



PARECER DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO

CONTAS DO GOVERNADOR 2021



" É a diferença que fazemos na vida dos outros que determinará a importância da vida que levamos "

Nelson Mandela

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO | 10 ANOS

Procuradoria-Geral

PROCESSO Nº: 4345.989.21-4

ÓRGÃO: ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: JOÃO AGRIPIÑO DA COSTA DÓRIA JUNIOR

PERÍODO: 01/01/2021 A 31/12/2021

POPULAÇÃO ESTIMADA: 46.649.132

EXERCÍCIO: 2021

MATÉRIA: CONTAS DO GOVERNADOR

RELATOR: SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

	RELATÓRIO	08
	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	15
	ACOMPANHAMENTO SELETIVO DE PROGRAMAS E AÇÕES: DESCOMPASSO ENTRE INDICADORES E METAS	15
	ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	18
	SISTEMA DE CONTROLE INTERNO	25
	TRANSPARÊNCIA	33
	ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA	46
	CONJUNTURA ECONÔMICA	46
	RESULTADOS CONTÁBEIS	58
	DÍVIDA ATIVA	73
	PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	81
	RENÚNCIA DE RECEITAS	86

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO | 10 ANOS**

Procuradoria-Geral

PROCESSO Nº: 4345.989.21-4**ÓRGÃO:** ESTADO DE SÃO PAULO**GOVERNADOR:** JOÃO AGRIPIÑO DA COSTA DÓRIA JUNIOR**PERÍODO:** 01/01/2021 A 31/12/2021**POPULAÇÃO ESTIMADA:** 46.649.132**EXERCÍCIO:** 2021**MATÉRIA:** CONTAS DO GOVERNADOR**RELATOR:** SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**PESSOAL****107**

DESPESAS COM PESSOAL

107GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS
SERVIDORES PÚBLICOS: DÉFICITS
FINANCEIRO E ATUARIAL DO RPPS**122****ENSINO****139**APLICAÇÃO NA MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**139**

UTILIZAÇÃO DO FUNDEB

157EFICÁCIA ESCOLAR E EQUIDADE
NA REDE PÚBLICA ESTADUAL**163**MEDIDAS EMERGENCIAIS ADOTADAS PELA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO REALIZADAS EM
DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID-19,
COM ÊNFASE NAS AÇÕES DE RECUPERAÇÃO
DE APRENDIZAGEM**170****SAÚDE****178**

APLICAÇÃO DE RECURSOS NA SAÚDE

178

ACOMPANHAMENTO ESPECIAL COVID-19

185

SUMÁRIO

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO | 10 ANOS

Procuradoria-Geral

PROCESSO Nº: 4345.989.21-4

ÓRGÃO: ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: JOÃO AGRIPIÑO DA COSTA DÓRIA JUNIOR

PERÍODO: 01/01/2021 A 31/12/2021

POPULAÇÃO ESTIMADA: 46.649.132

EXERCÍCIO: 2021

MATÉRIA: CONTAS DO GOVERNADOR

RELATOR: SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS

189

IMUNIZAÇÃO DA POPULAÇÃO HUMANA:
AÇÃO 4124 (IMUNIZAÇÃO DA
POPULAÇÃO HUMANA, CONSOANTE
PROGRAMA 0932 (VIGILÂNCIA EM
SAÚDE)

191

UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA (UTIS
DO SUS SOB GESTÃO DO ESTADO)

197



ASSISTÊNCIA SOCIAL

209

ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA EM
RELAÇÃO À POPULAÇÃO DE ALTA
VULNERABILIDADE NO ÂMBITO DO
PROGRAMA 3500 - COMBATE À
POBREZA E REDUÇÃO DE
DESIGUALDADES

209



TRABALHO

221

ENFRENTAMENTO À CRISE ECONÔMICA
E AO DESEMPREGO (PROGRAMA 1046 -
QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E
EMPREENDEDORISMO)

221

SUMÁRIO

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO | 10 ANOS**

Procuradoria-Geral

PROCESSO Nº: 4345.989.21-4**ÓRGÃO:** ESTADO DE SÃO PAULO**GOVERNADOR:** JOÃO AGRIPINO DA COSTA DÓRIA JUNIOR**PERÍODO:** 01/01/2021 A 31/12/2021**POPULAÇÃO ESTIMADA:** 46.649.132**EXERCÍCIO:** 2021**MATÉRIA:** CONTAS DO GOVERNADOR**RELATOR:** SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**SEGURANÇA PÚBLICA****235**ACOMPANHAMENTO ESPECÍFICO SOBRE
A SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO
PENITENCIÁRIA (SAP) REFERENTE AO
EXERCÍCIO DE 2021

235

**SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS****251**GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS
(OUTORGAS E COBRANÇAS)

251

**MEIO AMBIENTE****265**AVALIAÇÃO DE INDICADORES DE
DESEMPENHO E METAS DE AÇÕES
ORÇAMENTÁRIAS RELACIONADAS AO
MEIO AMBIENTE

265

**PROPOSTA DE MONITORAMENTO DAS
FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS****270****CONCLUSÃO****278**

PROPOSTA DE REJEIÇÃO DAS CONTAS

278

PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES E
RECOMENDAÇÕES

279

PROPOSTAS AO TCESP

282



RELATÓRIO

1. Relatório.

Tratam os autos das **Contas do Governador referentes ao exercício 2021**, entregues a este órgão ministerial às 16h38min do dia 18/05/2022 (evento 82).

A prestação de contas foi remetida ao egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pelo Excelentíssimo Governador do Estado no dia 29/04/2022 (eventos 56 e 57).

Mantendo o conhecido padrão de trabalho minucioso já desenvolvido em anos anteriores, a **Diretoria de Contas do Governador (DCG)** juntou ao feito abalizado relatório técnico de fiscalização (evento 59).

A instrução promovida trouxe a lume as análises financeiras e orçamentárias realizadas nas contas consolidadas do Governo Estadual e, sem embargo das dificuldades operacionais ainda impostas pela pandemia decorrente da Covid-19, alcançou resultado de excelência, propondo, ao final, determinações ao Governo do Estado, assim distribuídas: 05 (cinco) referentes ao Sistema de Controle Interno; 04 (quatro) atinentes às Demonstrações Contábeis; 08 (oito) sobre Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde; 04 versando sobre Renúncia de Receitas; 01 (uma) acerca de Serviços Terceirizados e 03 (três) alusivas ao Regime de Previdência Própria dos Servidores, além de outras, voltadas à Secretaria da Fazenda e Planejamento e à São Paulo Previdência (SPPREV). Também foram alvitadas diversas recomendações e propostas de encaminhamento decorrentes das fiscalizações operacionais realizadas no exercício (fls. 2317/2354 do Relatório da Fiscalização).

O **Departamento de Supervisão da Fiscalização I (DSF-I)** apresentou abrangente apanhado acerca dos trabalhos levados a efeito pelo órgão de inspeção, destacando, em especial, a importância das 9 (nove) fiscalizações operacionais empreendidas, bem como reforçou as conclusões expostas no relatório final daquela unidade, concluindo pela emissão de parecer prévio desfavorável às contas em análise, notadamente, em virtude de falhas verificadas nos seguintes itens: remanejamentos, transferências e transposições; renúncias de receitas; manutenção e desenvolvimento do ensino; utilização dos recursos do FUNDEB; situação das unidades escolares e planejamento, execução e gerenciamento dos recursos destinados à saúde. Entendeu cabível, ainda, aplicação de multa, ante a reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal de Contas (evento 61).

A **Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ)**, por seu setor **ATJ-Cálculos**, lastreada em percuciente análise (eventos 73.1 e 73.2), concluiu que as contas não estão em condições de receber parecer favorável, por entender que restaram



desatendidos o artigo 255 da Constituição Estadual (ao invés de 30%, apurou-se aplicação de somente 28,20% na manutenção e desenvolvimento do ensino), o artigo 26 da Lei nº 14.113/2020 (ao invés de 70%, apurou-se aplicação de somente 66,33% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício) e o artigo 25 da Lei nº 14.113/2020 (ao invés de 100%, apurou-se aplicação de somente 82,43% dos recursos recebidos do FUNDEB).

Destacou, ainda, inobservância ao artigo 212 da Constituição da República (ao invés de 25%, apurou-se aplicação de apenas 24,49% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino), escusável, todavia, diante da anistia promovida pelo artigo 119 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 119/2022 em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, sem embargo, porém, da obrigação de se complementar, até o exercício 2023, a diferença a menor apurada (R\$ 844.067 mil).

ATJ-Jurídica, adstrita à avaliação do controle interno, das renúncias de receitas e do desempenho operacional da gestão governamental, também concluiu pela emissão de parecer desfavorável, sobretudo ante as reiteradas violações às determinações e recomendações da Corte de Contas (eventos 73.3).

ATJ-Economia, por seu turno, manifestando-se estritamente sobre os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial, ante o equilíbrio fiscal verificado, entendeu cabível emissão de parecer favorável, com ressalvas, sem prejuízo de recomendações (evento 73.4).

Já **ATJ-Chefia**, considerando que a série de desajustes encontrados nas fiscalizações operacionais demonstra que o Estado não tem sido eficiente e zeloso no planejamento, implantação e monitoramento de políticas públicas essenciais à população, também opinou pela emissão de parecer desfavorável, bem assim propôs, tal como DSF-I, aplicação de multa ao responsável, nos termos do artigo 104, VI, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, ante a reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal de Contas (evento 73.5).

Seguindo na mesma trilha, a **Secretaria-Diretoria Geral (SDG)** observou que, a despeito do superávit de execução orçamentária e do atendimento a alguns dos principais limitadores constitucionais e legais, houve reiteração no descumprimento de determinações há anos efetuadas pelo Tribunal de Contas no que concerne à renúncia de receitas, e que, como agravante, não houve o cumprimento de patamares mínimos de aplicação no ensino, razão pela qual também concluiu pela emissão de parecer prévio desfavorável, encampando as advertências propostas por DCG (evento 76).

Por fim, a **Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE)**, pronunciando-se sob o viés jurídico, sustentou, em síntese, incabíveis as glosas efetuadas na instrução,



bem assim superáveis as demais ocorrências ensejadoras de proposta de reprovação por parte de seus preopinantes, sugerindo emissão de parecer favorável, com recomendações (eventos 79 e 81).

Para tanto, aduziu que o Decreto Legislativo nº 2.492, de 17 de dezembro de 2019, incorporando modulação de efeitos reconhecida em parecer prévio acerca das Contas do Governador referentes ao exercício 2018, está imune à retroatividade da Emenda Constitucional nº 108/2020, não cabendo expurgos de valores destinados a aposentadorias e pensões para apuração da aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB.

Na mesma linha, alegou serem desproporcionais as glosas referentes ao repasse de verbas para as Associações de Pais e Mestres (APMs), rogando aplicação do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por entender que a ausência de certeza quanto à aplicação e liquidação dos recursos repassados por terceiros beneficiários não é motivo bastante para impugnar por completo a execução de política pública imposta por lei.

E no que concerne às renúncias fiscais, defendeu que, na medida do possível, a Secretaria da Fazenda tem se esforçado para franquear o acesso aos dados necessários para a avaliação da amplitude das desonerações tributárias e seu respectivo efeito sobre a arrecadação, sendo que a política de fomento econômico ocasiona diversos efeitos diretos e indiretos sobre as atividades correlatas, causando externalidades positivas que podem convergir para o aumento global da arrecadação ou bem-estar social.

Em seguida, após oficiado o Governo do Estado de São Paulo para, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, tomar ciência das manifestações dos órgãos oficiais e, querendo, apresentar as justificativas que entender pertinentes (evento 87), vieram os autos ao **Ministério Público de Contas (MPC)** para sua atuação como fiscal da ordem jurídica (evento 90).

É o relatório.





CONSIDERAÇÕES INICIAIS

2. Considerações Iniciais.

Nos termos do artigo 33, inciso 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 período, é reservado, pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, um prazo de dois dias ao *Parquet*.¹

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.²

A despeito da manifestação desfavorável do Ministério Público (no exercício da função constitucional de fiscal da ordem jurídica) pelos motivos técnicos delineados neste parecer, é importante assinalar, até pelo momento histórico que vivemos nos últimos dois anos, 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 nos anos de 2020 e 2021 na árdua batalha pela conquista do único instrumento seguro para vencer 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 abaixo:

SÍNTESE DO APURADO	
Resultado da execução orçamentária	2,13%
Percentual de investimentos	6,00%
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais?	Sim
PRECATÓRIOS - Foi suficiente o pagamento de requisitórios de baixa monta?	Sim
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2021 – Poder Executivo (máximo 49%)	36,80%
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 255, da CE/SP (mínimo 30%)	28,20% ³
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, da CF/1988 (mínimo 25%)	24,49% ⁴
ENSINO - Fundeb aplicado no magistério (mínimo 70%)	66,33%
ENSINO - Recursos Fundeb aplicados no exercício (mínimo 95%)	82,43⁵
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30.04 do exercício subsequente?	Prejudicado
SAÚDE - Aplicação na Saúde (mínimo 12%)	12,73%

¹ RITCE/SP, art. 183, *caput* e inc. II.

² RITCE/SP, art. 69, inc. I e LCE nº 1.110/10, art. 3º, inc. I.

³ Vide tópico 'Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino'.

⁴ Vide tópico 'Utilização do Fundeb'.

⁵ Vide tópico 'Utilização do FUNDEB'.





PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis



3. Planejamento e Orçamento.

3.1 Acompanhamento seletivo de programas e ações: descompasso entre indicadores e metas.

No parecer referente às Contas do Governador de 2019 (eTC-002347.989.19-6),⁶ o e. TCESP recomendou à Secretaria da Fazenda e Planejamento que aprimorasse “a designação dos indicadores e metas contidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com designação de valores mais coerentes com a realidade dos exercícios de referência”.

Uma vez que a recomendação não foi observada, o parecer alusivo às contas de 2020 (eTC-005866.989.20-5) reforçou a necessidade de aprimoramento de metas e indicadores orçamentários, mas agora alçando a questão ao campo das determinações e ressalvas:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, em sessão de 23 de junho de 2021 [...] EMITE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2020 DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR JOÃO DORIA, COM RESSALVAS RELATIVAS AO ENSINO (APMs), À RENÚNCIA FISCAL, À PREVIDÊNCIA SOCIAL, E AO NÃO ATENDIMENTO DO DECIDIDO EM PARECERES ANTERIORES, SEM PREJUÍZO DA EMISSÃO DAS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES CONSIGNADAS, nos termos e para os efeitos de direito: DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

20. Aprimore a designação dos indicadores e metas contidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com designação de valores mais coerentes com a realidade dos exercícios de referência⁷

Com o intuito de verificar se a referida orientação foi finalmente atendida pelo Estado, a DCG selecionou e analisou programas que apresentaram desvios significativos entre produtos e resultados a partir de metodologia contida no índice temático do Planejamento que compõe o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEG-E). Foi realizada, inclusive, análise individualizada de uma série de documentos

⁶ Parecer disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/31%20-%20SEI_TCESP%20-%200225110%20-%20Parecer_0.pdf.

⁷ Parecer disponível em:

https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/11_TC_005866.989.20_5_CONTAS_DO_GOVERNADOR_2020_PARECER.pdf.



requisitados ao Estado em busca de inconsistências nos programas, produtos e ações.

Ao todo, a averiguação compreendeu cinco programas executados no exercício de 2021, quais sejam: Programa 0932 – Vigilância em Saúde; Programa 1015 – Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade; Programa 1214 – Museus em Conexão; Programa 3520 – Qualificação do Apoio à Gestão Municipal; e Programa 0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação.

Dentre os achados de auditoria, merece destaque a **falta de atualização de dados no Sistema de Monitoramento do PPA (SIMPPA)**, o que compromete a seleção de prioridades contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e dificulta a projeção de ações na Lei Orçamentária Anual.

Adicionalmente, foram identificadas diversas incoerências a seguir sintetizadas:

- a) **falta de coerência entre as ações empreendidas**, monitoradas através dos indicadores de produto, e seus efeitos, acompanhados através dos indicadores de resultado, considerando as metas estabelecidas para o exercício em análise;
- b) **fragilidade na previsão e oferta de produtos** e devida compatibilidade com os recursos orçamentários executados;
- c) **produtos em que não foram especificados indicadores e nem alcançado qualquer resultado**, mas o sistema considerou como taxa de atingimento 100%; e
- d) **produtos em que não foram estipuladas metas na LOA e houve a execução orçamentária**, entre outros (fl. 06 do Relatório da DCG 2021, evento 59, g.n.).

Essas e outras falhas de concepção e monitoramento de indicadores e metas foram igualmente criticadas pela Fiscalização nos tópicos sobre aplicação em ações e serviços públicos de saúde, atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como nas fiscalizações operacionais sobre meio ambiente; combate à pobreza e redução das desigualdades; enfrentamento à crise econômica e ao desemprego; e imunização da população humana.

Ao que tudo indica, as raízes desse descompasso residem na **falta de diagnóstico adequado, no monitoramento ainda insuficiente das ações** e na **ausência de retroalimentação do sistema de planejamento**, que por vezes se limita a repetir fórmulas e padrões que já não se amoldam mais à realidade.



Como bem asseverado pelo eminente Conselheiro Renato Martins Costa na análise do eTC-006478.989.16-3, “os serviços públicos devem estar diretamente relacionados às demandas dos munícipes, sendo, portanto, premente a realização de levantamentos e estudos prévios que embasem o planejamento e o estabelecimento de metas quantificáveis, passíveis de acompanhamento e controle contínuos”⁸.

Além de um diagnóstico adequado, é fundamental que haja permanente monitoramento dos planos, para que os gestores possam ter os subsídios necessários para aprimorar as políticas públicas estabelecidas no orçamento, como ressaltado pelo Manual de Planejamento Público do TCESP.

O planejamento por si só não garante a boa execução daquilo que foi previsto e almejado e, menos ainda, do seu resultado. Por essa razão, o monitoramento dos planos – como o PPA – deve ser realizado pelo ente federativo de forma periódica, com permanente fornecimento das conclusões para os respectivos gestores, a fim de que possam aprimorar a sua gestão.

[...]

*os indicadores devem ser usados para servirem de norte ao gestor, mas as suas decisões devem estar pautada em uma leitura mais ampla da realidade que eles transmitem. Para tanto, é imprescindível o monitoramento detalhado, que apresente metodologia apta a evidenciar de forma clara e fiel os resultados efetivamente alcançados.*⁹

Todavia, contrariando tais orientações, o que se nota, no caso concreto, é a incoerência entre resultados de indicadores de programas e as correlatas metas de produtos ou ações, desalinhamento entre execução física e orçamentária, falta de atualização do Sistema de Monitoramento do PPA e insuficiente atuação do Controle Interno, com **graves prejuízos ao necessário acompanhamento e controle contínuo das políticas públicas estabelecidas no orçamento.**

Como será visto no tópico seguinte, o Executivo abriu uma quantidade incomum de créditos suplementares no exercício de 2021, o que reforça o entendimento de que as falhas na concepção e monitoramento do orçamento levaram a uma série de improvisos ao longo da sua execução que colocam em risco o planejamento estatal de médio e longo prazo.

⁸ TC-006478.989.16 – Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Palmeira d’Oeste – Exercício de 2017.

⁹ Manual disponível em:

[https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20\(vf-200121\)%20\(1\).pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20(vf-200121)%20(1).pdf).



3.2. Alterações Orçamentárias.

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.

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.

Apesar de não haver imposição legal de um limite percentual para a abertura de créditos adicionais, a boa jurisprudência dessa e. Corte de Contas há tempos firmou posição que esta autorização prévia concedida pelo Legislativo para o Executivo abrir créditos suplementares, admitida pelo artigo 165, § 8º, da CF, deve se dar em patamar compatível com a inflação, dado que a excessiva autorização de créditos adicionais desnatura o planejamento orçamentário.

Esse entendimento, aliás, está sintetizado no Comunicado SDG nº 29/2010, que alertou os jurisdicionados para a necessidade de limitar a autorização orçamentária para abertura de créditos suplementares à inflação estimada para o período:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados.

- 1. Para satisfazer princípio básico de responsabilidade fiscal, os programas governamentais devem ser bem previstos, daí evitando as constantes alterações ao longo da execução orçamentária.*
- 2. O projeto orçamentário agregará todas as entidades públicas do nível de governo, o que inclui Administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; isso, nos termos do art. 165, § 5º da Constituição.*



3. Nos moldes do § 8º da mencionada norma, **a autorização para créditos suplementares não deve superar os índices de inflação esperados para 2011, de forma a impedir a desfiguração da lei orçamentária.**” (Comunicado SDG nº 29/2010¹⁰, g.n.)

A necessidade de limitar a margem para suplementações está igualmente ratificada na versão de 2021 do Manual de Planejamento Público do TCESP, que acrescenta alerta para os efeitos danosos causados à agenda governamental por orçamentos subestimados:

Destaca-se que a etapa de previsão da receita é de suma importância para o equilíbrio das contas públicas, cabendo ao Poder Legislativo a análise e o escrutínio das receitas constantes da proposta orçamentária recebida, evitando-se projetos de lei com receitas superestimadas ou subestimadas. Orçamentos superestimados resultam na realização de empenhos sem lastro, que estão entre as principais causas do déficit orçamentário e do aumento da dívida pública. Por meio da projeção realista da receita que o gestor revela seu verdadeiro compromisso com a gestão fiscal responsável da coisa pública.

[...]

Orçamentos subestimados, por sua vez, também são danosos para a agenda governamental, pois dão margem à abertura de créditos adicionais sem maior rigor, distorcendo os programas inicialmente estabelecidos.

[...]

É importante destacar que a autorização prévia no orçamento para abertura de créditos suplementares deve ser moderada. Com efeito, a realidade tem demonstrado que a concessão de elevadas margens orçamentárias geralmente vem associada a falhas nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas, o que abre portas para o déficit orçamentário e o consequente aumento da dívida pública.

*Nesse contexto, o TCESP tem orientado seus jurisdicionados a **limitar a margem para abertura de créditos suplementares à inflação estimada para o exercício** [...]*¹¹.

E não poderia ser de outra maneira, uma vez que a alteração das normas orçamentárias desequilibra a estruturação coerente e planejada das despesas públicas (delineada para o médio e longo prazo), só podendo ser admitida como exceção, e não como regra.

Entretanto, contrariando tais orientações, o artigo 9º, inciso I, da Lei Orçamentária Anual de 2021 (Lei nº 17.309, de 29 de dezembro de 2020) deu margem

¹⁰ De se destacar que o fato de o Comunicado adotar como referência o ano de 2011 não tem impedido que sua ideia essencial seja empregada nas apreciações das contas de outros exercícios.

