declarada, por meio, inclusive, de acesso aos bancos de dados estaduais e de outros entes, além de requisição de todas

⁴²¹ Como se vê do Parecer do Ministério Público de Contas exarado sobre as Contas de 2015, processo TC-3554/026/15, fls. 517/535.

⁴²² Tais recomendações também foram reforçadas por este MPC no Parecer ministerial sobre as contas de 2015, já referenciadas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

as informações e documentos que entender necessário, instaurando, se for o caso, procedimento para a apuração de eventual enriquecimento ilícito;

l) desenvolver funcionalidades no sistema AEP de forma permitir cruzamento de dados com base de dados internos e externos, bem como a extração ou captura de dados da DIRPF;

m) desenvolver funcionalidades no sistema AEP para utilização de fórmulas de compatibilidade de patrimônio total a renda e acréscimo patrimonial;

n) conveniar para acessos as bases de dados da SRF, do TSE (doações), de denúncias e de procedimentos disciplinares;

o) demandar aos órgãos fazendários, em especial o "dossiê integrado", ou equivalente, a SRFB no curso de procedimento correicional instaurado para-análise de evolução patrimonial;

p) desenvolver procedimentos para verificar "as doações de campanha oriundas de empresas ligadas a servidores" e "servidor de mesmo setor com variação patrimonial incompatível" no âmbito da análise de evolução patrimonial;

q) modificar o marco legal para que o Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno) seja destino de denúncias afetas a aplicação de recursos e reclamações relacionadas a prestação de serviços recebidas pelas ouvidorias;

r) disponibilização, por meio da internet, dos relatórios de fiscalização e auditoria oriundos do DCA e da CGA, bem como do cadastro de demitidos do serviço público, quando não houver impedimento ou restrição legal;

s) aprimorar o relatório de atividades da CGA, de forma a evidenciar programação financeira e os resultados de acordo com indicadores de resultados e metas por produto constantes no PPA;

t) aprimorar o relatório de atividades da CGA, de forma a contemplar indicadores de desempenho, respectivas metas por período e resultados alcançados;

u) aprimorar o relatório de atividades da CGA, de forma a congregar os indicadores/resultados utilizados pelos integrantes do Sistema Estadual de Controladoria (Sistema de Controle Interno).

Contextualizando para um momento mais recente o assunto novamente voltou à pauta de recomendações do Tribunal, desta feita, no bojo do Parecer Prévio sobre as Contas de 2019⁴²³, sob estes aspectos:

DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

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

[...]

1.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exerçam 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:

[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

10.2. Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da verificação da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados

⁴²³ eTC-2347.989.19-6, evento 219.1.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

22. Aprimore o Sistema de Controle Interno, de modo a dar efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.

Ao Departamento de Despesa de Pessoal do Estado, para que:

1. Articule junto ao Departamento de Controle e Avaliação (DCA) a fiscalização de conformidades em relação à folha de pagamento, no que diz respeito à suficiência, exatidão e confiabilidade dos dados, a fim de aumentar a amostra dos testes realizados pelo DDPE;
[...]

Ao Departamento de Controle e Avaliação, para que:

1. Atenda ao estabelecido no artigo 35, III, da Constituição do Estado de São Paulo, exercendo o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular qualquer parcela integrante do subsídio, vencimento ou salário dos membros ou servidores estaduais, junto ao DDPE.

Nesse sentido, causa espécie que algumas das deficiências apontadas pela Fiscalização agora nas Contas de 2020 já venham sendo objeto de cobrança por essa Corte de Contas há mais de 6 anos, e o pior, sem que haja por parte da Origem avanço significativo no sentido de promover os ajustes e correções necessárias⁴²⁴.

É preciso reforçar que o Sistema de Controle Interno, cujo dever de implantação e adequada estruturação decorre de previsão nas Constituições Federal (artigos 70 e 74) e Estadual (artigos 32 e 35), tem papel essencial no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado⁴²⁵.