¹¹ Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20\(vf-200121\)%20\(1\).pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Pu%CC%81blico%20(vf-200121)%20(1).pdf).



ao Poder Executivo Estadual para a abertura de créditos suplementares até o limite de 17% da despesa total fixada:

Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

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

Na prática, o percentual adotado de 17% (solicitado pelo próprio Poder Executivo no Projeto de Lei nº 627, de 30 de setembro de 2020) representou mais que o quádruplo da média anual de IPCA/IBGE (3,12%) indicada como parâmetro no anexo XVI do PLOA 2021:

PARÂMETROS

DISCRIMINAÇÃO	REPROGRAMADO 2020
IPCA/IBGE	1,94%
IPCA/IBGE (média anual)	3,12%
Tx. Câmbio em 31/dez (R\$ / US\$)	5,25
Tx. Over-Selic-% a.a. Fim do ano	2,00
Taxa de variação real do PIB estadual(**)	5,11%

Fonte: FOCUS/BAGEN 09/04/2020; exceto (**): projeção do PIB para 2020 cuja fonte é o FMI.

Fonte: Projeto de Lei nº 627, de 30 de setembro de 2020¹².

Por sinal, mesmo que se adote como parâmetro o valor efetivamente apurado de IPCA no exercício de 2021 (10,06%)¹³, resta claro que o percentual concedido para suplementações supera, em muito, qualquer necessidade razoável de rearranjo por conta de ocorrências inesperadas, pois, como será visto, nem mesmo no primeiro ano da pandemia o Estado precisou realizar tamanha alteração no orçamento.

Adicionalmente, vale anotar que o limite legal para suplementações foi ainda maior que esses 17% indicados na LOA 2021, uma vez que o artigo 12 da LDO 2021 explicitou que não entrariam no cálculo do referido patamar percentual, os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a transferências constitucionais (artigo 158 da CF/1988) e gastos com inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da

¹² Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2020/10/Propositura/1000337240_1000394241_Propositura.pdf.

¹³ Dado disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ibge-inflacao-medida-pelo-ipca-fecha-2021-com-alta-de-1006>.



dívida pública, despesas de exercícios anteriores, emendas parlamentares impositivas e despesas à conta de recursos vinculados:

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

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

Deste modo, apurou a DGG que o Estado promoveu suplementações de R\$ 51,1 bilhões, o equivalente a 20,9% da despesa fixada para 2021. Com isso, houve aumento de 77,3% nos créditos suplementares, no comparativo com o exercício de 2020:

Suplementações por fonte de recursos	2021 (em reais)	2020 (em reais)	Variação nominal	Variação percentual
Superávit financeiro	7.187.683.052	2.358.062.855	4.829.620.197	204,8%
Excesso de arrecadação	21.488.582.723	3.277.471.383	18.211.111.340	555,6%
Anulação parcial ou total de dotações	22.456.502.375	23.202.640.907	-746.138.532	-3,2%
Total	51.132.768.150	28.838.175.145	22.294.593.005	77,3%

Fonte: adaptado de quadro à fl. 190 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

O nítido redesenho orçamentário desafia diretriz elementar imposta pela Lei Complementar nº 101/2000, a qual exige do administrador público, como pressuposto da gestão fiscal responsável, a atuação planejada e transparente (§1º do artigo 1º), com o objetivo central de honrar o plano inicialmente delineado junto ao Poder Legislativo.

Reforça-se que alterações da peça orçamentária em nível elevado retiram da lei do orçamento sua característica central: a de planejamento da ação estatal. Tal procedimento caracteriza o desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco



a efetiva concretização dos objetivos e metas governamentais, motivo pelo qual se admite apenas a adaptação das normas orçamentárias, e não sua desconfiguração.

Por isso mesmo, o Comunicado SDG nº 32/2015 ressalta que o percentual indicado na LOA para suplementações deve ser utilizado com moderação:

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sua permanente tarefa de orientação a seus jurisdicionados, recomenda a observância de aspectos relevantes na elaboração das leis orçamentárias anuais e demais instrumentos de interesse que podem, assim, ser resumidos:

1. aprimoramento nos procedimentos de previsão de receitas e fixação de despesas na proposta orçamentária, que devem preservar o equilíbrio previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de molde a evitar demasiadas modificações durante sua execução, como tem sido reiteradamente apontado por esta Corte. [...]

4. utilizar com moderação os percentuais permissivos para abertura de créditos suplementares, autorizados na Lei Orçamentária anual e financiados pela anulação parcial ou total de outras dotações;" (Comunicado SDG nº 32/2015¹⁴, g.n.).

Nesse horizonte, entende o Ministério Público de Contas que o desvirtuamento das peças orçamentárias causado pela realização de suplementações equivalentes a 20,9% da despesa inicialmente fixada na LOA constitui motivo suficiente para a rejeição dos demonstrativos, em virtude do desrespeito ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal (artigo 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000) e às orientações contidas nos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015.

¹⁴ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/comunicado-sdg-322015-elaboracao-leis-orcamentarias>.





SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis



4. Sistema de Controle Interno.

A análise acerca do Sistema Estadual de Controle Interno compõe um item próprio do relatório técnico acerca das contas governamentais, sendo que também costuma ser referenciado na abordagem de determinados temas que, em tese, enquadram-se nas competências funcionais dos órgãos que o integram, a exemplo dos tópicos sobre renúncia de receitas, despesas com pessoal, situação patrimonial e financeira do RPPS, além das questões envolvendo a gestão estadual da saúde e a transparência ativa, entre outros.

Sabe-se que, no exercício de 2021, o Sistema de Controle paulista iniciou uma nova fase, ainda em transição, com o advento da criação (formal) da Controladoria Geral do Estado - CGE, vinculada diretamente ao Governador e que doravante tem como uma das atribuições funcionar como órgão central do Sistema Estadual de Controladoria, nos termos da Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021¹⁵.

Trata-se de uma demanda antiga e muito incentivada por essa Corte de Contas, notadamente em sede de Parecer Prévio sobre os balanços governamentais¹⁶.

Há que se ressaltar, contudo, que a mera criação legal da nova unidade não exaure a questão. Com efeito, a norma instituidora ainda pende de regulamentação mediante decreto do Poder Executivo¹⁷, de modo que, em termos práticos, ainda não ensejou os efeitos e melhorias que dela se esperam, até mesmo por ter sido aprovada em outubro de 2021, exatos dois meses antes do fim do exercício sob análise.

Nesse contexto, embora louvemos a iniciativa do Poder Executivo no que toca a esse pontapé inicial, **é preciso ainda garantir a efetiva implementação e**

¹⁵ Lei Complementar Estadual n. 1.361/2021:

Artigo 14 - Fica criada a Controladoria Geral do Estado, órgão vinculado diretamente ao Governador do Estado, que tem por finalidade a adoção de providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria, à promoção da ética no serviço público e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Estado.

Artigo 15 - Compete à Controladoria Geral do Estado:

I - prestar assessoramento ao Governador do Estado em assuntos pertinentes ao seu objeto institucional;

II - celebrar os acordos de leniência de que trata a Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Estado;

III - exercer a função de órgão central do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Defesa do Usuário do Serviço Público.

¹⁶ A exemplo das Contas governamentais de 2019, cujo Parecer Prévio assim consignou: “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-2347.989.19-6, evento 219.1).

¹⁷ Lei Complementar Estadual n. 1.361/2021:

“Artigo 16 - A Controladoria Geral do Estado tem a seguinte estrutura básica: [...]

§ 1º - Serão definidos em decreto a organização e o funcionamento da Controladoria Geral do Estado.[...]

Artigo 20 - Fica criado o Quadro de Cargos da Controladoria Geral do Estado, composto por :

Parágrafo único - O Governador do Estado, mediante decreto:

1. identificará o cargo que será transformado na forma do inciso II do “caput” deste artigo;

2. identificará e transferirá os cargos referidos no inciso III do “caput” deste artigo [...]”.



estruturação da CGE, sendo certo que a sua concretização trará maior eficiência e resultados expressivos ao sistema 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 gestão¹⁸.

Feito esse registro, fato é que, no exercício de 2021, o Sistema de Controle Interno continuou sob a responsabilidade compartilhada entre três órgãos da estrutura da Administração¹⁹, dentre os quais se destaca o **Departamento de Controle e Avaliação (DCA)**, que integra a Secretaria da Fazenda e Planejamento e é responsável pela realização de auditorias nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, e a **Corregedoria Geral de Administração (CGA)**, que faz parte da Secretaria de Governo e até então atua como órgão central e coordenador do sistema como um todo.

Da análise do relatório técnico²⁰, depreende-se que o DCA supriu algumas das pendências reclamadas em 2020, a exemplo da instituição de grupo permanente para monitorar o atendimento das recomendações expedidas pelo TCESP²¹, assim como disponibilizou maiores informações sobre as atividades desenvolvidas no âmbito da Ação 5599 – Auditoria nas Unidades da Administração Direta e Indireta.

Todavia, contrariando as Instruções TCESP nº 01/2020 (artigo 5º, incisos XXI e XXII) e comandos expedidos nos Pareceres Prévios de 2019²² e 2020²³, novamente omitiu-se quanto à 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”.

¹⁸ Conforme apregoadado pela Secretaria Executiva do Fórum de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro no Estado de São Paulo (FOCCO/SP), no Ofício n.º 006, de 16 de setembro de 2020, endereçado ao Governo Estadual.

¹⁹ 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 59.1, pág. 29).

²⁰ Evento 59.1, págs. 29/44.

²¹ Portaria do Diretor, de 06-07-2017 (DCA, SEFAZ-SP).

²² 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).
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).

²³ Determinação ao Governo do Estado de São Paulo: “9. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores” (eTC-5888.989.20-5, evento 513.1).

Recomendação ao Governo Estado de São Paulo: “42. Aprimore o Sistema de Controle Interno visando eliminar possíveis conflitos de atividades que possam impactar a autonomia/independência dos órgãos que o compõem, bem como amplie a atuação para atingir os processos de renúncia de receitas, a situação patrimonial e financeira do RPPS e as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19” (eTC-5888.989.20-5, evento 513.1).



No que diz respeito à CGA²⁴, a Unidade Técnica ressaltou que Órgão promoveu reorganização administrativa com o fim de melhorar o desempenho das respectivas atribuições. Além disso, apresentou o relatório das atividades realizadas em 2021 e forneceu informações sobre a realização dos programas inerentes às suas competências, conforme relatórios gerenciais individualizados, previstos nas Instruções TCE SP nº 01/2020, artigo 5º, inciso I.

Nada obstante esses avanços pontuais, de uma forma mais abrangente, **a Fiscalização reiterou os problemas na estrutura organizacional e hierárquica** pertinente ao Sistema Estadual de Controle Interno, a saber:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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);
- d) 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.

Em que pese a fase de transição ora vivenciada pelo Sistema Estadual de Controle Interno, **as ocorrências acima tendem a persistir enquanto a CGE não for estruturada**, daí porque é importante realçá-las novamente, devendo-se evitar ou corrigir (conforme o caso) tais inadequações por ocasião da regulamentação do novo órgão.

Prosseguindo na análise da matéria, afora os referidos aspectos de ordem estrutural, **a Fiscalização igualmente apontou deficiência no que diz respeito à “não divulgação de indicadores adequados para avaliação de eficácia e efetividade do**

²⁴ De acordo com as Disposições Transitórias da Lei Complementar 1.361/2021, a CGA, será extinta após a publicação do decreto que organizará o funcionamento da Controladoria Geral do Estado. Conforme o §1º do mesmo artigo, o novo órgão sucederá àquela Unidade para todos os fins, ressalvada a edição de disposição regulamentar em sentido diverso.



Sistema Estadual de Controle Interno, como por exemplo o índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de economia gerada pela auditoria, índice de recuperação de créditos, índice de número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros”.

E, tal qual em exercícios anteriores²⁵, reforçou a necessidade de o Governo **atentar para os quesitos de qualidade estabelecidos no Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEG-E:**

- b) 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 (art. 74, I, da CF e art. 75, III, da Lei 4.320, de 1964).
- c) Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da CF e art. 75, I, da Lei 4.320, de 1964).
- d) Comprovar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da CF).
- e) Comprovar a adequada aplicação dos recursos entregues a entidades do terceiro setor (art. 74, II, da CF).
- f) Assinar o Relatório de Gestão Fiscal (...) (art. 54, parágrafo único, da LRF).
- g) Atentar se as metas de superávit orçamentário, primário e nominal devem ser cumpridas (art. 59, I, da LRF).
- h) Observar se as operações de créditos sujeitam-se aos limites e condições das Resoluções nº 40 e 43/2001, do Senado (art. 59, II, da LRF).
- i) Verificar se os empréstimos e financiamentos vêm sendo pagos tal qual previsto nos respectivos contratos (art. 59, II, da LRF).
- j) Analisar se as despesas dos oito últimos meses do mandato têm cobertura financeira, o que evita, relativamente a esse período, transferência de descobertos Restos a Pagar para o próximo gestor político (art. 59, II, da LRF).
- k) Verificar se está sendo providenciada a recondução da despesa de pessoal e da dívida consolidada a seus limites fiscais (art. 59, III e IV, da LRF).
- l) Comprovar se os recursos da alienação de ativos estão sendo despendidos em gastos de capital e, não, em despesas correntes; isso, a menos que lei permita destinação para o regime próprio de aposentadorias e pensões dos servidores (art. 59, VI, cc art. 44, ambos da LRF).

²⁵ A exemplo dos exercícios de 2019 (eTC-2347.98919-6) e 2020 (eTC-5866.989.19-6).



m) Verificar a fidelidade funcional dos responsáveis por bens e valores públicos (art. 75, II da Lei 4.320, de 1964).

Por fim, para que se tenha uma vaga ideia, apenas nos últimos 7 anos, essa Corte de Contas expediu pelo menos 30 recomendações (às vezes determinações) envolvendo o Sistema de Controle Interno Estadual²⁶, conforme já pormenorizado no parecer deste Ministério Público de Contas sobre o Balanço de 2020²⁷. Naquele processo, a propósito, parte das deficiências outrora relatadas constituíram motivo para ressalvas no respectivo parecer prévio²⁸, gerando novas determinações/recomendações. Confira-se:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

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

[...]

RECOMENDAÇÕES:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

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

43. Relativamente à Fiscalização Operacional que analisou o **Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor:**

43.1. Determine à Corregedoria Geral da Administração – CGA que promova conciliações e iniciativas para aprimoramento dos controles, principalmente quanto à integridade e completude das informações constantes do Sistema Terceirizados;

[...]

43.14. Determine aos órgãos de controle interno a adoção de metodologias fidedignas de amostragem, bem como que realizem suas atividades de forma periódica e planejada com vistas a reduzir riscos, sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos transferidos

²⁶ Particularmente nas Contas de 2014, 2015 e 2019.

²⁷ Constante do evento 434.1 do eTC-5866.989.20-5.

²⁸ eTC-5866.989.20-5, evento 513.1.



ao terceiro setor e/ou destinadas ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços; (grifos originais)

Com efeito, 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 avaliação do desempenho das atividades do Poder Executivo; conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado²⁹.

No caso de São Paulo, os **problemas de ordem organizacional** decorrentes do modelo historicamente adotado **têm causado prejuízos ao regular exercício da atividade administrativa, como resta claro a partir das ocorrências relatadas pela Unidade Técnica no exercício sob análise, em especial, sobre:** renúncia de receitas; gestão previdenciária; deficiências nas leis orçamentárias; desajustes na escrituração da dívida ativa; falhas nos demonstrativos fiscais da LRF, bem como nos demonstrativos de aplicações em ações e serviços públicos de saúde; fatos relacionados à gestão de enfrentamento da pandemia de Covid-19³⁰; dentre outros apontamentos.

Diante desse quadro, e apesar dos inúmeros desafios que há pela frente, **é grande a expectativa de que a CGE consiga solucionar a ineficiência hoje existente nessa área do Governo.**

Desse modo, em reforço às valiosas recomendações propostas pela d. Fiscalização, **pugna-se pela expedição de determinação às instâncias competentes no sentido de editar, com a máxima urgência, os regulamentos necessários para efetiva implantação da Controladoria Geral do Estado**, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 1.361/2021, a qual deverá ser dotada de toda a estrutura necessária para bem desempenhar seu relevante papel institucional.

²⁹ 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: 20/05/2022.

³⁰ Conforme apurações realizadas no Expediente eTC-5076.989.21-9.





TRANSPARÊNCIA

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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais



5. Transparência.

A Constituição da República estipula que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (artigo 5º, inciso XXXIII). Além disso, prevê que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (artigo 216, § 2º).

Para regulamentar o direito constitucional de acesso à informação, foi editada a Lei nº 12.527/2011, que se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Conhecido como Lei de Acesso à Informação (LAI), o normativo contribui para o fortalecimento da transparência e do regime democrático existente no país, na medida em que considera o acesso à informação pública como regra, e o sigilo como exceção.

Mais que isso, a norma prevê, no *caput* do seu artigo 8º, que “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”, sendo que para o cumprimento dessa obrigação, restou definido que os órgãos e entidades devem “utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (artigo 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011).

Outro normativo que contribui para o fortalecimento da transparência pública no Brasil é a Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Logo em seu artigo 1º, § 1º, referido diploma estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente [...]”. É dizer, não se concebe, em nosso país, a existência de gestão fiscal responsável sem a devida transparência. Afinal de contas, é através do acesso às informações que os cidadãos, destinatários últimos das ações estatais, poderão exercer o seu direito de controle sobre os gastos públicos.

Tamanha a importância conferida pela LRF ao tema, que um capítulo inteiro da norma trata especificamente “da transparência, controle e fiscalização”, no qual estão discriminados, por exemplo, os instrumentos da transparência fiscal que devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos (artigo 48, *caput*).

Essa sistemática foi reforçada com a edição da Lei Complementar nº 131/2009, também conhecida como “Lei da Transparência”, que acrescentou novos dispositivos à LRF, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de



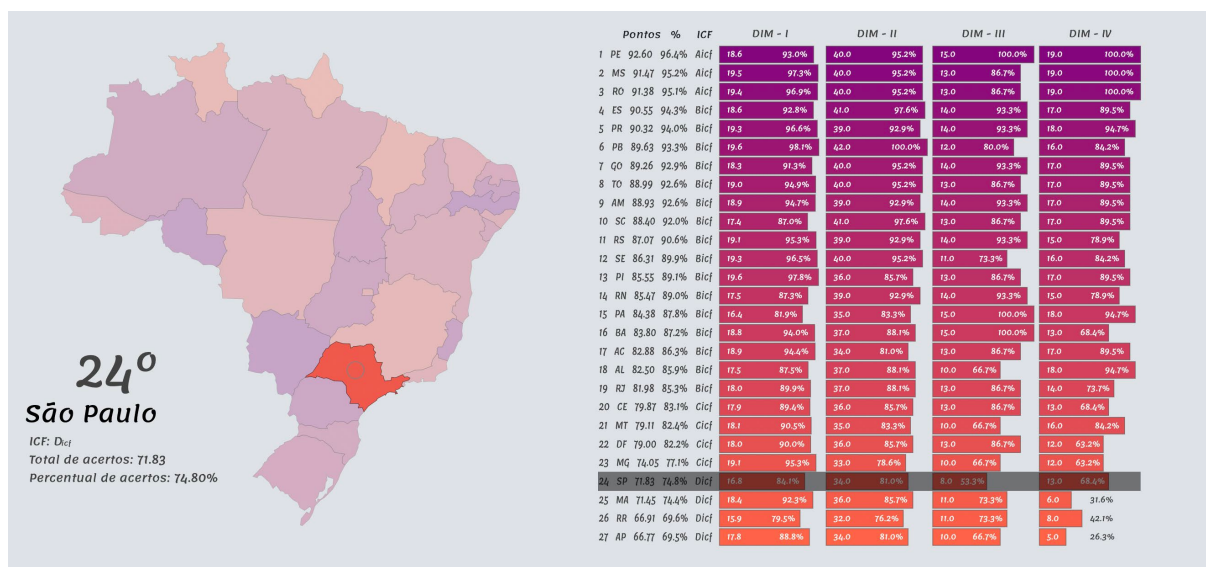
informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira de todos os entes.

Além de representar um importante alicerce do Estado democrático, a transparência sobre as contas públicas é princípio dos mais básicos, o qual remonta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que define ser direito da sociedade “pedir contas a todo o agente público pela sua administração (artigo 15)”³¹.

A temática foi retomada dois séculos depois pela ONU, que estabeleceu como uma das metas da Agenda 2030 “o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”.

Em sua análise, a d. DCG elaborou tópico específico sobre a situação da transparência no Estado (evento 59, fls. 371/377 do Relatório da DCG 2021). Uma informação relevante trazida pela instrução, e ao mesmo tempo preocupante, é que o Estado de São Paulo foi o 24º posicionado, dentre as 27 Unidades da Federação, no Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual de 2021, o qual analisa dados de 2020 conforme declarações homologadas pelo Siconfi até 03/06/2021.

O levantamento, realizado pelo Tesouro Nacional, considera quatro dimensões (“gestão da informação”, “contábil”, “fiscal” e “contábil x fiscal”), sendo que São Paulo só conseguiu desempenho superior aos dos Estados do Maranhão, Roraima e Amapá, como é possível observar no gráfico seguinte:



Fonte: Ranking dos Estados³², elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Dentre os motivos que justificam o fraco desempenho do Estado na avaliação, mencione-se o registro contábil inadequado (tanto orçamentário quanto patrimonial) da retenção e retorno do Fundeb. E aqui, percebe-se: não por acaso, trata-

³¹ Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>.

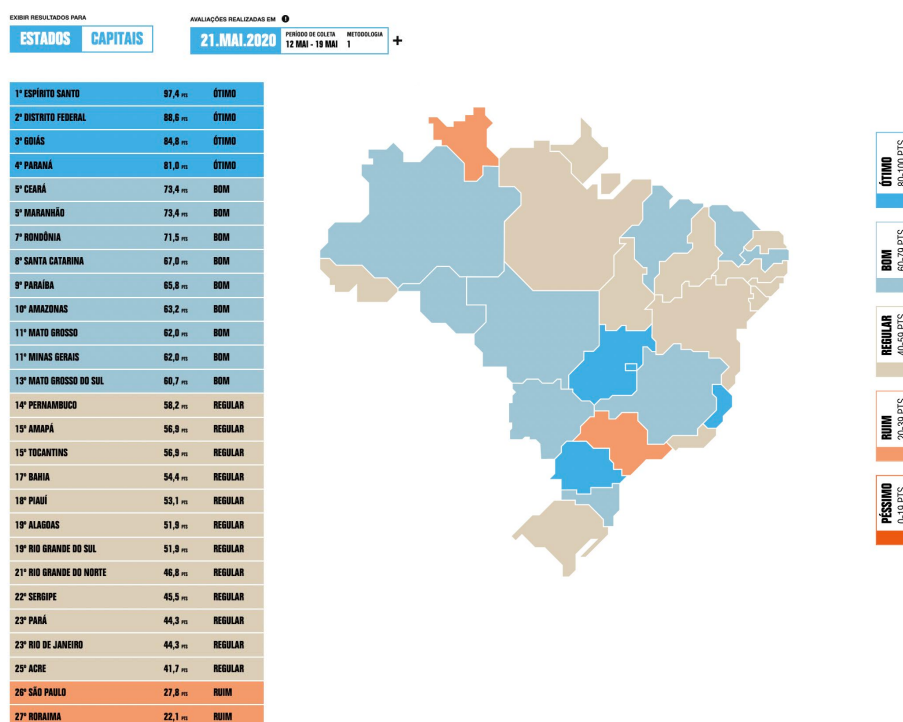
³² Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/estados>. Acesso aos 19/05/2022.



se exatamente do mesmo Fundo cuja inadequada gestão corroborou a valoração desfavorável deste Ministério Público nas contas do Governador dos anos de 2018, 2019, 2020 e, novamente, agora em 2021. A evidência apenas confirma o pressuposto da LRF de que a gestão fiscal responsável não se sustenta sem transparência.