No caso de São Paulo, está evidente que os **problemas de ordem organizacional**, decorrentes do modelo de Sistema de Controle Interno então adotado, têm causado prejuízos ao regular exercício da atividade administrativa, como resta claro a partir das ocorrências relatadas pela Unidade Técnica no presente exercício, em especial sobre: renúncia de receitas, gestão previdenciária, deficiências nas leis orçamentárias, falhas nos demonstrativos fiscais da LRF, falhas na instrução de

⁴²⁴ Como se vê dos esclarecimentos prestados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento no evento 388.7, pág. 1.

⁴²⁵ Como destacado na jurisprudência do TCESP, referenciada no Manual editado sobre Controle Interno. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/controle-interno>. Acesso em: 21/05/2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

processos de contratação direta relacionados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19⁴²⁶, constatações realizadas no Panorama Geral da Contratação de Serviço Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor, dentre outros apontamentos, cuja existência **são reflexo do eventual comprometimento da eficiência e eficácia na área do controle interno.**

Neste viés, **este órgão ministerial reforça ao Governo Estadual recomendação** realizada por meio do Ofício n.º 006, de 16 de setembro de 2020, da **Secretaria Executiva do Fórum de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro no Estado de São Paulo (FOCCO/SP)**, no sentido de que seja instituída uma “Controladoria Geral do Estado”, que contemple as funções de auditoria, ouvidoria, corregedoria e controladoria, tal como se dá com a Controladoria Geral da União no âmbito federal. Como exposto no referido Ofício:

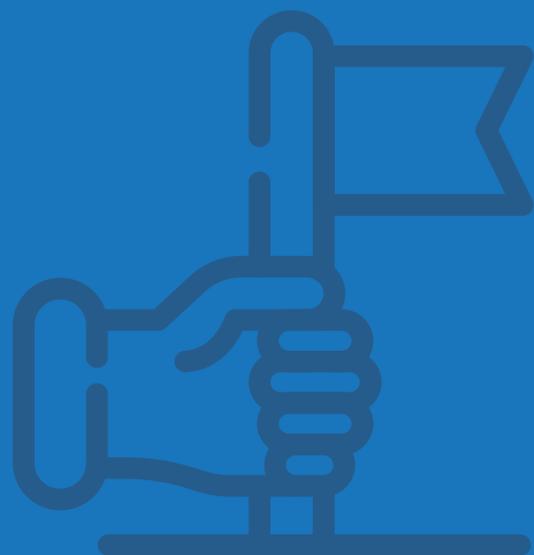
Recomendada pelos Tribunais de Contas, a organização de uma Controladoria permite maior eficiência e resultados ainda mais expressivos ao sistema de controle interno estabelecido pelos artigos 70 e 74 da Constituição da República, prevenindo corrupção, promovendo transparência, incentivando a participação e o controle social e contribuindo, principalmente, para a melhoria da gestão.

[...]

É de conhecimento do FOCCO/SP a existência de condições práticas, técnicas e jurídicas para a implementação de uma Controladoria Geral, sem custos adicionais ao erário, pois bastaria propiciar a fusão e racionalização de unidades e servidores preexistentes, enviando-se Projeto de Lei à Augusta Assembleia Legislativa paulista, tudo a se coadunar com o propósito revelado por Vossa Excelência ao anunciar a criação de uma “Corregedoria Extraordinária” para checar os contratos emergenciais durante a pandemia.

Ao Pleno do TCESP, por sua vez, propõe-se que no Parecer Prévio a ser exarado neste feito seja determinada à Origem a apresentação de um **“Plano de Ação”** contemplando as recomendações expedidas neste e em exercícios anteriores (que ainda não tenham sido cumpridas, evidentemente), com estipulação de prazos e metas de cumprimento, para que, assim, seja possível vislumbrar dias melhores na rotina administrativa do Poder Executivo Estadual, bem como se prestigiar o valoroso trabalho do controle externo e a efetividade das decisões exaradas pelo Tribunal nesse tocante.