A situação do Estado não melhora quando se trata do Ranking de Transparência no combate à Covid-19. Elaborado pela Transparência Internacional Brasil, o levantamento avaliou como os diferentes portais eletrônicos dos entes públicos divulgaram dados sobre as contratações emergenciais durante a pandemia.

Ao todo, foram realizados quatro levantamentos. No primeiro deles (data base: 21/05/2020), o Estado de São Paulo foi o penúltimo colocado. Na última apuração, foi constatada alguma melhora, mas ainda assim, o ente ficou apenas na 18ª colocação. No quadro a seguir é possível conferir o desempenho geral dos Estados na 1ª avaliação:



Fonte: Ranking de Transparência no Combate à Covid-19³³, elaborado pela Transparência Internacional Brasil.

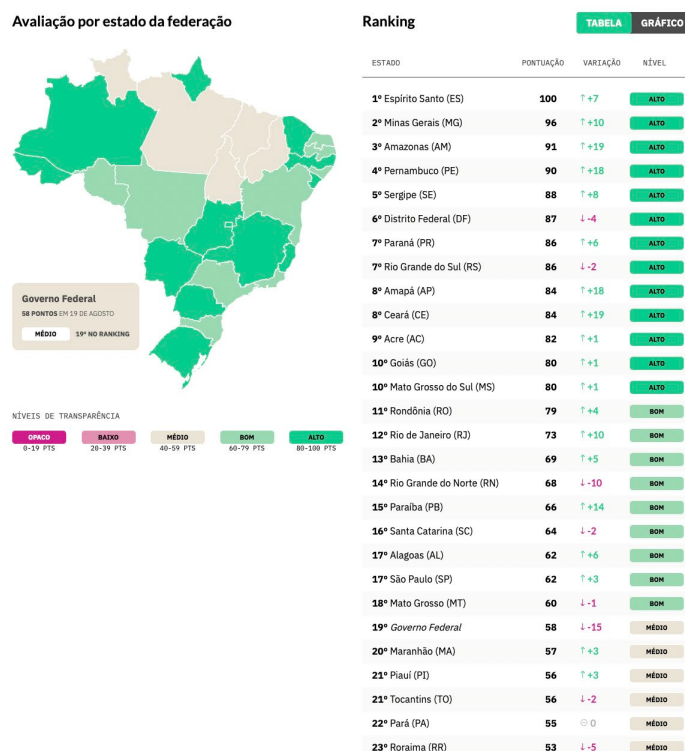
Paralelamente, uma iniciativa da *Open Knowledge Brasil* tem apurado o Índice de Transparência da Covid-19. De acordo com a organização, “a coleta dos dados avaliados pelo Índice é baseada nas últimas publicações periódicas de portais oficiais dos órgãos de saúde e de controle dos governos municipais, estaduais e

³³ Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso aos 19/05/2022.



federal. A análise privilegia seções fixas e *hotsites* dedicados às informações sobre o novo coronavírus, onde devem ser publicados boletins e informativos epidemiológicos, bem como painéis, relatórios e outros tipos de divulgação de dados”³⁴.

E, como esperado, o desempenho de São Paulo na avaliação mais recente (19/08/2021) foi quase tão ruim quanto o verificado no ranking da Transparência Internacional Brasil, já que o Estado ficou na décima sétima posição:



Fonte: Índice de transparência da Covid-19³⁵, elaborado pela *Open Knowledge Brasil* (OKBR).

De todo modo, embora o Estado de São Paulo tenha se mantido na 17ª posição nas avaliações de 17 de junho de 2021 e de 19 de agosto de 2021, o índice revelou uma leve melhora de 3 pontos percentuais. Conforme reconhecido pela *Open Knowledge Brasil*, esta tendência de melhora foi geral em todos os Estados, já que a pontuação média triplicou desde 2020, quando o índice foi lançado:

Lançado em 3 de abril de 2020 – quando o país computava cerca de 10 mil casos da doença –, o Índice rapidamente se consolidou como um importante mecanismo de abertura de dados sobre o novo coronavírus. Ao servir como norte e estímulo para gestores públicos, o ITC-19 impulsionou consideravelmente a transparência de informações sobre a pandemia em

³⁴ Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19_3.0.pdf.

³⁵ Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso aos 19/05/2022.



todos os estados e no governo federal. Após onze rodadas de avaliações, a pontuação média de transparência dos estados triplicou³⁶.

Aliás, diversos Tribunais de Contas, reconhecendo que indicadores de transparência podem fomentar boas práticas na gestão pública, instituíram seus próprios índices temáticos.

É o caso do e. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE), que apura e divulga, anualmente, índices de avaliação dos Portais de Transparência com base em parâmetros previstos na Resolução TCE-SE nº 311/2018³⁷.

Atualmente, são realizadas avaliações da transparência dos órgãos estaduais e de previdência, prefeituras e câmaras municipais, além das entidades da administração indireta da Capital. No caso do Estado, os índices são calculados para cada uma das unidades gestoras, sendo que qualquer cidadão pode acessar os relatórios individualizados que indicam como a nota foi calculada segundo três eixos³⁸.

O primeiro é o da transparência ativa, que considera os seguintes pontos: sítio oficial, estrutura organizacional, recursos humanos e divulgação de receitas, despesas e relatórios. O segundo eixo aborda a transparência passiva e contempla análise do Serviço de Informações ao Cidadão/Pessoa Jurídica (SIC) e do Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão/Pessoa Jurídica (e-SIC). Por fim, há um terceiro eixo que trata das boas práticas de transparência.

Vale destacar que a Resolução TCE-SE nº 311/2018 adota os padrões de avaliação sugeridos pela Resolução Atricon nº 05/2016, que recomenda “a adoção de rotina de fiscalização dirigida à apuração do cumprimento da legislação de transparência (LC 101/00, alterada pela LC 131/2009, e Lei 12.527/11) pelos seus controlados, tomando por referência mínima o repertório de critérios avaliativos aprovado pela ENCCLA, com a participação da Atricon”³⁹.

Na tabela seguinte é possível conferir os critérios mínimos indicados no anexo da referida Resolução:

TRANSPARÊNCIA ATIVA	FUNDAMENTAÇÃO	PONTOS
1 O ente possui informações sobre Transparência na internet?	(Art. 48, II, da LC 101/00; Art. 8º, §2º, da Lei 12.527/11)	2

³⁶ Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso aos 19/05/2022.

³⁷ Resolução disponível em: <http://antigo.tce.se.gov.br/sgw/resolucao.ler.php?r=311/2018>.

³⁸ Os dados podem ser consultados em: <https://www.tce.se.gov.br/SitePages/resultadoavaliacoes.aspx>.

³⁹ Resolução disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Resolu%C3%A7%C3%A3o-ATRICON-5-2016.pdf>.



2 O Site contém ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação?	(Art. 8º, §3º, I, da Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)	2
RECEITA		
3 Há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?	(art. 48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10) NÃO HAVENDO ALGUM DOS REFERIDOS ATRIBUTOS, CONSIDERAR NÃO	10
DESPESA		
4 As despesas apresentam dados dos últimos 6 meses contendo:	(Art. 7º, Inc. I, alíneas "a" e "d", do Decreto nº 7.185/2010	
Valor do empenho		4
Valor da liquidação		3
Valor do Pagamento		4
Favorecido		4
LICITAÇÕES E CONTRATOS		
5 O site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo:	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011)	
Íntegra dos editais de licitação		4
Resultado dos editais de licitação (vencedor é suficiente)		3
Contratos na íntegra		3
6 O ente divulga as seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios com dados dos últimos 6 meses?	(Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea "e", do Decreto nº 7.185/2010) RESPONDER SIM A TODOS OS ITENS SE TIVER EDITAL NA ÍNTEGRA (QUESTÃO 6)	
Modalidade		1
Data		1
Valor		1
Número/ano do edital		1
Objeto		1
RELATÓRIOS		
7 O site apresenta:	(Art. 48, caput, da LC 101/00; Art. 30, III, da Lei 12.527/11)	
A prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior		2
Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) dos últimos 6 meses		3
Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses		3
Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes		2
8 O Site possibilita a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, abertos e não	(Art. 8º, §3º, II, da Lei 12.527/11. Par a os	2



proprietários, tais como planilhas e texto (CSV), de modo a facilitar a análise das informações?	municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)	
TRANSPARÊNCIA PASSIVA/LAI		
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO SIC		
9 possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial	Art. 8º, §1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11	
Existe indicação precisa no site de funcionamento de um Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) físico?		1
Há indicação do órgão		1
Há indicação de endereço		1
Há indicação de telefone		1
Há indicação dos horários de funcionamento		1
SERVIÇO ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO eSIC		
10 Há possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (eSIC)?	(Art.10º, §2º, da Lei 12.527/11)	8
11 Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	(Art. 9º, I, alínea "b" e art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011)	7
12 A solicitação por meio do eSIC é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?	(Art.10º, §1º, da Lei 12.527/11)	5
DIVULGAÇÃO DA ESTRUTURA E FORMA DE CONTATO		
13 No site está disponibilizado o registro das competências e estrutura organizacional do ente?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)	2
14 O Portal disponibiliza endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público?	(Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11. Para os municípios com menos de 10.000 habitantes esse item é considerado como uma boa prática de transparência.)	2
BOAS PRÁTICAS DE TRANSPARÊNCIA		
15 Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência a exemplo do Art. 7º, §2º, VI, do Decreto 7.724/201	10



	2 e Decisão STF RE com Agravo ARE 652777	
16 Há divulgação de Diárias e passagens por nome de favorecido e constando, data, destino, cargo e motivo da viagem?	Esse item é considerado como uma boa prática de transparência. http://transparencia.gov.br , http://www.transparencia.mpf.mp.br /	5
Total		100

Fonte: Resolução ATRICON nº 05/2016.

Cumprir mencionar, ainda, que a Resolução Atricon nº 05/2016 sugere o monitoramento permanente e periódico (ao menos uma vez por ano) do cumprimento da legislação de transparência, assim como a ampla divulgação dos resultados das fiscalizações realizadas sobre o assunto pelos Tribunais de Contas.

Outra Corte que apura índice com o objetivo de aperfeiçoar as boas práticas na transparência da gestão pública é o e. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB). De acordo com informações do site da instituição, o TCE/PB “formaliza, ano a ano, 224 procedimentos de Inspeção Especial de Transparência da Gestão para a análise do cumprimento da Lei de Transparência e da Lei de Acesso à Informação pelos 223 Municípios e Estado da Paraíba. Essas medidas já resultaram na aplicação de cerca de R\$400 mil em multas e diversas representações à Controladoria Geral do Estado, Controladoria Geral da União e Procuradoria Geral de Justiça”⁴⁰.

Na mesma linha, o e. Tribunal de Contas do Estado do Paraná desenvolveu, em 2018, o Índice de Transparência da Administração Pública (ITP-TCE/PR). O principal objetivo do indicador é tornar os portais da transparência do Paraná cada vez mais acessíveis e úteis ao cidadão. Um aspecto interessante é que, na avaliação dos portais, são considerados pontos sob a perspectiva de usuários comuns, de modo a aferir a usabilidade e praticidade das ferramentas⁴¹.

Experiências semelhantes com índices de transparência também ocorrem nos Estados de Pernambuco e do Piauí. Inclusive, este último adota cinco categorias de acordo com a pontuação apurada a partir de critérios estabelecidos em instrução normativa própria, quais sejam: elevado, mediano, deficiente, crítico e inexistente⁴².

No caso do Estado de São Paulo, o Relatório da DCG menciona a existência do indicador de Transparência Fiscal, que entra no cômputo do Índice de Efetividade

⁴⁰ Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/acao-do-tce>.

⁴¹ Informação disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/ferramentas-idade-de-transparencia-da-administracao-publica-itp-control-social-control-social/317844>.

⁴² Informação disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Levantamento-Transparencia-Municipal-2021.pdf>.



da Gestão Estadual (IEG-E)⁴³. O indicador de Transparência Fiscal é composto por nove questionamentos, com foco nas exigências da LRF e da LAI, e certamente representou um primeiro passo no estabelecimento de rotinas de averiguação periódica dos aspectos atinentes à transparência estadual (evento 59, fl. 377 do Relatório da DCG 2021).

Entretanto, compulsando os autos, não foram localizados os valores apurados para o indicador no exercício de 2021. Além disso, embora parte dos parâmetros mínimos estabelecidos pela ENCCLA e indicados na Resolução Atricon nº 05/2016 constem dos quesitos que compõem o índice, ainda há elementos não contemplados, tais como: a possibilidade de gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos e não proprietários (e.g. planilhas e texto), a viabilidade de acompanhamento posterior da solicitação no e-SIC, além da disponibilização de consulta a íntegras de editais e resultados das licitações⁴⁴.

No mais, e sem deixar de reconhecer o pioneirismo do mencionado indicador como experiência inicial de avaliação da transparência estadual por parte do e. TCESP, fato é que há certa limitação na aferição da usabilidade dos portais de dados, já que os quesitos são avaliados pelos próprios jurisdicionados e, ainda que posteriormente auditados pela competente Fiscalização da Corte, podem não refletir a experiência de cidadãos comuns.

Em face de tais apontamentos, propõe-se a criação de índice específico sobre a transparência estadual, que seja anualmente apurado e divulgado em portal eletrônico de amplo acesso a toda a sociedade e que contemple todos os critérios mínimos indicados na Resolução Atricon nº 05/2016, além de outros requisitos considerados adequados e relevantes pelo e. TCESP.

O Portal poderá contar, inclusive, com espaço para que os próprios cidadãos avaliem limitações e dificuldades no acesso às ferramentas de transparência dos órgãos e entidades do Estado, nos moldes do que ocorre atualmente com o aplicativo “De Olho na Escola”.

Como o objetivo não é criar uma competição entre os órgãos ou poderes do Estado, nada impede que, à maneira do que já ocorre no IEG-M, sejam adotadas faixas de avaliação do tipo A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação).

Assim, o Portal poderá ser utilizado tanto para coletar dados junto à sociedade, quanto para divulgar os resultados apurados ano a ano, com possibilidade

⁴³ Manual do IEG-E (2018) disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-e-indice-efetividade-gestao-estadual-exercicio-2018-apuracao-2018>.

⁴⁴ Há verificação a respeito da “divulgação centralizada, de todos os órgãos do Poder Executivo, no Portal da Transparência, quanto aos resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior”, mas não há item específico sobre a disponibilização de consulta a íntegras de editais e resultados das licitações.



de análise comparativa da evolução de cada quesito por meio de tabelas e gráficos interativos.

Adicionalmente, será interessante que as impropriedades porventura constatadas na transparência estadual constem do relatório anual da DCG sobre as contas do Governador, fomentando a análise dessa Corte, que contará com um importante instrumento para subsidiar a emissão de recomendações e determinações voltadas ao aprimoramento da transparência pública.

A proposta alinha-se, inclusive, à nova visão de futuro definida no Planejamento Estratégico do TCESP para o período 2022-2026, qual seja, a de “posicionar-se como uma instituição em constante evolução, apoiada na excelência do seu quadro de pessoal e no uso intensivo de novos métodos e tecnologias – reconhecida como essencial para o aprimoramento da gestão pública”⁴⁵.

Com efeito, a transparência é assunto de elevada relevância prática nos trabalhos do controle externo. Não foram raras as vezes em que o Ministério Público de Contas e o próprio Tribunal se depararam com denúncias embasadas em informações levantadas por cidadãos em portais da transparência, as quais posteriormente levaram à instauração de procedimentos que culminaram em economia de recursos aos cofres públicos.

Nesse horizonte, o desenvolvimento de novos mecanismos para o fortalecimento da transparência estadual revela-se medida imprescindível para o fortalecimento dos controles social e externo. Trata-se, em última análise, de trabalhar de forma mais eficiente e em parceria com a sociedade, em busca de uma gestão pública cada vez mais responsável, na concretização do comando constitucional previsto no artigo 74, §2º ⁴⁶.

⁴⁵ Planejamento Estratégico do TCESP (2022-2026) disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica/visao>.

⁴⁶ CR88, artigo 74, §2º: Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.





ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA

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
 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos	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 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 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 8.6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação



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

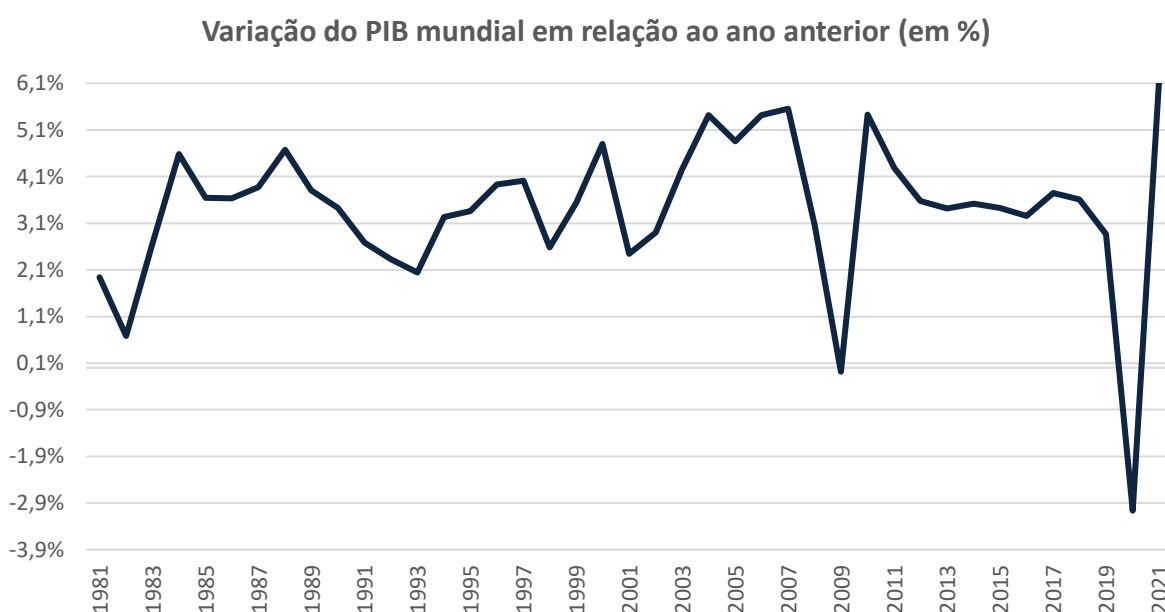
ODS Nº. 16	METAS
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis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



6. Análise econômico-financeira.

6.1. Conjuntura econômica.

De acordo com o relatório *World Economic Outlook*, do Fundo Monetário Internacional (FMI), a **economia mundial** cresceu 6,1% em 2021, revertendo o acentuado declínio de 3,1% observado em 2020 por conta da pandemia de Covid-19⁴⁷:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do *World Economic Outlook* (WEO) de abril de 2022⁴⁸.

Esse resultado positivo da economia global é explicado pela evolução das taxas de vacinação das economias avançadas e de renda média, que contribuiu para a superação dos desafios de mobilidade. Paralelamente, os países em desenvolvimento foram beneficiados pela alta das *commodities*, o comércio internacional cresceu e houve reorganização das cadeias de suprimentos⁴⁹.

Inicialmente, a expectativa era que o comércio global sofresse um colapso bem mais intenso, em virtude da diminuição combinada de oferta e demanda. Na prática, as cadeias de produção e comércio globais até foram impactadas, mas parte

⁴⁷ Conforme relatório WEO (abril/2022). Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/download-entire-database>. Acesso aos 19/05/2022.

⁴⁸ Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>. Acesso aos 19/05/2022.

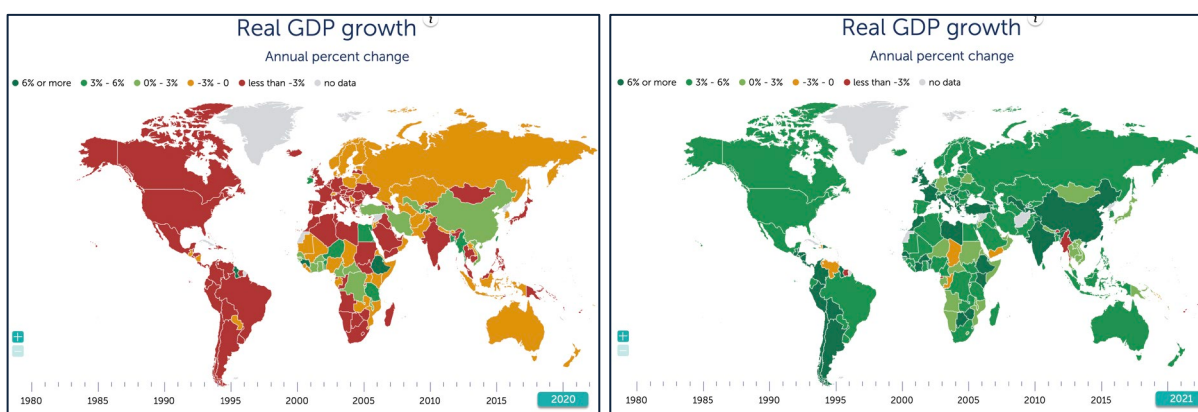
⁴⁹ Conforme relatório Global Economic Prospects (janeiro de 2022) do Banco Mundial. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36519/9781464817601.pdf>. Acesso aos 19/05/2022.



expressiva desse abalo foi absorvida pelos mercados internos, ainda que com consequências inflacionárias, como será visto adiante. Ademais, a pandemia levou à necessidade de diversificação e substituição nas redes de produção e comércio, conferindo maior resiliência para situações adversas futuras⁵⁰.