⁴²⁶ Que motivaram, por exemplo, o ajuizamento de Representações por parte deste MPC junto ao TCESP. Disponível: <http://www.mpc.sp.gov.br/pandemia/>. Acesso em 21/05/2021.



CONCLUSÃO



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas de São Paulo** opina pela emissão de **parecer prévio desfavorável** às contas em análise, pelos seguintes motivos:

1. **Remanejamentos, Transferências e Transposições** – realização de transferências, transposições e remanejamentos sem respaldo em lei específica ou na LDO, em ofensa ao disposto no artigo 167, inciso VI, da CR/1988 e às orientações traçadas pelo TCE/SP no Comunicado SDG nº 18/2015;
2. **Renúncia de Receitas** – concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por Decreto do Governador, sem autorização do Poder Legislativo mediante lei específica, em desacordo com o artigo 150, §6º, da CR/1988 e artigo 163, §6º, da CE/SP;
3. **Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** – após glosas da instrução, verificou-se a aplicação de apenas **24,54%** da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino, abaixo, portanto, do percentual de 25% exigido pelo artigo 212, *caput*, da CR/1988;
4. **Utilização do Fundeb** – após glosas da instrução, verificou-se a aplicação de apenas **96,12%** dos recursos do Fundeb, em ofensa ao artigo 21, *caput* e §2º, da Lei nº 11.494/2007 e à jurisprudência consolidada desse Tribunal de Contas;
5. **Descumprimento de recomendações, determinações e alertas de exercícios anteriores:**
 - 5.1. Recomendação não cumprida do exercício 2014: *Aprimore o Sistema de Controle Interno no que diz respeito à eficácia e eficiência do acompanhamento dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades estatais quanto aos seus objetivos, metas e prioridades;*
 - 5.2. Recomendação não cumprida do exercício 2014: *Organize a Controladoria por meio de carreira própria e autônoma, com quadro próprio de servidores concursados, cujas atribuições sejam exclusivamente vinculadas às funções de controle interno;*
 - 5.3. Recomendação não cumprida do exercício 2014: *Realize investimentos destinados à melhoria da estrutura tecnológica, de pessoa/ e organizacional dos órgãos de auditoria e controladoria de programas, ações execução do orçamento e resultados;*
 - 5.4. Recomendação não cumprida do exercício 2014: 13ª - *Adote*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

cuidadosas medidas de planejamento, com a devida previsão de dotações orçamentárias para o resgate de precatórios judiciais, garantindo o pagamento do passivo judicial nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal;

- 5.5. *Recomendação não cumprida do exercício 2015: 1.11. Avaliar a inclusão na LDO, a exemplo da LDO da União para 2016 (Lei federal 13.242/2015, em especial artigos 93 a 106), de critérios adicionais para a apresentação de projetos de lei relacionados a aumento de gastos de pessoal, tais como: a) prévia manifestação do órgão de planejamento sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro; e b) proibição de dispositivos financeiros com efeitos retroativos (artigo 98, inciso III e § 2º, LDO União 2016);*
- 5.6. *Recomendação não cumprida do exercício 2015: 1.12. Avaliar a conveniência de, ao invés de autorizar o aumento de despesas “desde que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes” (artigo 39 do projeto de LDO paulista 2017), autorizar o aumento “até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária”, estipulando-se regras específicas para a inclusão de despesas em referido anexo (a exemplo do disposto no artigo 99 da LDO União 2016);*
- 5.7. *Recomendação não cumprida do exercício 2015: 1.13. Avaliar a pertinência de promover medidas para a revisão de normas, inclusive constitucionais, prevendo benefícios que acarretem aumento inercial das despesas com pessoal e encargos sociais;*
- 5.8. *Recomendação não cumprida do exercício 2015: 1.18. Aperfeiçoar o planejamento, com previsão de dotações orçamentárias para resgate de precatórios, objetivando o pagamento do passivo judicial, em conformidade com o ordenamento jurídico e a jurisprudência do STF;*
- 5.9. *Alerta constante do exercício 2016: II.2 – RENÚNCIA DE RECEITAS: na concessão ou ampliação de incentivo de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, o Governo deverá atender o quanto determina o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, comprovando, sempre, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício fiscal iniciar sua vigência e também nos dois seguintes, conforme ali prescrito;*
- 5.10. *Alerta constante do exercício 2016: II.3 – PRECATÓRIOS: a ressalva é por se tratar de recomendação não atendida, devendo o Governo envidar*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