Com isso, as economias avançadas e emergentes voltaram a crescer, com taxas médias de 5,2% e 6,8%, respectivamente. A título de exemplo, países que enfrentaram quedas no PIB superiores a 8,0% em 2020, cresceram em 2021, como Reino Unido (7,4%), México (4,8%) e Espanha (5,1%).

Nos mapas abaixo, é possível ter uma visão mais detalhada de como o desempenho das economias em 2021 contrastou com o observado em 2020.



Fonte: Fundo Monetário Internacional⁵¹.

No Brasil, o **Produto Interno Bruto (PIB)**⁵² cresceu 4,6% em 2021, abaixo das médias mundial (6,1%) e dos países emergentes (6,8%), mas ainda assim desempenho relevante para contrabalançar a queda histórica de 3,9% observada no PIB de 2020 (a maior retração da série iniciada em 1996).

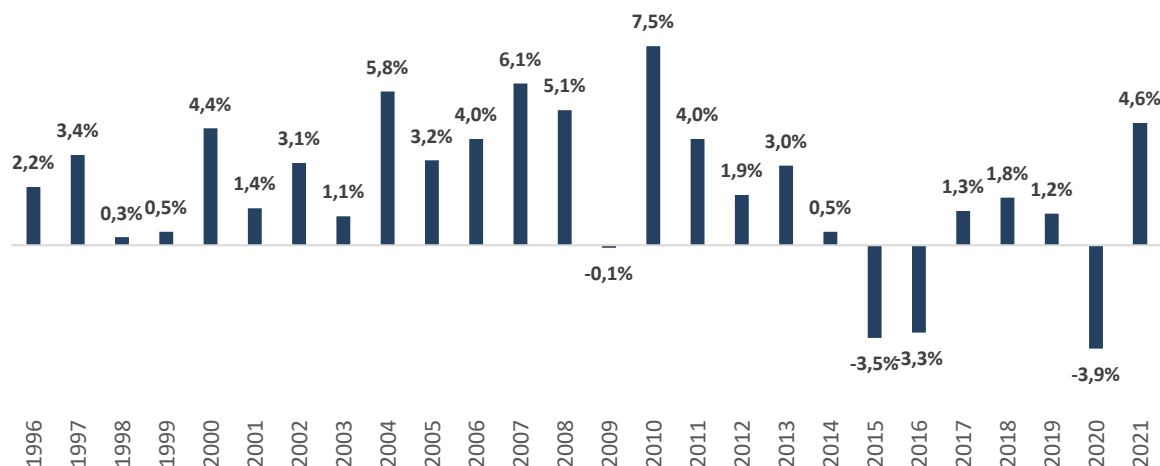
⁵⁰ Conforme apontamentos do FMI disponíveis em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>. Acesso aos 19/05/2022.

⁵¹ Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>. Acesso aos 19/05/2022.

⁵² O Produto Interno Bruto (PIB) consiste na soma dos valores de todos os bens e serviços finais produzidos em um país, estado ou cidade.



Taxa de Crescimento Anual do PIB (Brasil)



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵³.
Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

Esse crescimento econômico só não foi maior por conta dos índices de desemprego nos primeiros trimestres do ano (a taxa de desocupação voltou ao nível pré-pandemia apenas no último trimestre de 2021) e da persistente inflação, que aumentou os custos de produção e pressionou o orçamento das famílias (sobretudo as de baixa renda).

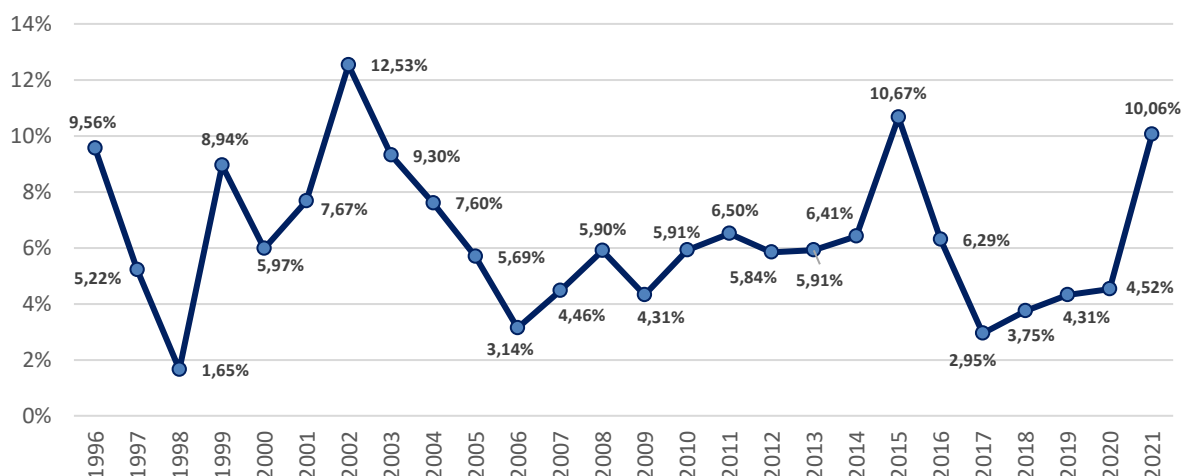
De fato, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), considerado a inflação oficial do país, mais que dobrou entre 2020 (4,52%) e 2021 (10,06%) e atingiu o terceiro maior valor acumulado no ano desde 1996. O resultado ficou bem acima do centro da meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional (3,75%), além de ter ultrapassado o teto previsto de 5,25%⁵⁴.

⁵³ 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 19/05/2022.

⁵⁴ Conforme noticiado em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2022-01/ibge-inflacao-medida-pelo-ipca-fecha-2021-com-alta-de-1006#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20IBGE,7%2C94%25%20em%202021>. Acesso aos 19/05/2022.



IPCA acumulado no ano



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵⁵.
Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações. Foram considerados os valores acumulados em dezembro de cada ano.

Dentre os fatores que contribuíram para o fortalecimento da inflação, destacam-se a alta nos preços das *commodities* (influenciada pela recuperação da economia global e pelas políticas fiscais expansionistas), a valorização do dólar frente ao real (de R\$ 5,1940 para R\$ 5,5713 entre 01/01/2021 e 31/12/2021⁵⁶) e a já mencionada necessidade de rearranjo das cadeias produtivas globais (acarretando descompasso entre demanda e oferta)⁵⁷. Além disso, a crise hídrica conduziu à necessidade de uma nova bandeira tarifária, que trouxe um impacto médio de 21,21% no custo da energia elétrica⁵⁸.

Uma das principais consequências da pressão inflacionária foi a mudança da política monetária. Vale lembrar que, em agosto de 2020, a taxa básica de juros (Selic)⁵⁹ alcançou a mínima histórica de 2,0%, o que diminuiu o custo de captação dos bancos e estimulou o crédito.

Diante da necessidade de convergir a inflação para o centro da meta, a Selic teve sucessivos e crescentes aumentos a partir de março de 2021 até atingir os 9,25%

⁵⁵ Dados disponíveis em: https://ftp.ibge.gov.br/Preços_Indices_de_Precos ao Consumidor/IPCA/Serie Historica/ipca SerieHist.zip. Acesso aos 19/05/2022.

⁵⁶ Dados obtidos em: <https://br.investing.com/currencies/usd-brl-historical-data>. Acesso aos 19/05/2022.

⁵⁷ Conforme noticiado em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/01/entenda-por-que-a-inflacao-disparou-em-2021.shtml>. Acesso aos 19/05/2022.

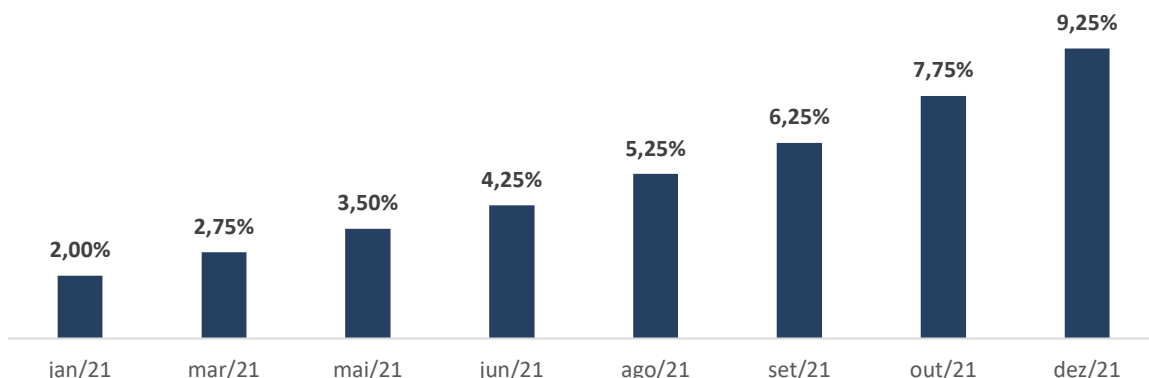
⁵⁸ Conforme noticiado em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/inflacao-fecha-2021-a-1006-acima-do-teto-da-meta-e-no-maior-nivel-em-6-anos/>. Acesso aos 19/05/2022.

⁵⁹ “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 19/05/2022.



na última reunião do Comitê de Política Monetária (Copom)⁶⁰, realizada em 08/12/2021:

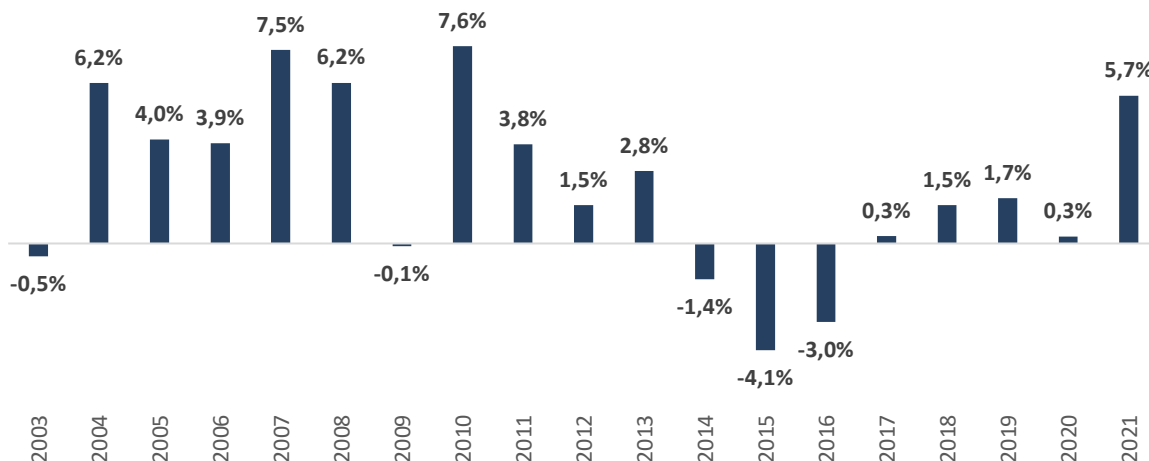
Metas do Copom para a Taxa Selic



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Banco Central⁶¹.

Noutro norte, acompanhando os desempenhos positivos da economia mundial e brasileira, o **Estado de São Paulo** viu seu **PIB crescer 5,7% em 2021**⁶²:

Taxa de Crescimento Anual do PIB (São Paulo)



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE)⁶³. Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

⁶⁰ Conforme descrição do site do Banco Central, o Comitê de Política Monetária (Copom) é o órgão do Banco Central, formado pelo seu Presidente e diretores, que define, a cada 45 dias, a taxa básica de juros da economia – a Selic. [...] As decisões do Copom são tomadas visando com que a inflação medida pelo IPCA situe-se em linha com a meta definida pelo CMN. Texto disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/copom>. Acesso aos 19/05/2022.

⁶¹ Dados da Selic disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso aos 19/05/2022.

⁶² Dados disponíveis em: https://conjuntura.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2022/04/Boletim_Conjuntura_Paulista_4trim2021.pdf.

⁶³ Dados disponíveis em: https://repositorio.seade.gov.br/dataset/c2e666e8-7fae-48c6-983f-b21b9f28e622/resource/2333d4a3-1e1d-411a-b104-b8f58012f226/download/4t_tabelas_site.xlsx. Acesso aos 19/05/2022.



O resultado paulista foi impulsionado pelo crescimento dos setores de serviços (6,2%) e indústria (5,6%), que responderam, respectivamente por 75,5% e 22,6% do PIB do Estado sob o viés do valor adicionado.

Por outro lado, a agropecuária paulista apresentou queda no comparativo com o acumulado do ano anterior (-5,2%) em virtude da combinação de longa estiagem e geadas. Como esse setor contribuiu com apenas 1,9% do valor adicionado ao PIB, os resultados positivos dos serviços e da indústria impactaram mais fortemente a economia estadual⁶⁴.

Na tabela abaixo é possível comparar a variação acumulada do valor adicionado por setor e subsetor de atividade econômica paulista em 2021:

Setor	Subsetor	Valor Adicionado (%)
Agropecuária	Total	-5,2
Indústria	Extrativa Mineral	1,3
	Transformação	4,8
	Construção Civil	10,1
	Produção e Distribuição de Eletricidade e Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana	4,5
	Total	5,6
Serviços	Comércio e Serviços de Manutenção e Reparação	8,8
	Transportes, Armazenagem e Correio	12,5
	Demais Serviços ⁶⁵	5,2
	Total	6,2

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação SEADE⁶⁶. Obs.: dados são provisórios e podem sofrer alterações.

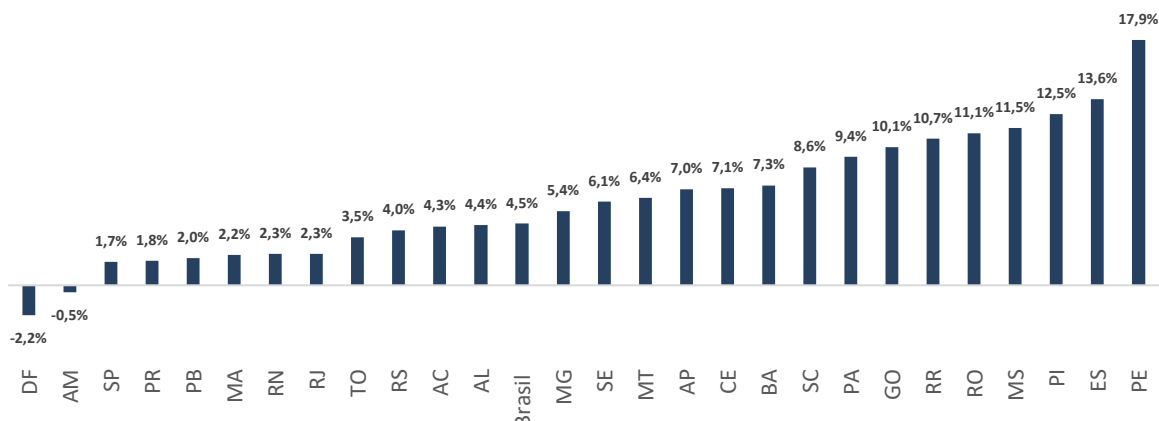
Acompanhando o crescimento apontado pela Fundação Seade no valor adicionado pelo subsetor de “Comércio e Serviços de Manutenção e Reparação”, os dados do IBGE revelam que o Estado de São Paulo registrou um aumento de 1,7% no volume de vendas do comércio varejista ampliado:

⁶⁴ Dados disponíveis em: https://repositorio.seade.gov.br/dataset/c2e666e8-7fae-48c6-983f-b21b9f28e622/resource/2333d4a3-1e1d-411a-b104-b8f58012f226/download/4t_tabelas_site.xlsx. Acesso aos 19/05/2022.

⁶⁵ 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 aluguéis, administração, saúde e educação públicas, saúde e educação mercantis e serviços domésticos.”

⁶⁶ Dados disponíveis em: https://repositorio.seade.gov.br/dataset/c2e666e8-7fae-48c6-983f-b21b9f28e622/resource/2333d4a3-1e1d-411a-b104-b8f58012f226/download/4t_tabelas_site.xlsx. Acesso aos 19/05/2022.



Indicadores do Volume de Vendas do Comércio Varejista Ampliado
Por Unidades da Federação
Acumulado no ano de 2021 (%)

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Mensal de Comércio (dez. 2021) do IBGE⁶⁷.

Outro importante levantamento do IBGE, a Pesquisa Mensal de Serviços, denota aumento de 11,5% na variação acumulada das atividades pesquisadas em São Paulo, valor esse que superou o crescimento nacional do setor em 2021 (10,9%):

Pesquisa Mensal de Serviços		
Indicadores do Volume de Serviços, segundo atividades de divulgação		
Atividade	Variação acumulada em 2021 em São Paulo (%)	Variação acumulada em 2021 no Brasil (%)
1. Serviços prestados às famílias	14,8	18,2
2. Serviços de informação e comunicação	16,0	9,4
3. Serviços profissionais, administrativos e complementares	4,0	7,3
4. Transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio	12,9	15,1
5. Outros serviços	4,0	5,0
Total	11,5	10,9

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Mensal de Serviços (dez. 2021) do IBGE⁶⁸

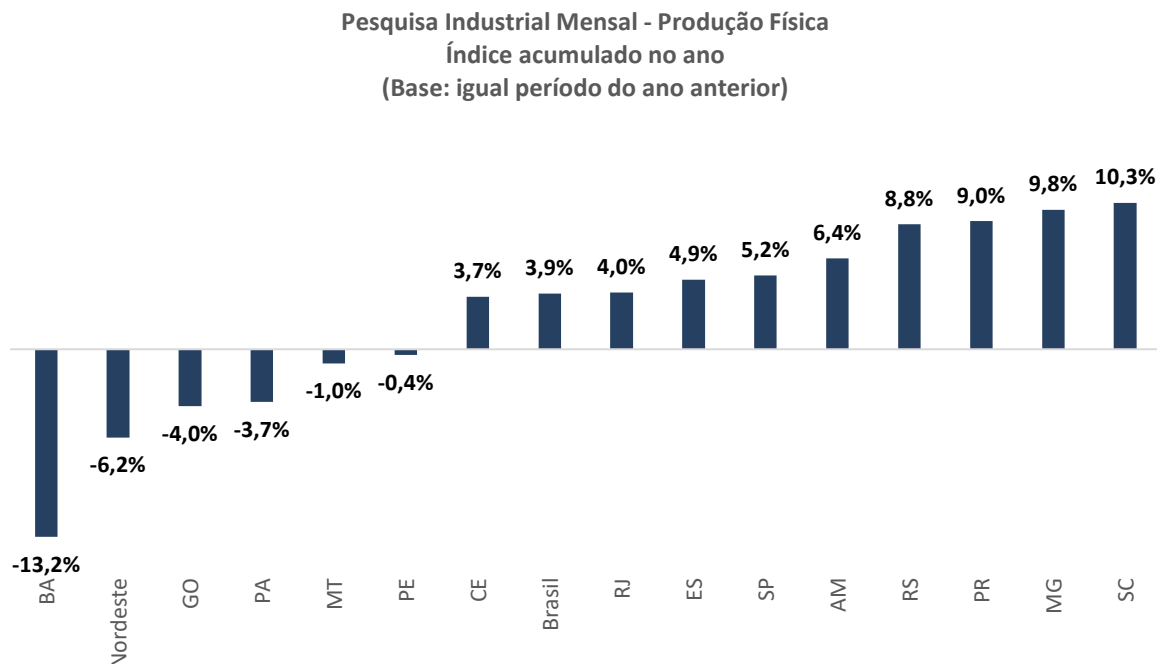
Os dados na tabela acima revelam que todas as atividades cresceram no Estado, com destaque para os “serviços de informação e comunicação” e para os “serviços prestados às famílias”, os quais cresceram 16,0% e 14,8% no período, respectivamente.

⁶⁷ Dados disponíveis em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2419/pms_2021_dez.pdf. Acesso aos 19/05/2022.

⁶⁸ Relatório disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2419/pms_2020_dez.pdf. Acesso aos 19/05/2022.



Já a Pesquisa Industrial Mensal do IBGE demonstra que o índice de produção física industrial paulista aumentou 5,2% em 2021:



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal do IBGE/Produção Física - Regional (dez. 2021)⁶⁹

O segmento que mais cresceu na produção industrial física paulista foi o de “veículos automotores, reboques e carrocerias”, que evoluiu 3,10% em 2021. Esse desempenho ajudou a compensar, mas ainda não foi suficiente para reverter totalmente a queda de 4,32% verificada no mesmo setor em 2020.

Outras atividades industriais também cresceram no período, ainda que em menor grau, como as de “Produtos Têxteis”, “Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios”, “Coque, Produtos Derivados do Petróleo e Biocombustíveis”, “Outros Produtos Químicos”, “Produtos de Borracha e de Material Plástico”, “Minerais Não Metálicos”, “Metalurgia”, “Produtos de Metal”, “Equipamentos de Informática e Produtos Eletrônicos” e “Máquinas e Equipamentos”:

⁶⁹ Relatório (publicado em 09/02/2022 às 9 horas) disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/229/pim_pfr_2021_dez.pdf. Acesso aos 19/05/2022.



**Composição da Taxa de Crescimento da Indústria Geral (%) - São Paulo
Acumulado em 2021**

Produtos Alimentícios	-3,08	Perfumaria, Sabões, Detergentes e Produtos de Limpeza e de Higiene Pessoal	-0,16	Produtos de Metal - exclusive Máquinas e Equipamentos	0,41
Bebidas	-0,07	Outros Produtos Químicos	0,47	Equipamentos de Informática, Produtos Eletrônicos e Outros	0,37
Produtos Têxteis	0,19	Produtos Farmoquímicos e Farmacêuticos	-0,91	Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos	-0,04
Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios	0,15	Produtos de Borracha e de Material Plástico	0,28	Máquinas e Equipamentos	1,91
Celulose, Papel e Produtos de Papel	-0,02	Minerais Não Metálicos	0,76	Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	3,10
Coque, Produtos Derivados do Petróleo e Biocombustíveis	1,26	Metalurgia	0,70	Outros Equipamentos de Transporte	-0,10

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Industrial Mensal/Produção Física/Regional (dez. 2021) do IBGE⁷⁰.

Passando-se à análise do **comércio exterior**, verifica-se contraste entre os desempenhos da balança comercial nacional e estadual.

No consolidado, o saldo da **balança comercial brasileira** cresceu de US\$ 50,2 bilhões em 2020 para US\$ 61,2 bilhões em 2021. Em contrapartida, a **balança comercial paulista**, que havia registrado saldo negativo de US\$ 11,6 bilhões em 2020, teve uma piora de 14% em seu saldo em 2021 (encerrando no patamar negativo de US\$ 13,2 bilhões):

Comércio exterior - importações e exportações (em US\$ bilhões)						
	Brasil			São Paulo		
	2020	2021	Variação (%)	2020	2021	Variação (%)
Exportações	209,2	280,6	34%	42,5	54,1	27%
Importações	159,0	219,4	38%	54,1	67,2	24%
Saldo	50,2	61,2	22%	-11,6	-13,2	14%

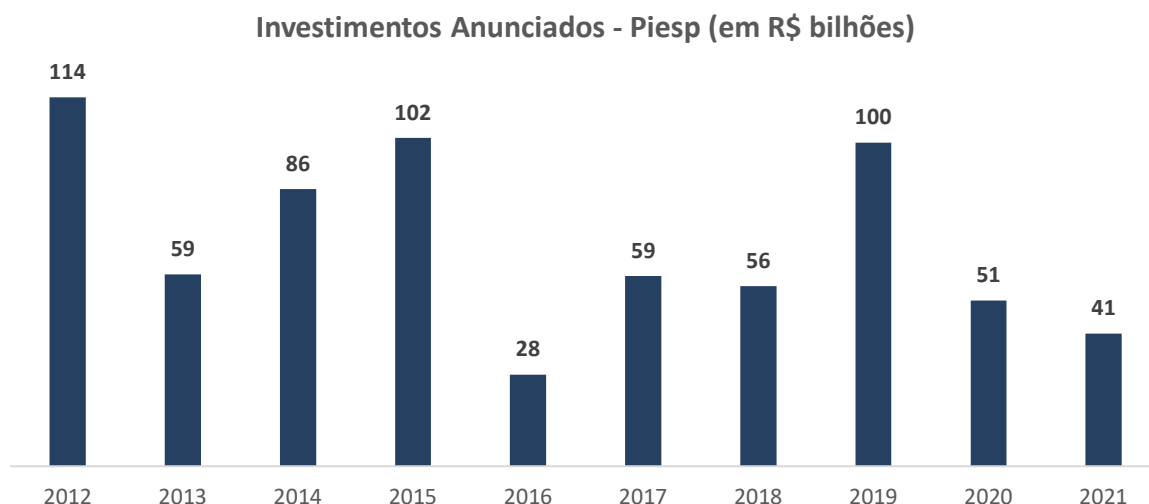
Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2021) da Fundação Seade.

⁷⁰ Dados extraídos de: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/229/pim_pfr_2021_dez.pdf. Acesso aos 19/05/2022.



Como explicado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, “o Estado de São Paulo é o maior polo industrial do país e concentra grande valor e quantidades de produtos na pauta de importação; sua participação corresponde aproximadamente a um terço da pauta brasileira. Além disso, há produtos manufaturados (prontos) cujas importações são registradas no domicílio fiscal do importador (caso do Estado de São Paulo), que também são comercializados para outros estados brasileiros. Por esse motivo, os números de importação se mostram sempre superiores aos da exportação, apresentando resultados deficitários na balança comercial paulista”⁷¹.

De outro norte, a pesquisa Piesp⁷² indica queda de 20% nos **anúncios de investimentos em São Paulo** em 2021:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo (Piesp)/Fundação Seade⁷³.

Assim, o valor apurado no exercício (R\$ 41 bilhões) foi o segundo menor da série de dados iniciada em 2012, revelando que o crescimento nas economias nacional e estadual ainda não foram suficientes para reverter a maior cautela dos agentes financeiros em face das incertezas sobre o ritmo de retomada das atividades econômicas.

Como evidenciado pela Fundação SEADE:

[...] os investimentos anunciados estão longe de mostrar sinais mais claros de recuperação.

⁷¹ Texto disponível em: <http://www.ica.agricultura.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=15997>.

⁷² A Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de SP (Piesp) faz o monitoramento sistemático e automatizado dos investimentos de empresas privadas e públicas no Estado, por meio da captação diária de anúncios publicados na imprensa. A equipe de coleta entra em contato com as empresas para confirmar tais anúncios e obter informações como tipo, período, valor e local do investimento. As informações são divulgadas por tipo de investimento e setores de atividade econômica, organizadas por municípios e regiões administrativas. Texto disponível em: <https://investimentos.seade.gov.br/>. Acesso aos 19/05/2022.

⁷³ Dados disponíveis em: <https://investimentos.seade.gov.br/>. Acesso aos 19/05/2022.

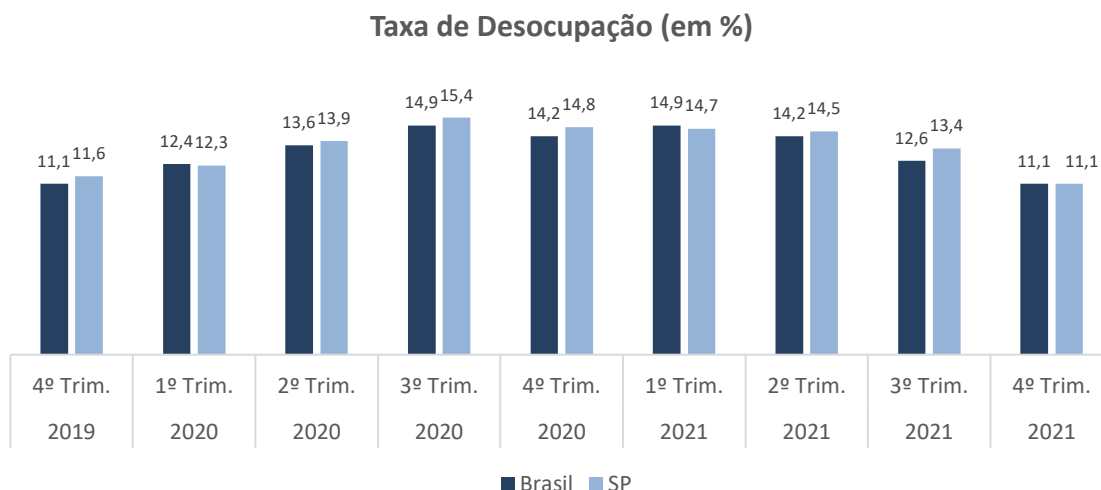


[...] essa variável tende a se concentrar nos novos empreendimentos, sensíveis aos níveis de confiança, que foram bastante abalados com a pandemia e, em 2021, afetados por fatores como a escalada inflacionária, os riscos energéticos e a instabilidade do ambiente político.

Entretanto, há indicações de avanço substantivo dos investimentos pontuais, voltados para a capacitação e modernização das unidades existentes. Em especial, pode-se destacar o crescimento de 22,4% da produção paulista de máquinas e equipamentos em 2021.⁷⁴

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 a partir de 14 anos de idade desocupadas⁷⁵ passou de 14,4 milhões no 4º trimestre de 2020 para 12,0 milhões do 4º trimestre de 2021, o que representa uma queda de 14,2% para 11,1% na taxa de desocupação.

Em **São Paulo**, os números também foram expressivos, com a população desocupada passando de 3,6 milhões para 2,9 milhões no mesmo período (o que equivale a uma queda de 14,8% para 11,1% na taxa de população desocupada). Com isso, a taxa de desocupação aproximou-se dos níveis pré-pandemia, como pode ser observado no seguinte gráfico:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua/IBGE⁷⁶.

⁷⁴ Texto disponível em: https://conjuntura.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/3/2022/04/Boletim_Conjuntura_Paulista_4trim2021.pdf.

⁷⁵ 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/pnadc_202004_trimestre_novos_indicadores.pdf. Acesso aos 19/05/2022.

⁷⁶ Dados extraídos de



Deve-se ponderar, contudo, que **a queda na taxa de desocupação veio acompanhada da redução no rendimento médio real habitual de todos os trabalhos**. Em média, o rendimento nacional passou de R\$ 2.742,00, no 4º trimestre de 2020, para R\$ 2.447,00, no 4º trimestre de 2021 (uma queda de 10,7%). A queda no Estado de São Paulo foi ainda maior (14,5%), com o rendimento real caindo de R\$ 3.445,00 para R\$ 2.946,00 no mesmo período.

Em síntese, 2021 foi um ano de recuperação após o forte choque econômico de 2020. Apesar da melhora geral nos índices, o aumento da inflação levou à necessidade de juros mais altos, que dificultam o acesso ao capital e limitam o crescimento econômico, trazendo desafios e incertezas, sobretudo para a população de baixa renda.

Como visto, **embora mais pessoas estejam trabalhando, a renda real caiu, sugerindo que o rearranjo da economia e das cadeias produtivas pode estar aumentando a desigualdade social**. A esse respeito, pertinentes as ponderações realizadas pelo Banco Mundial em seu relatório *Global Economic Prospects*, de janeiro de 2022:

O mundo está enfrentando uma crescente desigualdade de renda entre e dentro dos países. A crise do COVID-19 acabou com anos de progresso na redução da pobreza. À medida que o espaço fiscal do governo diminuiu, muitas famílias nos países em desenvolvimento sofreram graves perdas de emprego e rendimentos – sendo as mulheres, os trabalhadores não qualificados e informais os mais atingidos. [...]

Para agravar essa crescente desigualdade, o mundo está passando por uma fase de incerteza excepcional. O surgimento da variante Omicron é um lembrete gritante de que a pandemia de COVID-19 não acabou. Novas variantes do vírus podem colocar sob pressão até mesmo países altamente vacinados e ameaçar causar estragos naqueles com baixas taxas de vacinação – que são os mais pobres e vulneráveis de todos.

[...]

A inflação dos preços dos alimentos e a escassez de oferta exigem maior atenção à segurança alimentar, particularmente em países frágeis [...].

[...] fica claro que tempos desafiadores estão à frente para a economia global – e particularmente para os países em desenvolvimento – à medida que o estímulo econômico diminui e as condições de crédito ficam mais apertadas (g.n.)⁷⁷.

https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Comentarios_Sinteticos/2021_4_trimestre/pnadc_202104_trimestre_comentarios_sinteticos_Brasil_Grandes_Regioes_e_Unidades_da_Federacao.pdf. Acesso aos 19/05/2022.

⁷⁷ Relatório disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36519/9781464817601.pdf>. Acesso aos 19/05/2022.



Assim, sem embargo dos resultados positivos alcançados em 2021, o alerta trazido pelo Banco Mundial traz à lume o fato de que a pandemia continua sendo um desafio socioeconômico para os países em desenvolvimento, notadamente no que tange à luta pela superação da pobreza.

Nesse horizonte, **fundamental que o Estado fortaleça as políticas públicas voltadas aos mais vulneráveis, já que a conjugação de inflação elevada e juros mais altos tende a trazer consequências persistentes justamente para o segmento da população que mais depende dos serviços públicos essenciais.**

Finalizada esta breve abordagem sobre o contexto econômico, passa-se à análise dos principais resultados contábeis do Estado de São Paulo em 2021.

6.2. Resultados Contábeis.

Como visto no tópico “Conjuntura Econômica”, após a grave recessão das economias globais em 2020, houve certa recuperação em 2021, com reflexos positivos para o Brasil e para o Estado de São Paulo, o que pode ser atribuído em grande parte ao avanço da vacinação contra a COVID-19.

A **arrecadação total do Estado** (atualizada pelo IPCA) passou de R\$ 252,580 bilhões para R\$ 278,609 bilhões, o que representa um aumento real de 10,31% em 2021. Com isso, reverteu-se a queda de 2,67% verificada em 2020, obtendo-se o maior acréscimo real de receitas em um período de dez anos:

	Em R\$ bilhões									
Receita total	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valores nominais	153,82	175,78	185,31	192,87	191,61	204,85	213,15	225,59	229,49	278,60
	1	6	6	6	3	1	8	0	1	9
Valores atualizados pelo IPCA	261,32	281,96	279,35	262,71	245,55	254,99	255,76	259,50	252,58	278,60
	0	9	5	1	0	9	0	3	0	9
Variação real⁷⁸	1,34%	7,90%	-0,93%	-5,96%	-6,53%	3,85%	0,30%	1,46%	-2,67%	10,31%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁷⁹.

Além disso, **o Estado conseguiu arrecadar 13,10% a mais do que o estimado na Lei Orçamentária Anual (R\$ 246,331 bilhões)**, em contraste com o exercício de 2020, quando a arrecadação ficou 4,04% abaixo do previsto. Ressalte-se

⁷⁸ No comparativo com cada ano anterior.

⁷⁹ 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: eTC-5866.989.20-5, evento 411.1, fl. 90 do Relatório da DCG 2020; valor do exercício 2021: evento 59, fl. 140 do Relatório da DCG 2021. Fatores de atualização por ano: 2012: 1,6988576; 2013: 1,6040454; 2014: 1,5074536; 2015: 1,3620728; 2016: 1,2814918; 2017: 1,2448031; 2018: 1,1998625; 2019: 1,1503289; 2020: 1,1006105; 2021: 1. Fatores de atualização pelo IPCA obtidos na calculadora do Banco Central (acesso aos 13/05/2021).



que, mesmo antes da pandemia, nos exercícios 2018 e 2019, o Estado vinha obtendo receitas abaixo do estipulado no orçamento⁸⁰.

O detalhamento das receitas auferidas, por categoria econômica e origem, pode ser conferido no quadro a seguir (desde 2018, para comparação):

Em R\$ milhares

Receitas (atualizadas pelo IPCA)	2018	2019	2020	2021	AH (%) 2021/2020	AV (%) 2021
Receitas correntes	248.858.557	252.672.049	249.407.385	272.854.556	9,40%	97,93%
Contribuições	8.945.029	8.367.924	7.320.908	8.764.939	19,72%	3,15%
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	192.078.071	213.133.951	204.978.111	228.842.080	11,64%	82,14%
Outras receitas correntes	10.697.392	5.375.447	4.156.103	4.152.604	-0,08%	1,49%
Receita agropecuária	23.654	18.084	22.232	48.460	117,97%	0,02%
Receita de serviços	3.837.581	3.853.878	4.424.261	5.120.377	15,73%	1,84%
Receita industrial	112.403	139.428	96.674	96.116	-0,58%	0,03%
Receita patrimonial	6.958.280	7.282.256	3.314.246	9.832.203	196,66%	3,53%
Transferências correntes	26.206.146	14.501.082	25.094.848	15.997.777	-36,25%	5,74%
Receitas de capital	6.901.295	6.830.965	3.172.576	5.754.398	81,38%	2,07%
Alienação de bens	2.035.900	328.450	140.883	186.498	32,38%	0,07%
Amortização de empréstimos	6.365	5.997	1.464	0	-100,00%	0,00%
Operações de crédito	3.477.522	2.594.563	1.500.748	1.149.947	-23,38%	0,41%
Outras receitas de capital	864.634	3.297.268	1.204.385	4.218.507	250,26%	1,51%
Transferências de capital	516.873	604.688	325.095	199.446	-38,65%	0,07%
Total geral	255.759.853	259.503.014	252.579.961	278.608.955	10,31%	100,00%

Fonte: adaptado (com atualização por IPCA) a partir de quadro à fl. 01 do anexo A2 do Relatório da DCG 2021 (evento 59) Obs: valores não incluem receitas intraorçamentárias. No exercício 2019 houve mudança nos códigos de receita orçamentária utilizados pela Contadoria Geral do Estado⁸¹, portanto, as variações entre 2018 e 2019 devem ser analisadas com cautela.

Como se observa, as receitas correntes cresceram 9,40%, enquanto as receitas de capital tiveram expressivo aumento real de 81,38% entre 2020 e 2021.

⁸⁰ Arrecadação x previsão da LOA: 2018: -1,73%; 2019: -2,41%; 2020: -4,04%; e 2021: 13,10% (fl. 148 do Relatório da DCG 2021, evento 59).

⁸¹ 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).



Dentre as receitas correntes, chama a atenção o aumento de 196,66% na “receita patrimonial”, que pode ser explicada por dois fatores. O primeiro é o aumento na receita de cessão de direitos operacionais (de R\$ 1,179 bilhão, em 2020, para R\$ 3,197 bilhões em 2021) em função do recebimento da primeira parcela da renovação de acordo entre o TJ/SP e o BB para a administração da conta de depósitos judiciais e precatórios. O incremento nos recebimentos de outorgas referentes a concessões rodoviárias (R\$ 3,9 bilhões no exercício 2021) foi outro fator que impactou positivamente a receita patrimonial.

Por outro lado, houve queda de 36,25% nas “transferências correntes”. O comportamento dessa rubrica pode ser explicado pela entrega, em 2020, de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, como parte do Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19 (instituído pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio 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 bilhões em 2020, sendo que em 2021 não foram realizados repasses a esse título⁸². Na mesma linha, houve redução no repasse específico do Governo Federal, via SUS, para combate à pandemia (de 1,7 bilhões, em 2020, para R\$ 1,3 bilhões, em 2021) (fl. VI do RAGE 2021).

Como resultado, São Paulo manteve-se na posição de menor dependência de transferências correntes dentre todas as Unidades da Federação, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN):



Fonte: Boletim RREO em Foco: Estados + Distrito Federal (6º bimestre de 2021), elaborado pela STN⁸³. Obs.: foram consideradas as receitas correntes próprias e as transferências correntes recebidas em relação à receita corrente total de 2021.

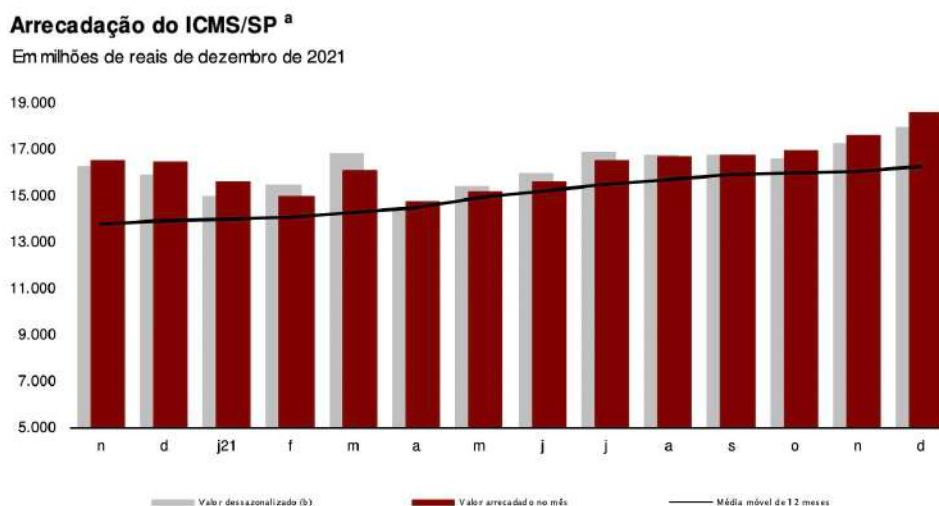
⁸² Fl. VI do Relatório Anual do Governo do Estado 2021 (evento 57), doravante denominado simplesmente RAGE 2021.

⁸³ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:42789.



A parte mais representativa das receitas continua sendo a de “Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria”, responsável por 82,14% da arrecadação total. Nessa rubrica estão incluídas as receitas de ICMS, que apresentaram crescimento real de R\$ 24,002 bilhões (aumento de 14,67%) no ano (fl. 151 do Relatório da DCG 2021, evento 59) e foram impactadas principalmente pelos resultados positivos obtidos a partir do segundo quadrimestre de 2021:

Fonte: arrecadação de ICMS segundo o Relatório da Receita Tributária do Estado de São Paulo (janeiro de 2022)⁸⁴.



As receitas de capital, por outro lado, foram afetadas pelo acréscimo de 250,26% nas “outras receitas de capital”, em virtude do recebimento de R\$ 4,2 bilhões referentes a depósitos judiciais em 2021 (em 2020 o valor havia sido de apenas R\$ 1,1 bilhão) (fl. VII do RAGE 2021).

Já a redução nas operações de crédito (-23,38%) deve-se ao fato de o Estado ter sido impedido de obter novas garantias da União durante parte do exercício, conforme exposto no RAGE 2021:

A contratação de novas Operações de Crédito em 2021 foi fortemente prejudicada por eventos que inviabilizaram a contratação de novas operações de crédito, entre os quais destacamos:

a) suspensão pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN da análise de operações, com garantia da União, por suposta infração à Lei de Responsabilidade Fiscal, em operações de parcelamento firmadas com a Secretaria de Saúde, pelos municípios de Sumaré e Leme. Tais questões foram devidamente solucionadas em 19/11/2021.

b) publicação da Portaria do Ministério da Economia nº 9.365/2021, suspendendo até 23/09/2021 a análise de novas operações de crédito e a submissão de cartas consultas à Comissão de Financiamentos Externos -

84

Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Relatorios-da-Receita-Tributaria/2022/janeiro/INTERNET_janeiro22.pdf.



COFIEIX, por conta de consulta pública feita pela STN para adoção de nova metodologia de cálculo da Capacidade de Pagamento – CAPAG (fl. VII do RAGE 2021).

Quanto ao comportamento das **despesas**, impende assinalar o aumento tanto nominal (22,96%) quanto real (11,72%) dos totais empenhados em 2021. Trata-se do maior aumento real nas despesas em um período de dez anos, o que contrasta com a queda de 6,17% verificada em 2020:

Em R\$ bilhões

Despesas	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Despesa nominal	154,804	176,781	185,671	194,416	192,256	204,011	212,253	226,144	221,767	272,679
Variação nominal da despesa	7,15%	14,20%	5,03%	4,71%	-1,11%	6,11%	4,04%	6,54%	-1,94%	22,96%
Despesa realizada atualizada pelo IPCA	262,990	283,565	279,890	264,809	246,374	253,954	254,674	260,140	244,079	272,679
Variação real da despesa	1,24%	7,82%	-1,30%	-5,39%	-6,96%	3,08%	0,28%	2,15%	-6,17%	11,72%
Despesa autorizada atualizada	275,811	293,178	294,541	286,773	272,073	264,947	268,125	275,238	274,072	286,897
Economia orçamentária atualizada pelo IPCA	12,821	9,613	14,650	21,964	25,699	10,993	13,450	15,098	29,993	14,219
Economia orçamentária (em %)	4,65%	3,28%	4,97%	7,66%	9,45%	4,15%	5,02%	5,49%	10,94%	4,96%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos Relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁸⁵. Obs.: não inclui despesas intraorçamentárias.

Para compreender melhor os fatores que possibilitaram esse aumento real nos empenhos, oportuno analisar a composição detalhada das despesas do Estado (desde 2018, para comparação):

Em R\$ milhares

Despesas (atualizadas pelo IPCA)	2018	2019	2020	2021	Variação (%) 2021/2020	Variação real 2021/2020
Despesas correntes	233.378.005	239.445.136	227.486.308	238.289.189	4,75%	10.802.881
Juros e encargos da dívida	13.490.220	13.859.238	3.222.688	11.000.919	241,36%	7.778.231
Outras despesas correntes	113.579.444	120.294.792	118.008.184	131.385.087	11,34%	13.376.903
Pessoal e encargos sociais	106.308.340	105.291.106	106.255.435	95.903.183	-9,74%	-10.352.252
Despesas de capital	21.296.643	20.695.171	16.592.373	34.389.320	107,26%	17.796.947
Amortização da dívida	7.466.840	8.865.345	4.233.880	8.897.765	110,16%	4.663.885
Inversões financeiras	3.065.016	2.426.090	3.305.709	7.543.485	128,20%	4.237.776

⁸⁵ 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 2016 a 2018: eTC-6453.989.18-8, fl. 15 do Relatório da DCG 2018 e 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: eTC-5866.989.20-5, evento 411.1, fl. 90 do Relatório da DCG 2020; e valor nominal de 2021: fl. 140 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).