esforços para realizar pagamentos com o valor previsto orçamentariamente, mais o acréscido dos depósitos judiciais permitidos, atentando para planejar-se de modo a cumprir o prazo estabelecido para zerar o estoque;

- 5.11. *Recomendação não cumprida do exercício 2017: 10) Incremente o planejamento de quitação do passivo judicial, bem assim faça uso das verbas orçamentárias, acrescidas dos valores afetos aos depósitos judiciais, para a liquidação do respectivo estoque no decorrer da nova delimitação temporal (31.12.2024);*
- 5.12. *Determinação não cumprida do exercício 2018: Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da EC 99/2017 e os termos pactuados com o Tribunal de Justiça;*
- 5.13. *Determinação não cumprida do exercício 2018: 2) Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:*

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. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88);

2 - Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

3 - Que a concessão dos benefícios fiscais se insere em política pública estratégica de fomento, marcada pela racionalidade e por objetivos de ordem socioeconômica bem definidos;

4 - Que os órgãos responsáveis do ente exercem eficaz e suficiente 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;

- 5.14. *Recomendação não cumprida do exercício 2018: Aprimore a mensuração das metas e dos riscos fiscais, especialmente em relação*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

aos passivos contingentes, identificando os tipos de risco e sua exposição, aferindo essa exposição e estimando o grau de tolerância das contas públicas frente ao risco;

5.15. *Recomendação não cumprida do exercício 2018: Relativamente à Renúncia de Receitas:*

- Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;

- Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;

- Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estivessem atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

- Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;

- Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;

- Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento.

5.16. *Determinação do exercício 2019 cumprida apenas parcialmente: Redimensione [...] as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários, realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e imprescindíveis à adequada prestação de serviços públicos;*

5.17. *Determinação não cumprida do exercício 2019: Apresente "Plano de Ação" consistente, definindo como projeta equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos anos futuros, indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento;*

5.18. *Determinação não cumprida do exercício 2019: Incremente o planejamento relativo à quitação do Passivo Judicial (em reiteração), observando os objetivos da E.C. nº 99/2017 e os termos pactuados com*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, inclusive promovendo novo Plano de Pagamentos de Precatórios, de forma que os montantes estimados para cada exercício se constituam de valores equânimes, efetivando divisão em parcelas iguais do estoque dos débitos judiciais para a devida projeção de quitação integral do saldo no exercício de 2024;

- 5.19. Determinação não cumprida do exercício 2019: *Indique, na Lei Orçamentária, critérios e limites para admissão de pessoal;*
- 5.20. Determinação não cumprida do exercício 2019: *Promova as audiências públicas na área da saúde, consoante previsto na Lei Complementar nº 141/12;*
- 5.21. Determinação do exercício 2019 cumprida apenas parcialmente: *Regularize os benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ até a edição da Lei Complementar nº 160/17, dando sequência ao Plano de Ação e ao Cronograma de Implantação elaborados pela Secretaria da Fazenda;*
- 5.22. Determinação do exercício 2019 cumprida apenas parcialmente: *Aperfeiçoe a elaboração da LDO na parte correspondente ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita (cf. art. 4º, § 2º, V, da LRF);*
- 5.23. Determinação não cumprida do exercício 2019: *Realize estudos técnicos formalizados em processo próprio, previamente à concessão dos benefícios fiscais, com indispensável aprovação de convênio no CONFAZ, previsão na LDO, observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e edição de lei em sentido estrito, que preveja, inclusive, prazo determinado de duração da renúncia fiscal, prorrogável se atendidos critérios previamente estabelecidos, conforme o caso.*
- 5.24. Determinação não cumprida do exercício 2019: *À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:*
1. *Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:*
 - 1.1. *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;*
 - 1.2. *Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que tange aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

1.3. 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,

1.4. Que os órgãos responsáveis pelo ente exerçam 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;

5.25. *Recomendação não cumprida do exercício 2019: Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: [...] 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;*

5.26. *Recomendação não cumprida do exercício 2019: Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: [...] reduza gradativamente as despesas com pessoal, a fim de que o índice seja reconduzido a patamar que não demande a emissão de alertas.*

5.27. *Recomendação do exercício 2019 cumprida apenas parcialmente: À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:*

10. Relativamente à Renúncia de Receitas;

10.1. Aborde as ações que permitirão a estimativa fidedigna da amplitude da política de desonerações e do seu impacto para as finanças do Estado;

10.2. Integre o Controle Interno às fases de execução, mensuração, contabilização e, em especial, da verificação da efetividade da medida, com aferição dos impactos socioeconômicos alcançados;

10.3. Evidencie que os atos concessivos de benefícios fiscais estejam atrelados a limite temporal claro e consentâneo com a motivação e com o interesse público envolvido, além de compatível com a maturação das metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;

10.4. Edite norma para disciplinar os procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários;

10.5. Faça com que o fluxo dos controles a serem estabelecidos cumpra com os objetivos de planejamento prévio e posterior avaliação dos retornos alcançados;

10.6. Aprimore a metodologia de cálculo das renúncias fiscais e garanta a compatibilidade entre as diferentes peças de planejamento;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

- 10.7. *Elabore anualmente cálculo da estimativa de impacto orçamentário; adote medidas de compensação e adequação das metas fiscais da LDO e de estimativas das receitas da LOA, em virtude do benefício fiscal (crédito outorgado) para a renúncia fiscal do PROAC/ICMS, nos termos do artigo 14, inciso II, da LRF;*
- 10.8. *Delimite a vigência do benefício fiscal do PROAC/ICMS de forma vinculada com a motivação e o interesse público, estimando prazo para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado;*
- 10.9. *Rediscuta a regulamentação do PROAC, que permite que empresas fumígenas divulguem e fortaleçam sua marca através da renúncia fiscal do Estado de São Paulo, uma vez que a Lei nº 16.005/15 aumentou a tributação nas operações com fumo e seus sucedâneos manufaturados para desestimular o consumo;*
- 10.10. *Elabore rotina de checagem da prática vedada pelo artigo 9º da Lei nº 12.268/06, ou seja, com a finalidade de garantir que patrocinador e proponentes não sejam os mesmos para um determinado projeto;*
- 10.11. *Cumpra decisões judiciais proferidas no juízo singular (MS nº 1033077 62.2016.8.26.0053), confirmadas com a decisão colegiada do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo de instrumento nº 2180100-57.2016.8.26.0000), no sentido de dar publicidade e transparência às informações do PROAC/ICMS (divulgação da correlação entre patrocinador, proponente, projeto e valor);*
- 10.12. *Aprofunde medidas no sentido de garantir o acesso desta E. Corte aos dados relativos à arrecadação e à concessão de benefícios tributários;*
- 10.13. *Realize estudos acerca do crédito acumulado de ICMS, avaliando os respectivos efeitos nos resultados financeiros e patrimoniais do Governo do Estado;*
- 10.14. *Reavalie prioritariamente a viabilidade da manutenção de benefícios tributários com vigência de mais de 20 (vinte) anos e com prazo indeterminado;*
- 10.15. *Efetue levantamento específico e mais acurado que indique o valor que efetivamente deixará de ser arrecadado em virtude da concessão de benefícios tributários.*
- 5.28. *Recomendação não cumprida do exercício 2019: À São Paulo Previdência – SPPREV, para que: [...] 3. Cumpra com os termos do art. 38 da Portaria MF nº 464/2018, ou sua congênere aplicável, na elaboração das projeções atuariais;*
- 5.29. *Recomendação do exercício 2019 cumprida apenas parcialmente: À São Paulo Previdência – SPPREV, para que: [...] 5. Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

complementar, bem como os possíveis benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas;