Investimentos	10.764.788	9.403.735	9.052.784	17.948.070	98,26%	8.895.286
Total das despesas	254.674.648	260.140.307	244.078.681	272.678.509	11,72%	28.599.828

Fonte: adaptado de quadro às fls. 166/167 do Relatório da DCG 2021 (evento 59). Obs.: não inclui despesas intraorçamentárias.

O quadro acima evidencia expressivo aumento nas despesas sob as rubricas “amortização da dívida” (110,16%) e “juros e encargos da dívida” (241,36%), em virtude da normalização do pagamento dos débitos contratados junto à União. Rememora-se que tais pagamentos haviam sido suspensos entre março e dezembro de 2020 por conta da Lei Complementar nº 173/2020, que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (artigo 1º, §1º, I, ‘a’⁸⁶). Juntas, as despesas com amortização, juros e encargos da dívida cresceram R\$ 12,442 bilhões, o equivalente a 43,5% do aumento das despesas totais em 2021.

Na mesma linha, os “investimentos” cresceram 98,26%. Como explicado pelo Governo Estadual, “os Investimentos com Recursos do Tesouro, comparados com a série dos dados desde 1996 do Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO SP), representaram o novo pico da série, superando o anterior que foi no exercício de 2010, quando foram investidos R\$ 20 bilhões a preços de dez/21 pelo IPCA” (fl. XIII do RAGE 2021, evento 57).

Apenas os gastos com “pessoal e encargos sociais” apresentaram queda real no período (-9,74%). Como será visto no tópico ‘Gestão da Previdência Social dos Servidores – Déficit financeiro e atuarial do RPPS’, tudo leva a crer que despesas inerentes ao exercício de 2021 foram empenhadas já em 2020 e, uma vez incluídas em restos a pagar, teriam sido executadas no ano em análise.

Deve-se ponderar também que, embora o Estado tenha voltado a pagar a dívida junto à União no exercício analisado, ainda assim continuou impedido de efetuar uma série de despesas até 31/12/2021, por força do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, que proibiu o reajuste ou aumento a qualquer título de servidores e empregados públicos, a criação de cargos, a assunção de uma série de despesas obrigatórias de caráter continuado, dentre outros gastos, o que contribuiu para que os dispêndios do período não fossem maiores.⁸⁷

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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: I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública; II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alterar estrutura de carreira que implique



Consolidando-se receitas e despesas, o **balanço orçamentário do Estado** indicou superávit de R\$ 5,930 bilhões, correspondente a 2,13% da arrecadação de 2021:

Em R\$ milhares

Ano	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Resultado Orçamentário	% sobre Receita Arrecadada
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%
2021	278.608.955	272.678.509	5.930.446	2,13%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁸⁸. Obs.: foram considerados os valores nominais.

Vale salientar que o desempenho positivo da execução orçamentária paulista não foi isolado. Tal como fora observado em 2020, praticamente todos os Estados da federação obtiveram superávits orçamentários em 2021 (as únicas exceções no exercício analisado foram Maranhão e Alagoas), o que pode ser atribuído, parcialmente, às já mencionadas vedações de despesas do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2:

Em R\$ milhões

UF	2020	2021	UF	2020	2021	UF	2020	2021
RJ	2.638	13.747	ES	1.124	1.303	TO	313	574
SP	7.724	5.930	DF	1.400	1.297	SE	477	561
BA	2.147	4.113	MS	2.191	1.289	SC	1.864	414
PR	1.350	4.062	AP	1.238	944	RN	178	348
RS	-597	2.546	RO	1.224	910	PA	1.279	246
MT	3.907	2.453	GO	525	807	MG	-2.854	104
PE	1.067	1.583	PI	1.393	802	AC	145	51

aumento de despesa; IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade; VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º; VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal; IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

⁸⁸ Dados de 2012 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: eTC-5866.989.20-5, evento 411.1, fl. 90 do Relatório da DCG; dados de 2021: evento 59, fl. 140 do Relatório da DCG 2021.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq

PB	1.429	1.306	AM	1.302	774	MA	294	-968
CE	1.470	1.305	RR	841	635	AL	1.400	-1.048

Fonte: elaborado a partir de dados do Boletim RREO em Foco: Estados + Distrito Federal (6º bimestre de 2021) da STN.

O superávit orçamentário que o Estado obteve no exercício veio acompanhado de expressivo aumento de 64,24% do **superávit financeiro apurado no balanço patrimonial**. A esse respeito, veja-se:

Em R\$

Ano	2020	2021	Variação Percentual	Variação Nominal
Ativo Financeiro	57.966.157.546	82.780.740.526	42,81%	24.814.582.980
Passivo Financeiro	50.521.936.939	70.554.647.062	39,65%	20.032.710.123
Superávit Financeiro	7.444.220.607	12.226.093.464	64,24%	4.781.872.857

Fonte: elaborado a partir de dados à fl. 142 do Balanço Geral do Estado de 2021 (evento 57).

Com isso, rompeu-se o ciclo de quedas no superávit financeiro verificados em 2020 (redução de 41,32%⁸⁹) e em 2019 (retração de 8,39%⁹⁰).

A partir do **balanço financeiro** foi possível aferir a diferença (resultado financeiro) entre o saldo em espécie para o exercício seguinte e o proveniente do ano anterior. Entre 2020 e 2021, houve aumento de 59,91% no saldo em espécie para o exercício seguinte, acarretando um resultado financeiro positivo de R\$ 32,267 bilhões:

Em R\$ bilhões

2020		2021		Variação Percentual (2021/2020)	Variação Nominal
Saldo do exercício 2020 para 2021	53.861	Saldo do exercício 2021 para 2022	86.128	59,91%	32.267 (Resultado Financeiro)
Caixa e Equivalentes de Caixa	44.254	Caixa e Equivalentes de Caixa	69.767	57,65%	25.513
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	9.607	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	16.361	70,30%	6.754

Fonte: adaptado de quadro à fl. 127 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Por meio da **demonstração dos fluxos de caixa**, foram evidenciados os ingressos e desembolsos, devidamente classificados 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

⁸⁹ eTC-5866.989.20-5, evento 434.1, fl. 33.

⁹⁰ eTC-2347.989.19-6, evento 156.1, fl. 34.



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”⁹¹.

Nos quadros abaixo, é possível comparar os fluxos financeiros do Estado entre 2020 e 2021:

Em R\$ milhões

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2020			2021		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	274.563	250.020	24.542	315.873	271.018	44.855
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	1.224	7.943	-6.719	186	12.429	-12.243
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	1.969	3.921	-1.951	1.913	9.012	-7.099
(I+II+III)	277.756	261.884	15.872	317.972	292.459	25.513

Fonte: extraído de quadro à fl. 129 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Em R\$ milhões

APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2020	2021
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	28.365	44.254
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	15.872	25.513
Caixa e Equivalente de Caixa Final	44.237	69.767

Fonte: extraído de quadro à fl. 130 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

De acordo com os resultados apurados, as atividades de investimento e de financiamento consumiram R\$ 12,243 bilhões e R\$ 7,099 bilhões do fluxo de caixa, respectivamente. Esses valores negativos foram amparados com larga folga pelo fluxo positivo de caixa das atividades operacionais (R\$ 44,855 bilhões), que viabilizou uma geração líquida de caixa e equivalente de caixa de R\$ 25,513 bilhões em 2021.

Já a **demonstração das variações patrimoniais (DVP)**, 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 2021:

⁹¹ 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.



Em R\$ milhares

	2020	2021	Variação (2021 - 2020)
Variações Patrimoniais Aumentativas			
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	222.886.678	264.698.106	41.811.428
Contribuições	7.870.700	10.561.904	2.691.204
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	8.329.818	20.641.254	12.311.437
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	21.298.422	27.511.150	6.212.728
Transferências e Delegações Recebidas	59.517.643	51.870.474	-7.647.169
Valoriz. e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	1.846.028	510.731	-1.335.297
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	182.480.476	160.167.240	-22.313.236
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	504.229.764	535.960.859	31.731.095
Variações Patrimoniais Diminutivas			
Pessoal e Encargos	86.527.773	81.398.567	-5.129.206
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	46.215.154	40.599.222	-5.615.932
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	35.682.247	38.965.165	3.282.918
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	28.599.005	20.968.243	-7.630.762
Transferências e Delegações Concedidas	73.649.497	99.773.755	26.124.259
Desvaloriz. e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	32.659.777	47.353.812	14.694.035
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	144.683	184.942	40.259
Tributárias	1.708.514	2.057.964	349.450
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	85.666.986	15.800.027	-69.866.959
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	390.853.636	347.101.697	-43.751.939
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	113.376.128	188.859.162	75.483.034

Fonte: extraído de quadro à fl. 133 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

O confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas indica que o Estado obteve resultado patrimonial superavitário de R\$ 188,859 bilhões em 2021, o que representa uma melhora de 66,6% em relação aos R\$ 113,376 bilhões apurados na DVP de 2020.

Dito de outro modo, o patrimônio do Estado cresceu R\$ 188,859 bilhões, influenciado sobretudo pela queda das “Outras Variações Patrimoniais Diminutivas”, em virtude da transferência da *Desenvolvimento Rodoviário S.A. (DERSA)* da situação de empresa não dependente para dependente.

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 o resultado positivo ter sido superavaliado (fl. 135 do Relatório da DCG 2021).

A **demonstração das mutações do patrimônio líquido (DMPL)** de 2021, 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	Reserva de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em tesouro	TOTAL
Saldos Iniciais	67.466.390	563.732	79.738	134.580	264	492.883	-927.334.540	0	-858.596.953
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	-	-	138.884	-	138.884
Aumento de Capital	1.401.143	892.560	-808	-	-	-	-2.498.437	-	-205.542
Resgate/ Reemissão de ações e cotas	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	188.859.162	-	188.859.162
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	112.349	-	-237	-	-	112.112
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Saldos Finais	68.867.534	1.456.292	78.930	246.929	264	492.647	-740.834.932	0	-669.692.338

Fonte: quadro à fl. 1136 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Segundo o demonstrativo, o **patrimônio líquido** de 2021 foi negativo em R\$ 669,692 bilhões, indicando uma melhora de 22,00% em relação ao passivo a descoberto de R\$ 858,597 bilhões verificado em 2020. Esse resultado é explicado em parte pela incorporação dos saldos patrimoniais da DERSA e pelas reavaliações de saldos das Estatais CETESB, IPT, DOCAS e CPTM.

Outro importante aspecto a se considerar é a redução no Passivo Atuarial (evidenciado na conta Resultados Acumulados), que passou de R\$ 953 bilhões em 2020 para R\$ 812 bilhões em 2021 (fl. 137 do Relatório da DCG 2021). Dentre os fatores que contribuíram para esta redução, pode-se mencionar: as alterações nas regras previdenciárias trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e pela Lei Complementar Estadual nº 1.354/2020; a contribuição escalonada para os servidores, tendo em vista a declaração de déficit atuarial do RPPS do Estado (Decreto nº 65.021/2020); e o aumento nas taxas de juros (fl. 21 do BGE 2021, evento 57).

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, a Administração deve continuar a implementar medidas para mitigar o déficit atuarial de seu Regime Próprio de Previdência Social.

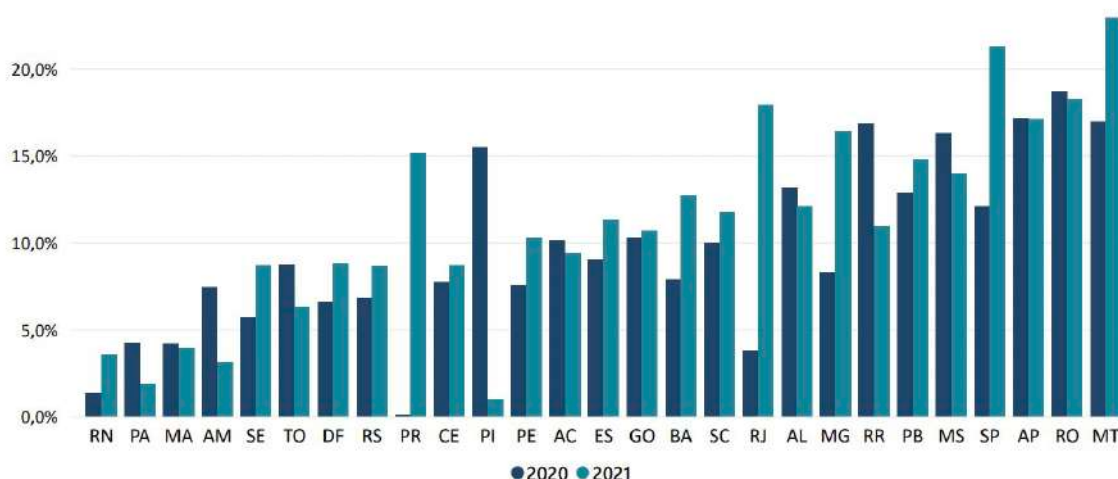
Noutro giro, observa-se que o Governo Estadual alcançou, no ano em apreço, **resultado primário** positivo. Trata-se de importante indicador, que evidencia o esforço da Administração para redução do estoque da dívida pública⁹².

⁹² De acordo com a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (elaborado pela STN para o exercício 2021), 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”. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576.



A LDO de 2021 (Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020) estipulou inicialmente um déficit primário de R\$ 807 mil para o Estado⁹³. Com a edição da Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021⁹⁴, a meta para o resultado primário de 2021 foi reprogramada para um superávit de R\$14,054 bi. Entretanto, nem assim o resultado alcançado ficou próximo à meta. Ao final do exercício, o resultado primário foi de R\$ 41,890 bilhões, ou seja, superou em 198,07% o previsto nas Diretrizes Orçamentárias⁹⁵.

Mesmo no comparativo com outras unidades da federação, é possível confirmar que o resultado obtido por São Paulo foi expressivo, sendo superado apenas pelo alcançado no Estado do Mato Grosso, conforme gráfico de resultado primário em relação à Receita Corrente Líquida elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:



Fonte: Boletim RGF em Foco: Estados + Distrito Federal (3º quadrimestre de 2021)⁹⁶, elaborado pela STN.

Importante pontuar que o descompasso verificado em 2021 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 e do eTC-5866.989.20-5, desde 2017 o anexo de metas fiscais da LDO vem trazendo estimativas de resultado primário bem inferiores aos efetivamente alcançados. Na prática, o que se observa é um descolamento entre as curvas de metas e de resultados primários a partir de 2017, situação que diverge sobremaneira da observada no período 2003-2016:

⁹³ 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 nº 156/2016.

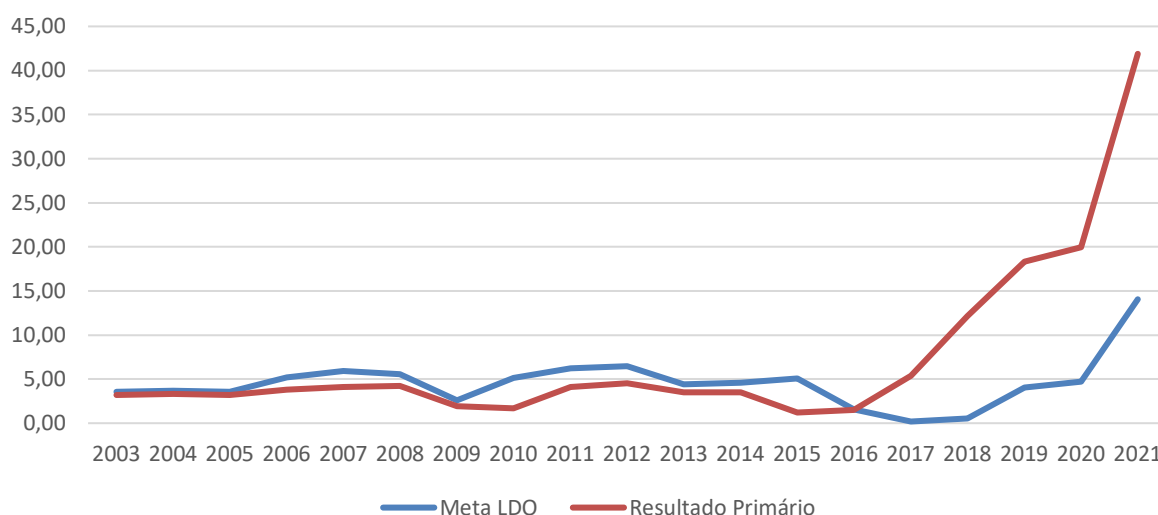
⁹⁴ LDO para o exercício 2022.

⁹⁵ Fl. 290 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

⁹⁶ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:42789.



Resultado Primário x Meta LDO



Fonte: elaborado a partir de dados à fl. XI do RAGE 2016⁹⁷, fl. XVI do RAGE 2018⁹⁸, fl. 190 do Relatório da DCG 2019 (eTC-002347.989.19-6, evento 128), fl. 330 do Relatório da DCG 2020 (eTC-5866.989.20-5, evento 411) e fl. 290 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

O mesmo pode ser dito em relação ao resultado nominal (o qual revela a variação da dívida consolidada líquida no período), já que, inicialmente, a meta prevista para o indicador na LDO 2021 (Lei nº17.286 de agosto de 2020) era de R\$ 20,449 bilhões, valor posteriormente reprogramado pela Lei nº 17.387 de julho de 2021 para R\$ 6,226 bilhões. Ao final do exercício, o indicador fiscal alcançou o montante de R\$ 34,360 bilhões, equivalente a 551,87% do valor reprogramado. Ou seja, na prática, a reprogramação da meta promovida em 2021 adotou como referência um valor ainda mais distante do efetivamente obtido.

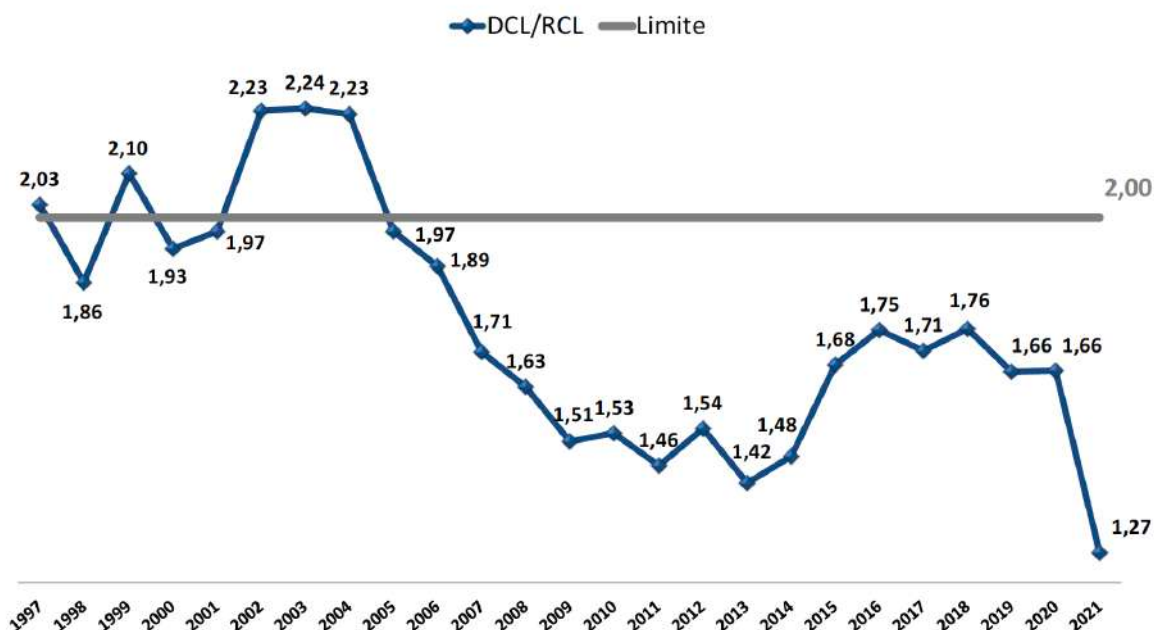
Assim, necessário que o Governo Estadual reavalie os critérios adotados para a estimativa dos resultados primário e nominal quando da elaboração dos próximos projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Por seu turno, o índice de **dívida consolidada líquida** (DCL) em relação à receita corrente líquida (RCL) caiu de 1,66, em 2020, para 1,27, em 2021, alcançando o menor valor da série histórica iniciada em 1997:

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado/Relat%C3%B3rio%20Anual%20do%20Governo%20-%202018%20-%20Vol.%201.pdf>.





Fonte: extraído da fl. XVI Relatório Anual do Governo do Estado 2021 (evento 57).

Essa dívida consiste na diferença entre a dívida consolidada (mobiliária, contratual, precatórios ⁹⁹, outras dívidas) e as deduções (disponibilidade de caixa bruta e haveres financeiros descontados de restos a pagar processados). Em 2021, a dívida consolidada manteve-se praticamente estável, crescendo apenas 2%. Assim, a queda relevante na razão DCL/RCL não foi oriunda da redução no endividamento, mas sim do aumento de 58% nas disponibilidades de caixa bruta e do incremento de 19% na Receita Corrente Líquida¹⁰⁰ (fl. XVII do RAGE 2021).

Em síntese, **o cotejo geral desses balanços revela uma situação fiscal bastante positiva para o Estado de São Paulo**. O maior resultado primário da série histórica (R\$ 41,890 bilhões, quase o triplo do esperado) contribuiu para um recuo expressivo dos indicadores de endividamento líquido (com a relação DCL/RCL atingindo o melhor patamar desde 1997). As receitas tiveram aumento real expressivo (10,31%), o fluxo de caixa foi favorável (aumento de 59,91% no saldo em espécie para o exercício seguinte) e o cenário patrimonial foi auspicioso (resultado patrimonial da DVP superavitário em R\$ 188,859 bilhões). Segundo dados da STN, o resultado orçamentário (R\$ 5,930 bilhões) foi o segundo melhor dentre todos os Estados, sendo que o mesmo pode ser dito do quociente “resultado primário”/RCL.

Como será abordado com mais detalhes adiante, **apesar desses indicadores pujantes (alcançando, em alguns casos, patamares sem precedentes), é preocupante que o Estado demonstre dificuldades crescentes na observância a**

⁹⁹ Posteriores a 05 de maio de 2000.