- 5.30. Recomendação não cumprida do exercício 2019: À *Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: [...] 22. Aprimore o Sistema de Controle Interno, de modo a dar efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.*

Sem prejuízo das recomendações externadas pelas competentes áreas técnicas dessa Egrégia Corte de Contas, para as quais a Administração deve adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal e artigo 33, inciso X, da Constituição Estadual), o *Parquet* opina pela expedição das seguintes **recomendações**:

1. **Despesas com Pessoal** – atente aos prazos e exigências da Portaria STN nº 377/2020, para efeitos de análise dos limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. **Pagamento de Precatórios** – equalize os montantes estimados de repasses anuais ao TJ/SP, de modo a não sobrecarregar as gestões vindouras com planos de pagamentos inexecutáveis;
3. **Renúncia de Receitas** – reavalie as 88 renúncias de receitas que ainda possuem prazo de vigência indeterminado, onerando indevidamente os cofres públicos;
4. **Aplicação de Recursos na Saúde** – envide esforços para que as obras no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP e no Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu sejam efetivamente concluídas;
5. **Aplicação de Recursos na Saúde** – aprimore a elaboração do Relatório Anual de Gestão, de modo que este instrumento seja efetivamente uma importante ferramenta de transparência da Saúde, permitindo o monitoramento das metas da Programação Anual de Saúde (PAS) e orientando o redirecionamento cabível no Plano Estadual de Saúde (PES), como estabelece o artigo 99 da Portaria de Consolidação MS nº 1/2017;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

6. **Aplicação de Recursos na Saúde** – garanta que o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS analise a veracidade das informações do Relatório Anual de Gestão, em atendimento à exigência do artigo 42 da Lei Complementar nº 141/2012;
7. **Aplicação de Recursos na Saúde** – promova a audiência pública de saúde prevista no artigo 36, §5º, da LC nº 141/2012, assegurando-se de que a sua convocação seja realizada de forma ampla e aberta para toda a população;
8. **Acompanhamento Especial Covid-19**– aprimore a metodologia utilizada para controle dos recursos destinados ao combate da pandemia, de modo a assegurar que os recursos vinculados a esta finalidade sejam realmente destinados como determina a lei;
9. **Acompanhamento Especial Covid-19**– corrija as deficiências apuradas no Portal da Transparência da Covid e nos Boletins Epidemiológicos do Estado de São Paulo;
10. **Auditoria Operacional sobre o Instituto Adolfo Lutz** –fortaleça a capacidade operacional do Instituto Adolfo Lutz, inclusive mediante a priorização de verbas orçamentárias que sejam capazes de suportar a demanda necessária ao pleno desenvolvimento da missão institucional da Entidade;
11. **Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** – considerando o impacto de eventual medida cautelar na ADI nº 6.593/SP, planeje sua alocação de despesas de modo a dar pleno cumprimento ao artigo 255 da Constituição Estadual e ao artigo 212 da Constituição da República;
12. **Utilização do Fundeb** – atente às novas regras do Fundeb trazidas pela EC nº 108/2020, com destaques para o novo índice mínimo de 70% a ser destinado para o pagamento de profissionais do magistério (artigo 212-A, XI, da CR/1988);
13. **Merenda em Casa e Ensino à Distância** – desenvolva estratégias focadas na recuperação dos alunos com rendimento insuficiente de aprendizagem, evitando-se a precarização do ensino ministrado à distância e o crescente risco de abandono escolar, considerando, no que for cabível, as estratégias sugeridas pela UNICEF;
14. **Ensino à Distância e Merenda em Casa** – adote planejamento consistente em relação ao processo de reabertura das escolas e de retomada do ensino presencial, especialmente levando em conta a realidade de cada unidade escolar, a fim de não pôr em risco a saúde dos docentes, dos discentes e dos demais agentes envolvidos, nem colaborar para disseminação da doença de uma forma em geral;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Procuradoria-Geral

15. **Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP** – assuma o protagonismo que lhe cabe no planejamento, coordenação e execução de políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade social; e
16. **Controle Interno** – avalie a pertinência de instituir uma “Controladoria Geral do Estado”, que contemple as funções de auditoria, ouvidoria, corregedoria e controladoria, tal como se dá com a Controladoria Geral da União no âmbito federal, na linha do que já foi recomendado por meio do Ofício n.º 006, de 16 de setembro de 2020, da Secretaria Executiva do Fórum de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro no Estado de São Paulo (FOCCO/SP).

De outro norte, reportando-se ao quanto já tratado nos tópicos “Despesas com Pessoal” e “Controle Interno”, o MP de Contas opina pela expedição das seguintes **determinações**:

1. **Despesas com Pessoal** – reveja o procedimento que vem sendo adotado para a transferência dos valores destinados à cobertura de insuficiência financeira do RPPS, de modo a compatibilizar o demonstrativo de despesas com pessoal do Anexo 1 do RGF às orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;
2. **Déficits financeiro e atuarial do RPPS** – edite um “Plano de Equacionamento do Déficit do RPPS”, com base em dados e estudos consistentes, visando equacionar o déficit atuarial e redução do impacto da insuficiência financeira, adotando, dentre outras medidas, a migração dos servidores para o regime complementar, como a União e diversos outros Estados já fizeram, diante da vantajosidade financeira demonstrada nos três estudos realizados pelo próprio Governo do Estado de São Paulo.
3. **Controle Interno** – apresente “Plano de Ação” contemplando as recomendações ainda não atendidas no tema “Controle Interno”, com estipulação de prazos e metas de cumprimento, para que, assim, seja possível vislumbrar dias melhores na rotina administrativa do Poder Executivo Estadual.

À luz do raciocínio delineado no tópico “Despesas com Pessoal”, **repisa-se a pertinência de essa Corte reavaliar a decisão tomada no exercício anterior** no sentido de que o Governo passasse *“a incluir gradualmente no cômputo dos gastos com pessoal os aportes para cobertura do déficit previdenciário, atendendo à regra de transição prevista na Decisão desta E. Corte, exarada no TC-021431.989.18-5”*⁴²⁷.

⁴²⁷ eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 21.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO**
Procuradoria-Geral

Por fim, tendo em vista que a Emenda à Constituição nº 108/2020 explicitou que os recursos do ensino não podem ser destinados para o pagamento de aposentadorias e pensões (artigo 212, §7º, da CR/1988), **pertinente que o E Tribunal Pleno do TCE/SP reveja a modulação proferida no Parecer referente ao eTC-6453.989.18-8**, que conferiu ao Estado o prazo de cinco anos para redução gradual na destinação dos recursos do Fundeb ao custeio de inativos.

São Paulo, 24 de maio de 2021, às 14h26.



Thiago Pinheiro Lima
Procurador Geral do Ministério Público de Contas



 [mpc.sp](#)

 [mpc_sp](#)

 [mpc.sp.gov.br](#)

 (11) 3292-4302

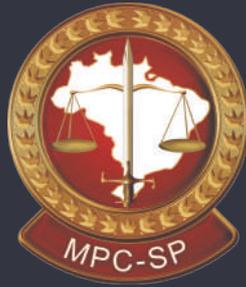
 [MPdeContas_SP](#)

 [spoti.fi/2OQcACq](#)

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



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



**Ministério Público de Contas
do Estado de São Paulo**

COORDENAÇÃO GERAL:

Thiago Pinheiro Lima
Procurador-Geral

ASSESSORIA TÉCNICA

João Mário de Medeiros Paixão
Thiago Rodrigues de Azevedo

REVISÃO:

Sérgio de Castro Junior
Chefe de Gabinete

LAYOUT E DIAGRAMAÇÃO:

Willian Wistuba Melo da Cunha