¹⁰⁰ RCL de R\$197 bilhões em 2021 e de R\$165 bilhões em 2020 (fl. XVII do RAGE 2021).



obrigações constitucionais e legais da mais alta importância, como nas áreas de ensino e saúde.

Essa conjuntura, no mínimo atípica, suscita questionamento sobre até que ponto a situação econômico-financeira do Estado é propiciada pelo insuficiente financiamento de direitos fundamentais.

A título de exemplo, em 2021, o Estado utilizou R\$ 2,049 bilhões de recursos do Fundeb para o custeio de inativos do ensino, mesmo ciente de que as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei nº 14.113/2020 (com efeitos a partir do exercício 2021) tornaram superada a modulação proferida no exame das contas do Governador de 2018 (eTC-006453.989.18)¹⁰¹.

Chama a atenção que esse valor, destinado para finalidade não prevista na LDB (e agora expressamente vedada pelo artigo 212, § 7º, da CF/1988) represente apenas cerca de um terço do superávit orçamentário do mesmo exercício, o que revela que não foi por falta de recursos que o Estado precisou se valer de tal expediente. Deve-se reconhecer que há espaço para a priorização governamental na alocação de recursos (desde que acompanhadas da imprescindível autorização legislativa), mas há, igualmente, limites constitucionais e legais que devem ser necessariamente observados, pois não se submetem ao crivo do gestor.

É notório que **o Estado deve buscar indicadores fiscais favoráveis**, até mesmo para manter a sustentabilidade a longo prazo de serviços essenciais, **mas isso não pode ocorrer em detrimento do custeio dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal, sobretudo quando há espaço fiscal para financiar tais direitos**. Afinal, presume-se que o equilíbrio fiscal deve ser um aliado, e não um antagonista na busca pela progressiva efetivação do que a Constituição assegura a todos os cidadãos.

Essas ponderações ganham relevo em um momento histórico no qual boa parte das famílias ainda tenta se recuperar dos efeitos econômicos trazidos pela pandemia e, por isso mesmo, dependem como nunca de serviços públicos.

Não se pode esquecer que a marcha da economia não funciona no mesmo ritmo para todos. **Apesar da melhora gradual observada no PIB do Estado em 2020, basta andar pelas ruas para perceber como os valores no caixa do Governo estão fazendo falta na vida dos cidadãos que perderam suas rendas e/ou lares.**

¹⁰¹ 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. Parecer disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Parecer%20TC-006453-989-18%20-%20Contas%20do%20Governador%202018.pdf>.



A questão é da mais alta importância, pois um ente público pode até melhorar um indicador fiscal desfavorável de um exercício para outro, mas é muito difícil (e as vezes até inviável) reverter a falta que uma escola ou um hospital acarreta à vida dos cidadãos.

Não é à toa que o Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEG-E) atribui pontuação nula a um dos seus quesitos quando o Resultado Primário supera em 10% a meta da LDO, já que nesse caso “leva-se em consideração que a entidade está realizando uma economia considerável de recursos, com risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local. Ou, eventual excesso de arrecadação não está sendo devidamente aplicado”¹⁰².

Sendo assim, **a situação fiscal positiva, longe de servir de pretexto para amenizar as falhas que serão apontadas nos próximos tópicos, corrobora a visão de que o Estado, mesmo dispondo de recursos para tanto, não foi capaz de dar cumprimento a pontos cruciais na análise das contas, o que só pode levar à conclusão de que os demonstrativos em apreço merecem a valoração desfavorável por parte dessa e. Corte.**

6.3. Dívida Ativa.

Conforme a Lei nº 4.320/64, a dívida ativa representa os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, depois de apurada a sua liquidez e certeza.

No âmbito das Contas estaduais, dada a materialidade em termos patrimoniais e fiscais, o assunto vem sendo acompanhado pelo controle externo ao menos desde 2008, constituindo objeto de sucessivas recomendações nos respectivos pareceres prévios emitidos desde então, a maioria delas envolvendo a necessidade de providências administrativas para incrementar as receitas arrecadas a partir dessa fonte. Confira-se o encaminhamento dado pelo TCESP nos últimos 5 anos:

Exercício	Processo	Recomendações
2016	TC-5198.989.16-2	- Aumentar as medidas cabíveis e aperfeiçoar as estratégias no sentido de se elevar a arrecadação da Dívida Ativa, haja vista o baixo percentual de recuperação anual.
2017	TC-3546.989.17-9	-Conjuguem esforços com a PGE usando à expansão de recebimentos de créditos oriundos da dívida ativa, sem embargo de se revisar a metodologia de apuração das respectivas perdas.

¹⁰² Manual disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual_ieg-e_2018_0.pdf.



2018	TC-6453.989.18-8	- Elabore estratégia de atuação concentrada em seus 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando recuperar esses créditos; - Observe o disposto na IPC 02 para o reconhecimento de ajustes por irrecuperabilidade de ativo; finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque.
2019	TC-2347.989.19-6	- Elabore estratégia de atuação concentrada nos 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando a recuperar esses créditos; - Elabore metodologia de projeção de perdas na dívida ativa, visando ao devido registro no Balanço Patrimonial.
2020	TC-5866.989.20-5	- Conclua a alteração da metodologia de projeção para perdas da dívida ativa, para adequação ao sugerido pela IPC 02; - Aprimore a gestão da Dívida Ativa, estabelecendo procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber.

Fonte: elaborado pelo MPC, a partir do Parecer Prévio emitido em cada uma das Contas governamentais em referência.

Portanto, trata-se de uma temática madura no contexto das análises empreendidas por essa e. Corte de Contas, cujos entendimentos e anseios já são há muito de conhecimento das instâncias governamentais competentes.

Tratando especificamente do exercício sob análise, a Fiscalização apurou que no final de 2021 havia um estoque de dívida ativa da ordem R\$347 bilhões, a indicar um incremento de 3,18% em relação ao saldo existente ao final de 2020 (R\$336.775.290.760)¹⁰³. A seguir, consta a evolução dos números em relação aos últimos anos:

	2017	2018	2019	2020	2021
Dívida Ativa Tributária	362.061.987.927	387.934.682.566	319.829.338.924	326.733.923.696	335.890.926.335
Dívida Ativa não Tributária	7.781.765.443	8.381.708.603	9.476.753.836	10.041.367.065	11.587.817.019
Total da Dívida Ativa	369.843.753.370	396.316.391.170	329.306.092.760	336.775.290.761	347.478.743.354
(-ajustes) para perdas	-201.750.909.206	-220.471.474.032	-157.349.124.594	-168.029.312.280	-176.209.288.407
Total líquido	168.092.844.164	175.844.917.138	171.956.968.166	168.745.978.481	171.269.454.947

Fonte: quadro extraído do Relatório da Fiscalização (evento 59.1, pág. 94).

Do saldo final apurado naquele ano, a Unidade Técnica destacou alguns dados importantes, dentre os quais:

a) a dívida ativa de longo prazo representa 98,32% do total;

b) houve um aumento de R\$9,16 bilhões no total da dívida ativa tributária em comparação com o exercício anterior, ao passo que em relação à dívida ativa não tributária o incremento foi da ordem de R\$1,55 bilhões;

¹⁰³ Evento 59.1, págs. 92/93.



c) o montante dos créditos tributários inscritos se concentra nos tributos ICMS e IPVA, os quais juntos correspondem a aproximadamente 99,42% do total;

d) maior quantidade dos créditos inscritos pertence a pessoas físicas, entretanto, a materialidade financeira dos débitos está concentrada nas pessoas jurídicas de CNPJ's ativos, inaptos e baixados;

e) da importância inscrita em dívida ativa, 43,73% estava na situação de CNPJ's e CPFs ativos, ao passo que 56,27% se refere a CNPJ's suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados;

f) quanto à composição por vencimento da dívida ativa do Estado, 64,94% dos créditos estão vencidos há mais de 5 anos, sendo que apenas em 2021 o saldo dessa conta contábil foi acrescido em 42,30%, em comparação ao exercício anterior:

Composição atraso	faixa de	31/12/2021	%	31/12/2020	%	AH 2021/2020
Vencidas até 1 ano		20.949.412.007	6,03%	22.529.652.712	6,69%	-7,01%
Vencidas de 1 até 3 anos		49.729.616.319	14,31%	81.898.201.722	24,32%	-39,28%
Vencidas de 3 até 5 anos		51.142.957.090	14,72%	73.773.844.842	21,91%	-30,68%
Vencidas acima de 5 anos		225.656.757.939	64,94%	158.573.591.484	47,09%	42,30%
Total		347.478.743.354	100,00%	336.775.290.761	100,00%	3,18%

Fonte: quadro extraído do Relatório da DCG (evento 59.1, pág. 97).

g) os 200 maiores devedores concentram 33,44% do total da dívida em 2021, o que representa uma média de R\$580.941.911 por inadimplente, sendo que entre aqueles apenas 54% dos CNPJ's estão ativos perante o Fisco Federal (incluindo ativos falidos ou em recuperação judicial); e

h) o valor de créditos inscritos em dívida ativa no exercício de 2021 está 20,09% inferior ao que foi registrado no fim de 2017 e 8,57% em relação ao período anterior (ou seja: em 2021, inscreveu-se menos na dívida ativa do que nos 2 exercícios citados, individualmente considerados).

Particularmente em relação a esse último ponto, chama-se atenção para a existência de **fragilidades no processo de inscrição de créditos fiscais não pagos no vencimento**. De acordo com a Fiscalização do TCESP¹⁰⁴:

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

Entretanto, conforme observado na tabela abaixo, referido prazo estipulado para o cadastramento, a partir do momento em que o crédito se tornar exigível, não está sendo observado pelos Órgãos do Governo de Estado.

[...]

Nota-se que apenas 53,31% (R\$ 11,72 bilhões) do montante das inscrições em dívida ativa ocorridas em 2021 decorreram de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano. (grifou-se)

¹⁰⁴ Evento 59.1, págs. 103/106.



A título ilustrativo, o Relatório técnico pontua que “no ano de 2020 as inscrições de créditos de dívida ativa, decorrente de IPVA, ocorreram com até 2.626 dias de atraso em relação a data de vencimento, decorrente do ICMS declarado, até 1.152 dias de atraso e, decorrente do ICMS autuação, até 532 dias”.

Revela-se, em todas as situações, manifesto **descumprimento aos prazos fixados pelo Decreto nº 61.141 de 27/02/2015¹⁰⁵ e prejuízos para a sistemática de cobrança** dos créditos pertinentes, como reconhece a própria Procuradoria Geral do Estado - PGE¹⁰⁶.

Com efeito, dado que é a Secretaria da Fazenda e Planejamento a responsável pela maioria das inscrições dos créditos em dívida ativa, cabe àquela pasta, juntamente com a PGE¹⁰⁷, instituir procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber.

Mas não é somente sobre as inscrições que recai a crítica da Fiscalização. **O problema é ainda mais grave no que se refere à baixa efetividade do recebimento dos créditos inscritos na dívida ativa.**

Nesse sentido, apesar dos esforços da Procuradoria Geral do Estado, verificou-se que em 2021 apenas 0,98% do estoque inicial de créditos inscritos foram efetivamente recebidos. A bem da verdade, tal constatação não é nova, já que **em nenhum dos 4 últimos exercícios o percentual de recebimentos superou a faixa 1% do saldo total referido**, sendo que em 2017 sequer passou muito além disso. Veja-se:

R\$ milhares

Exercício	2017	2018	2019	2020	2021
Recebimentos	3.912.408	2.659.235	3.866.099	2.546.104	3.312.998
Estoque inicial	335.075.121	369.843.753	396.316.391	329.306.092	336.775.290
% Arrecadação	1,16%	0,71%	0,97%	0,77%	0,98%

¹⁰⁵ Decreto n. 61.141/2015:

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

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

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

¹⁰⁶ Em atendimento à Requisições da DCG, conforme Relatório técnico (Evento 59.1, pág. 106).

¹⁰⁷ Segundo esclarecimento prestado pela PGE acerca das recomendações do Parecer Prévio de 2020, “a recomendação para inscrição mais célere será feita por adaptação no atual Sistema da Dívida Ativa ou por criação de régua de cobrança, paralela ao SDA. O fato é que a capacidade de a PGE impor inscrições mais céleres a órgãos usuários do sistema, dentro do prazo fixado pelo Decreto nº 61.141/2015, é bastante limitado. A providência depende, antes, de ordem central ou de recomendação do próprio TCE ao órgão de origem do crédito” (eTC-5866.989.20-5, evento 569.3, págs. 24/26).



Fonte: elaborado pelo MPC, a partir de dados constantes do Relatório da DCG (evento 59.1, págs. 94 e 107).

Para que se tenha uma ideia, em 2012, ou seja, **há exatos 10 anos**, esse percentual foi apurado em 0,58%¹⁰⁸, revelando por si só que **pouco se evoluiu em termos representativos ao longo de tanto tempo**.

Mesmo quando comparado ao estoque líquido de dívida ativa (R\$171,3 bilhões)¹⁰⁹, o montante recebido em 2021 também não se mostra animador, visto que representa apenas 1,92% daquele total. Vale dizer, de cada R\$100,00 considerados recuperáveis, arrecadou-se apenas R\$1,92.

Não é demais reforçar¹¹⁰ que o baixíssimo índice de recuperação traz em si alta possibilidade de disseminação de risco moral (*moral hazard*) de estímulo ao não pagamento voluntário por parte dos devedores, o que é deveras preocupante.

De outra banda, observando a situação sob a perspectiva de valores absolutos, o quadro acima demonstra **oscilação brusca nas quantias (nominais) arrecadadas anualmente**, quando o desejável seria que se buscasse manter uma linha arrecadatória em evolução.

Fora isso, há que se ressaltar também que só em 2021 foram inscritos R\$21,975 bilhões¹¹¹, mas recuperados apenas R\$3,3 bilhões, ou seja: **o valor recuperado foi praticamente sete vezes menor que o inscrito**.

Trata-se de informação relevante, pois indica a necessidade de desenvolvimento e busca de novas medidas almejando a recuperação da Dívida Ativa por parte da Fazenda do Estado, tais como a implementação dos índices de efetividade e maior estímulo ao contribuinte para quitar seus débitos junto ao Estado.

A esse respeito, também é válido mencionar a experiência exitosa recentemente vivenciada no âmbito federal. Segundo divulgado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, no ano 2021, coincidentemente, a União arrecadou R\$31,7 bilhões de créditos inscritos em dívida ativa, o que teria sido um recorde na história da Instituição¹¹².

Ocorre que, do valor total inscrito em dívida arrecadado aquele ano, ressaltou-se que R\$6,4 bilhões seriam resultado de **acordos de transação tributária**,

¹⁰⁸ Conforme anotado no Parecer do MPC acerca das Contas do Governador referentes ao exercício de 2012, objeto do TC-3564/026/12.

¹⁰⁹ Após os ajustes de perda por irrecuperabilidade do ativo. Segundo o Relatório da DCG (evento 59.1, págs. 109/110): “[...] o montante reconhecido como irrecuperável (R\$ 176,2 bilhões) representa 50,71% do total do estoque registrado como Dívida Ativa em 2021. O estoque líquido registrado em Dívida Ativa, uma vez ajustado, é de R\$171,3 bilhões, o equivalente a 86,95% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício de 2021 (R\$ 197 bilhões)”.

¹¹⁰ Tal como este MPC já disse por ocasião das Contas governamentais de 2012, objeto do TC-3564/026/12.

¹¹¹ Relatório da DCG, evento 59.1, pág. 102.

¹¹² Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2022/pgfn-alcanca-r-31-7-bilhoes-em-valor-arrecadado-em-2021>. Acesso em: 18/05/2022.



cuja estratégia de cobrança representou 20% do total arrecadado pela PGFN e explicaria o crescimento expressivo da arrecadação aquele ano¹¹³. O Boletim de Acompanhamento Gerencial da dívida ativa da União e do FGTS - Edição anual - 2021¹¹⁴ traz outros detalhes, destacando-se:

[...] a partir de extensos e profundos estudos, deixou-se de lado o modelo de cobrança reativo, pautado na utilização da execução fiscal como o único meio de cobrança, para o protagonismo na gestão de seus créditos, utilizando a execução fiscal como um dos meios de cobrança.

O marco inicial foi o RDCC - Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (Portaria PGFN nº 396/2016), tendo como principal consequência a utilização da execução fiscal apenas para processos com valor consolidado superior a R\$ 1 milhão ou que houvesse bem útil à satisfação do crédito.

Ao mesmo tempo que o RDCC ocorreu, desenvolveu-se uma **complexa catalogação de todo o estoque inscrito, por meio do rating da dívida** (Portaria MF nº 293/2017), possibilitando-se aferir em quais devedores há maior potencialidade de recuperação.

Com tais mecanismos, promoveu-se a **criação de instrumentos de cobrança administrativa**, dentre eles o Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade - PARR (Portaria PGFN nº 948/2017), permitindo-se a melhor atuação da PGFN em hipóteses que prescindem de decisão judicial.

Lado outro, foi criado o primeiro **mecanismo de negociação administrativa para a dívida ativa**, o Negócio Jurídico Processual para equacionamento de débitos inscritos (Portaria PGFN nº 742/2018), permitindo-se que certas particularidades fossem resolvidas a partir do consenso.

Com essa experiência exitosa, após mais de 53 anos do art. 156, inc. III, do Código Tributário Nacional, foi possível à PGFN realizar a transação (Portaria PGFN nº 9.917/2020), instituto baseado na autocomposição e verificação nas singularidades de cada caso, aliando-se a cobrança com a negociação, ambas administrativas, afastando-se o antigo cenário de parcelamentos especiais que trazem a perspectiva de descumprimento da legislação, para trazer à conformação fiscal os devedores que se obrigam por fatos futuros para gozarem dos benefícios fiscais. Ganha o devedor, ganha a sociedade.

Tudo isso foi acompanhado de padronização na atuação ordinária na gestão da dívida, para imprimir eficiência nos atos a serem praticados, bem como segurança aos(às) contribuintes, criando-se, com a participação da sociedade, o Pedido de Revisão de Dívida Inscrita (PRDI), a Oferta Antecipada de Garantia

¹¹³ Prevista há anos no Código Tributário, a transação tributária foi autorizada no âmbito federal pela Lei n. 13.988/2020. No âmbito do Estado de São Paulo, a matéria está regulamentada pela Lei Estadual n. 17.293/2020.

¹¹⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estudos-sobre-a-dau/boletim-de-acompanhamento-gerencial-da-divida-ativa-da-uniao-e-do-fgts-edicao-anual-2021.pdf>. Acesso em: 18/05/2022.



em Execução Fiscal, a Averbação Pré-Executória, o Ajuizamento Seletivo, a Alienação por Iniciativa da PGFN, dentre outros (Portaria PGFN n° 33/2018).

Consolidando, também, compreensão da importância da **gestão de dados** para subsidiar as atuações de maneira precisa, foi criado o **Laboratório de Ciências de Dados da Dívida Ativa** (Portaria PGFN n° 24.040/2020), permitindo-se a elaboração de ferramentas e mecanismos para trabalhar com a gigantesca quantidade de informações, dentre elas as produzidas pelo RDCC, bem como no aprimoramento do controle de legalidade, tornando-o majoritariamente automatizado.

A exemplo da esfera federal, urge que o Governo de São Paulo adote providências no mesmo sentido, especialmente no que se refere ao incentivo e aprimoramento das medidas de **cobrança administrativa** dos créditos, com destaque para o instituto da **transação tributária**, o qual inclusive já conta com regulamentação específica no âmbito estadual (Lei Estadual n. 17.293/2020)¹¹⁵.

Avançando na análise do tema, outro aspecto importante abordado pela Fiscalização do TCESP diz respeito às **baixas de saldo operadas no exercício**. Sobre esse ponto, observou-se de forma comparativa “que, do total de baixas realizadas nos 5 anos (R\$ 169,17 bilhões), o correspondente a pagamentos (R\$ 16.296.845) representa menos de 10% do total de baixas” operadas no período, como se demonstra a seguir:

						R\$ milhares
FAIXA DE VALOR	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Pagamentos GARE's + PPI + PPD + PEP	3.912.408	2.659.235	3.866.099	2.546.104	3.312.998	16.296.845
Descontos PPI + PPD + PEP	1.940.516	679.547	1.084.491	1.454.233	560.238	5.719.024
Baixas por Prescrição, Remissão e Cancelamento	4.520.380	7.492.566	100.590.517	12.694.498	12.291.421	137.589.382
Correções de Saldo por Decisão Judicial	-	1.177.406	1.210.006	3.733.864	3.444.742	9.566.018
TOTAL	10.373.304	12.008.754	106.751.113	20.428.699	19.609.399	169.171.269

Fonte: quadro extraído do Relatório da DCG (evento 59.1, pág. 107)

Já as saídas, em razão de fatores como prescrição, remissão e cancelamento, atingiram o montante de R\$137.589.382 mil, representando 81,33% do total de baixas do período (R\$ 169.171.269).

Os números mencionados acima, aliados ao histórico do tema em exercícios anteriores, revelam que o **Governo tem há muito atuado de forma ineficiente no que se refere à cobrança desses créditos estatais**, a despeito das sucessivas recomendações expedidas por essa e. Corte de Contas.

Com efeito, além do aspecto da responsabilidade fiscal em si¹¹⁶, a não arrecadação desses valores impacta negativamente na execução de inúmeras

¹¹⁵ “Estabelece medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas e dá providências correlatas”.

¹¹⁶ Lei Complementar n. 101/00 (LRF):



políticas públicas, as quais poderiam ser contempladas com recursos financeiros oriundos dessa fonte de receita.

Soma-se a isso a estimativa da Unidade Técnica para as perdas por irreversibilidade do ativo (teste de *impairment*)¹¹⁷, a indicar **efetivo desfalque de receita aos cofres do Estado**. E aqui o MPC faz suas as palavras da Chefia da d. Assessoria Técnico-Jurídica – ATJ:

No meu entendimento, a **displicência, inércia ou ineficiência verificada na inscrição e cobrança da Dívida Ativa**, bem como na apuração dos valores recuperáveis e irreversíveis, **constitui falha grave e, assim como as abordadas anteriormente, contamina as contas em análise, porque**, além de provocar distorções nas peças contábeis, **reduz significativamente a chance de recebimento dos débitos pelo Estado, quase que configurando uma “renúncia de receitas por omissão”, em patente prejuízo aos cofres públicos.** (grifou-se)

Na esteira desse entendimento, tendo em vista os aspectos supramencionados e, ainda, as considerações da Fiscalização envolvendo os desajustes no reconhecimento contábil da perda por irreversibilidade de ativo (evento 59.1, págs. 108/121)¹¹⁸, **este órgão ministerial conclui que a matéria aqui tratada macula a regularidade das presentes Contas.**

Ao mesmo tempo, dada a importância para os cofres públicos e, contraditoriamente, a pouca evolução dessa temática nos últimos balanços governamentais, **pugna-se para que as propostas de melhoria sugeridas pela d. Fiscalização, com as ponderações trazidas acima por este órgão ministerial** (particularmente em relação ao uso da transação tributária), **sejam alçadas ao campo das determinações**, induzindo ao Governo do Estado a apresentar um Plano de Ação descrevendo e fixando as providências, responsabilidades e prazos com que se pretende enfrentar a problemática outrora destacada.

“Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[...]

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. [...]” (grifou-se).

¹¹⁷ Segundo os cálculos da Fiscalização, estima-se uma perda de R\$254.442.445.612, valor equivalente a 73,23% do total do estoque (evento 59.1, pág. 120).

¹¹⁸ Em resumo, “o Estado não leva em consideração o sistema de rating, ou o histórico de recebimentos dos créditos inscritos em Dívida Ativa para calcular o teste de *impairment* no exercício corrente”, a despeito de já haver normatização determinando a aplicação desse critério, a saber, a Resolução PGE nº 27/2020. Para se ter uma ideia da distorção, em 2021, a expectativa de recebimento prevista era de pelo menos 49,29% do estoque, mas a análise de baixas evidenciou, posteriormente, que os efetivos recebimentos de Dívida Ativa não superaram a 0,98% do estoque inicial do exercício de 2021.



6.4. Pagamento de Precatórios.

A Constituição da República de 1988 previu em seu artigo 100 que os pagamentos devidos pelas Fazendas Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentenças judiciais, far-se-iam exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios (à exceção dos créditos de natureza alimentícia). Conforme previsto no § 1º do mesmo artigo, tornou-se obrigatória a inclusão no orçamento de verba necessária para o pagamento dos precatórios apresentados até 1º de julho, data em que os valores seriam atualizados, fazendo-se a quitação até o final do exercício seguinte¹¹⁹.

Entretanto, o próprio poder constituinte originário, por meio do artigo 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determinou a primeira moratória, de oito anos (a contar de 1º de julho de 1989), para quitação dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição¹²⁰.

A segunda moratória ocorreu com a edição da EC nº 30/2000, que prorrogou o prazo para quitação de precatórios em atraso por mais 10 anos, excluindo-se da regra apenas os créditos de pequeno valor, os de natureza alimentícia, os albergados pelo artigo 33 do ADCT e os que já contavam com recursos liberados ou depositados em juízo.

A nova sistemática de pagamento de precatórios foi posteriormente alterada pela EC nº 62/2009, que possibilitou o parcelamento de precatórios da EC nº 30/2000 por mais 15 anos. Por meio do Decreto nº 55.300/2009, o Governo do Estado de São Paulo aderiu a esse regime especial de pagamento de precatórios.

Todavia, 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:

¹¹⁹ CF, 88, art. 100. *À exceção dos créditos de natureza alimentícia, os pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.*

§ 1º *É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, data em que terão atualizados seus valores, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte [...].* Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>.

¹²⁰ ADCT, art. 33. *Ressalvados os créditos de natureza alimentar, o valor dos precatórios judiciais pendentes de pagamento na data da promulgação da Constituição, incluído o remanescente de juros e correção monetária, poderá ser pago em moeda corrente, com atualização, em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de oito anos, a partir de 1º de julho de 1989, por decisão editada pelo Poder Executivo até cento e oitenta dias da promulgação da Constituição (redação conforme publicação original do ADCT da CF/1988).* Texto disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>.



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 especial¹²¹).

Em 15/12/2016 entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 94/2016, que alterou, mais uma vez, o regime especial de pagamento de precatórios. Em linhas gerais, o novo 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 ente 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. Além disso, se antes era permitido ao Estado depositar um mínimo de 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) para quitar seus precatórios, a partir de então ficou obrigado a depositar *percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local*.

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 de 2019, tais pagamentos vinham observando referidas regras. Entretanto, mudanças relevantes aconteceram a partir de 2020. Por conta dos efeitos financeiros 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 entre março e agosto de 2020¹²².

Com a edição da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, os entes em mora no pagamento de precatórios em 25 de março de 2015 (incluindo o Estado de São Paulo), passaram a dispor da possibilidade de quitar até o final de

¹²¹ 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.

¹²² Decisão da DEPRE – Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos de 07-04-2020, do Tribunal de Justiça (eTC-005866.989.20-5, evento 411.1, fl. 157 do Relatório da DCG 2020).



2029 os débitos vencidos e vincendos no período¹²³. Outra consequência importante da EC nº 109/2021 foi a revogação do § 4º do artigo 101 do ADCT, que previa a criação de linha de crédito especial, por parte da União, para quitação dos precatórios submetidos ao regime especial¹²⁴.

Por meio do ofício nº 021126, de 25 de março de 2021, o DEPRE determinou que o Estado apresentasse novo plano de pagamento de precatórios, considerando a necessidade de adequação aos termos da EC nº 109/2021.

O Plano foi apresentado pela Procuradoria Geral do Estado, que encaminhou a Nota Técnica Conjunta nº 001, de 27 de abril de 2021, elaborada pela Secretaria da Fazenda e pela PGE, com a seguinte proposta de Pagamento de Precatórios de 2021 até 2029:

em R\$ milhões

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Estoque + Acréscimos (I)	30.610	26.400	23.574	20.814	18.058	15.306	12.557	9.813	7.073
Estoque inicial	24.847	22.086	19.326	16.565	13.804	11.043	8.282	5.522	2.761
Novos precatórios	4.100	3.200	3.313	3.421	3.532	3.647	3.765	3.887	4.014
Acréscimo financeiro (correção + juros)	1.662	1.113	935	829	722	616	510	404	298
Capacidade de Pagamento (II)	8.523	7.074	7.009	7.010	7.015	7.023	7.036	7.052	7.073
Repasse 1,5% da RCL	2.515	2.663	2.816	2.978	3.149	3.330	3.521	3.724	3.938
Repasses complementares	3.997	2.887	2.862	2.882	2.896	2.904	2.905	2.899	2.887
Outras amortizações	2.011	1.524	1.331	1.150	970	790	609	429	248
Estoque Final de Precatórios (III)=(I)-(II)	22.086	19.326	16.565	13.804	11.043	8.282	5.522	2.761	0
Porcentagem do pagto anual em relação à RCL	3,9%	3,1%	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	2,7%	2,7%	2,6%
Porc. de rec. próprios mínimos relativos à RCL	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Desconto Acordos	40%	36%	31%	27%	23%	18%	14%	9%	5%
Percentual de recursos destinado a acordos	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Perc. de compensações com a D.A. s/ estoque	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%

Fonte: adaptado de quadro às fls. 207/208 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

¹²³ ADCT, 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.

¹²⁴ 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 [...] (revogado pela EC nº 109/2021).



Considerando-se os repasses de 1,5% da RCL (R\$ 2,63 bilhões), os depósitos judiciais (R\$ 4,21 bilhões) e a complementação do repasse conforme Plano TJ 2021 (R\$ 1,25 bilhões), verifica-se que **o Poder Executivo Estadual repassou, no ano de 2021, R\$ 8,1 bilhões ao e. Tribunal de Justiça de São Paulo, totalizando 4,62% da RCL, o que supera os 4,16% da RCL recomendados pelo TJ-SP (por força do artigo 64 da Resolução 303/2019 do CNJ).** O percentual excede, ainda, os 3,9% da RCL indicados na proposta de pagamento apresentada pela PGE. O detalhamento dos repasses mensais pode ser conferido na tabela seguinte:

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido
jan/21	165.482.561.888	13.790.213.491	206.853.202	348.141.925
fev/21	165.231.010.018	13.769.250.835	206.538.763	360.336.359
mar/21	166.514.698.764	13.876.224.897	208.143.373	355.101.907
abr/21	168.088.710.914	14.007.392.576	210.110.889	352.510.966
mai/21	169.929.227.592	14.160.768.966	212.411.534	410.915.870
jun/21	172.622.055.725	14.385.171.310	215.777.570	398.457.678
jul/21	176.915.787.654	14.742.982.305	221.144.735	411.463.066
ago/21	179.216.329.946	14.934.694.162	224.020.412	374.881.150
set/21	183.201.020.769	15.266.751.731	229.001.276	395.259.627
out/21	184.894.662.572	15.407.888.548	231.118.328	422.344.679
nov/21	184.918.222.467	15.409.851.872	231.147.778	439.557.684
dez/21	187.507.649.084	15.625.637.424	234.384.561	3.834.188.976
Total	2.104.521.937.393	175.376.828.116	2.630.652.422	8.103.159.886

Fonte: adaptado de quadro às fls. 214/215 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Dessa forma, **os valores repassados em 2021 superaram em 131,5% os repasses transferidos em 2020 (R\$ 3,5 bilhões).**

Desde a inclusão do Estado de São Paulo no Regime Especial de Pagamento de Precatórios, a Fazenda Estadual transfere as referidas parcelas ao Poder Judiciário, ao passo que os Requisitórios de Pequeno Valor (RPV) são pagos diretamente por meio da PGE.

Nesse horizonte, considerando-se os precatórios quitados pelo Judiciário e os requisitórios de pequeno valor, conclui-se que foram pagos R\$ 5,497 bilhões em 2021 (sendo R\$ 4,365 bi de precatórios e R\$ 1,133 bi de RPV), conforme explicitado pela DCG:

Especificação	R\$	AV (%)	Quantidade de Requisitórios	Quantidade de Beneficiados
Precatórios	4.364.774.878	79,40%	18.298	36.058
Requisitórios Alimentares	3.551.507.722	64,60%	18.174	35.865
Requisitórios Não Alimentares	813.267.155	14,79%	124	193
Requisitórios de Pequeno Valor	1.132.643.893	20,60%	137.779	150.277



Requisitórios Alimentares	1.091.921.348	19,86%	130.202	141.627
Requisitórios Não Alimentares	40.722.545	0,74%	7.577	8.650
Total	5.497.418.771	100,00%	156.077	186.335

Fonte: adaptado de quadro à fl. 216 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Com isso, o Estado de São Paulo finalizou o exercício analisado com um estoque de 81.496 requisitórios (em contraposição a 53.386 em 2020, 26.011 em 2019 e 19.839 em 2018), o que corresponde a um montante de R\$ 26,3 bilhões (evento 59, fl. 216 do Relatório da DCG 2021).

Apesar de o Estado ter sido capaz de realizar os repasses em percentual acima do estipulado pelo e. TJ-SP, ainda há **espaços para melhoria do ponto de vista do controle contábil orçamentário**.

Destarte, a instrução revela que o procedimento adotado pela Administração Estadual para a contabilização dos recursos provenientes de depósitos judiciais e extrajudiciais em que o ente é parte está em desacordo com o estipulado na Instrução de Procedimento Contábil (IPC) 15 (Depósitos Judiciais e Extrajudiciais) da Secretaria do Tesouro Nacional¹²⁵ e na Nota Técnica Conjunta nº 35/2015/SUCON/SURIN/SUPEF/STN/MF-DF¹²⁶.

Necessário, portanto, a **emissão de recomendação para que o Estado adeque o procedimento de reconhecimento de tais receitas conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais, de acordo com os roteiros contábeis indicados pela STN e reforçados pelo Comunicado SDG nº 29/2021**¹²⁷.

Por fim, vale mencionar que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil atualmente está questionando tanto o novo prazo para pagamento dos precatórios quanto o fim da linha de crédito que deveria ser criada pela União, por meio das ADIs 6.804¹²⁸ e 6.805¹²⁹, ambas sob relatoria do e. Ministro André Mendonça, sendo que nenhuma das ações foi apreciada pelo Plenário do STF. Assim, **recomendável que o Estado acompanhe o deslinde da matéria, tendo em vista o impacto que eventual declaração de inconstitucionalidade pode trazer às finanças do ente**.

¹²⁵ IPC 15 disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10600.

¹²⁶ Nota Técnica disponível em: [https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/33963_1141828/anexos/9226_346749/Nota%20T%C3%A9cnica%20Conjunta%2035-2015%20SUCON-SURIN-SUPEF%20-%20Dep%C3%B3sitos%20Judiciais%20\(2\).pdf?v=6456](https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/33963_1141828/anexos/9226_346749/Nota%20T%C3%A9cnica%20Conjunta%2035-2015%20SUCON-SURIN-SUPEF%20-%20Dep%C3%B3sitos%20Judiciais%20(2).pdf?v=6456).

¹²⁷ Comunicado SDG nº 29/2021 disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG29-2021.pdf.

¹²⁸ Movimentação da ADI 6804 disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158472>.

¹²⁹ Movimentação da ADI 6.805 disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6158634>.



6.5. Renúncia de Receitas.

De acordo com o artigo 70, *caput*, da Constituição da República¹³⁰ (replicado no artigo 32 da Constituição Paulista¹³¹), 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 públicos¹³², 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.

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 Governador¹³³.

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, como concessão de benefícios por mero decreto, desrespeito aos requisitos impostos pela LRF, concessão de renúncias sem autorização da CONFAZ e insuficiente controle sobre os benefícios concedidos. Além disso, a análise de diversos aspectos das renúncias de receitas restou prejudicada, tendo em vista que a

¹³⁰ 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.

¹³¹ 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.

¹³² 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 – RFDPE, Belo Horizonte, ano 2, nº 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.

¹³³ A proposta foi feita no Expediente TC-40471/026/15. No entanto, ante o adiamento 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.



Secretaria de Fazenda e Planejamento (SFP) encaminhou apenas parte dos dados requisitados pela Fiscalização sob a alegação de sigilo fiscal¹³⁴.

Para a suplantação dos graves apontamentos verificados, o e. TCESP 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”¹³⁵.

O Plano apresentado pelo Estado previa, inicialmente, que suas ações fossem cumpridas até 2019. Como será visto, houve descumprimento e sucessivas revisões de prazos e de ações, com consequências negativas para a atuação do controle externo. Ou seja, a maior parte dos problemas continuou a ser observada nos anos seguintes à apresentação do Plano, incluindo a concessão de benefícios por Decreto do Poder Executivo e o desrespeito às premissas da LRF.

Nesse horizonte, vale reforçar que, embora os pareceres do Tribunal referentes às contas de 2018 a 2020 tenham sido favoráveis, as impropriedades ligadas às renúncias de receitas foram sempre incluídas no campo das ressalvas e determinações.

Ao todo, o Tribunal emitiu 44 determinações e 46 recomendações relacionadas à temática de renúncias de receitas nas análises das contas entre 2017 e 2020, assim categorizadas pela DCG:

Categorização dos temas abordados em determinações e recomendações de 2017 a 2020	Quantidade de Determinações (*1)	Quantidade de Recomendações (*1)
Atuação do controle interno (*2)	1	4
Confaz (*2)	6	1
Crédito Acumulado	0	1

¹³⁴ Fls. 228/235 do relatório DCG no TC-3546.989.17-9. Relatórios da DCG disponíveis em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1>.

¹³⁵ 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)*



Estimativa e medidas de compensação (Art. 4º, 2o, V e 14 da LRF) (*2)	12	6
Estudos e diagnóstico prévio / Avaliação e monitoramento posterior (*2)	9	6
Lei em sentido estrito	6	0
Mensuração (*2)	4	3
Normatização (*2)	1	4
Plano de Ação (*2)	3	14
Reconhecimento Contábil	1	0
Remissões e anistias (*2)	0	1
Sigilo Fiscal	0	1
Transparência	0	1
Vigência dos benefícios (*2)	1	4
Total	44	46

(*1) Inclui Determinações e Recomendações ao Governo do Estado e à Secretaria da Fazenda e Planejamento. (*2) Temas que constam dos eixos do Plano de ação pactuado em 2018 em decorrência de determinação do Parecer Prévio de 2017. Fonte: quadro à fl. 514 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

É importante rememorar que, desde o momento em que o Tribunal passou a analisar a temática de renúncia de receitas no escopo das Contas do Governador, uma limitação recorrente aos trabalhos de fiscalização era a alegação da Administração Estadual de que as informações sobre a matéria estariam resguardadas pelo sigilo fiscal do **artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN)**.

Entretanto, conforme defendido à exaustão por este Ministério Público nos exercícios anteriores, **em nenhum momento o Tribunal almejou ter acesso a dados sigilosos**, visto que **as informações de renúncias de receitas não se enquadram no sigilo imposto pelo citado artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN)**, pois não expõem a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos de tributos, nem a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.

Corroborando tal entendimento, a e. Relatora das contas do Governador de 2018 consignou em seu voto que “o interesse dessa Corte não é imiscuir-se nas informações sigilosas dos sujeitos tributários, mas, tão somente, salvaguardar o interesse público subjacente à sua atuação constitucional de verificar a escorreta e impessoal destinação de recursos públicos no atingimento dos objetivos de Estado”¹³⁶.

Para regulamentar o compartilhamento de dados “em tese” resguardados pelo sigilo fiscal, a Secretaria da Fazenda e Planejamento editou a Resolução SFP n.º

¹³⁶ Voto disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/porta/Relat%C3%B3rio%20e%20Voto%20Dra.%20Cristiana%20de%20Castro%20Moraes%20-%20Contas%20do%20Governador%20....pdf>. Ressalte-se que o trecho do voto em comento foi acolhido pelo Plenário do TCE/SP na apreciação das Contas do Governador de 2018.



42, de 26/05/2020, que acrescentou os §§ 3º a 5º ao artigo 2º da Resolução SF nº 20, de 14/03/2012, prevendo que, “no atendimento a requisições feitas pelo Tribunal de Contas do Estado no exercício de suas funções constitucionais de fiscalização e colaboração na melhoria da gestão pública, poderão ser compartilhados os dados em princípio resguardados pelo sigilo fiscal, desde que de forma anonimizada” (eTC-2347.989.19-6, evento 184.1, fl. 08 e evento 161.1, fls. 17/18).

A Resolução, no entanto, não sanou as limitações de sigilo, uma vez que as escassas informações transmitidas à Corte continuavam a inviabilizar o pleno controle sobre os benefícios. Como defendido por este *Parquet* no curso das contas de 2019:

Nada obstante, a despeito não ser possível revelar o conteúdo constante do evento 161.2, haja vista que compete somente ao Relator a decisão sobre a manutenção ou não da restrição processual, é possível asseverar, com absoluta convicção, que a escassa informação ali constante passa longe de ser tida como sensível ou sigilosa, sob qualquer ângulo que se observe.

Remanesce, de fato, a inviabilização do controle externo de natureza técnica, exercido pela Corte de Contas, e, o de natureza política, empreendido pelo Poder Legislativo Estadual, nos termos do artigo 70, caput, da Constituição da República, e do artigo 32, caput, da Constituição Estadual, em razão da sonegação de informações adequadas sobre o elevado montante de renúncia de receita no exercício financeiro de 2019 (eTC-2347.989.19-6, evento 203.1, fl. 03).

Pondo fim de vez a essa celeuma, a Lei Complementar nº 187/2021 acrescentou o inciso IV ao § 3º do artigo 198 do CTN reconhecendo expressamente que “não é vedada a divulgação de informações relativas a [...] incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”.

Com isso, parte das informações que eram negadas, foram finalmente fornecidas pelo Estado após requisição realizada pela Fiscalização em março de 2022. Cabe ressaltar, todavia, que os valores fruídos por beneficiários ainda não foram compartilhados com a Fiscalização, agora sob a justificativa de limitação de recursos, rotinas e sistemas de controle.

A situação causa espécie. Afinal, como conceber que o Estado com maior arrecadação do país não disponha de sistema com funcionalidade que permita a extração automatizada de dados dos beneficiários de renúncias?

Trata-se de sério empecilho à atuação do controle externo em matéria de elevada relevância no contexto das contas de governo, já que se trata de bilhões de reais em recursos que anualmente deixam de ingressar no Tesouro para o custeio de programas governamentais. A esse respeito, impende reproduzir as palavras da



Chefia da ATJ, quanto ao fato de que a situação, que já era crítica, alcançou um patamar insustentável em 2021:

No tópico atinente aos benefícios fiscais concedidos, a novidade fica por conta da curiosa artimanha agora empregada pelo Estado para não apresentar informações a esta Corte sobre os valores fruídos por beneficiário, aliás, bem menos elaborada do que o uso do argumento de “sigilo fiscal”, defendido com afincos em exercícios pretéritos. [...]

*Faltam-me palavras para expressar o que realmente penso sobre a conduta do Governo de São Paulo, mas, quanto à única ressalva consignada em suas justificativas, me vem à mente o vocábulo “conveniência”, obviamente, para a Administração. **Primeiro** porque, diferentemente da tese de “sigilo fiscal”, passível de contra-argumentação, a arguição de inexistência de um sistema que permita extrair as informações solicitadas é mais difícil de ser refutada, já que demanda provas, ou ao menos indícios, de haver, sim, ferramentas para levantamento dos dados omitidos. **Segundo**, porque a falta da citada informação constitui sério empecilho ao pleno exercício do controle externo. [...]*

Com isso, entendo que o Governo do Estado conseguiu converter em insustentável uma situação que por muito tempo se manteve em patamares críticos.

Inaceitável, ou melhor, inacreditável que um dos Estados da federação com mais recursos econômico-financeiros e humanos qualificados, afirme não ter condições operacionais para implantar um sistema funcional e monitorar um dos aspectos que, no meu juízo, é dos mais significativos no âmbito da Administração Pública, frente ao impacto nas receitas e demais políticas públicas (evento 73.5, fl. 63 da Manifestação da Chefia da ATJ).

É dizer, sem embargo das determinações e recomendações proferidas pelo e. TCESP no curso dos últimos anos e a despeito da alteração introduzida pela Lei Complementar nº 187/2021 no CTN, as deficiências de controle da Administração Estadual continuam a prejudicar a análise da regularidade das renúncias de receitas, conforme relatado pela DCG:

Não é possível opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos, por exemplo:

- a) Atuação da fiscalização tributária em situações atípicas de alta variabilidade da fruição de benefícios, principalmente em períodos de recessão, onde uma abrupta queda de arrecadação não significaria um alerta ao fisco;*
- b) Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício;*
- a) Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;*



- b) Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas e com alta demanda, em detrimento de outros;
- c) Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante;
- d) Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- e) Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- f) Desvios de finalidade na concessão de benefícios.

Além disso, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também inviabiliza a realização de avaliações de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.

Portanto, neste aspecto, esta fiscalização continua com limitações. (fl. 512 do Relatório da DCG 2021, evento 59, g.n.).

Por sinal, entende-se que **o fato de a alteração do CTN ser recente não exime o Governo da falha**. Primeiro porque, há anos, o Tribunal já vinha alertando a respeito da necessidade de mais transparência e detalhamento sobre as renúncias realizadas. Segundo porque não se pode conceber que a Administração não tenha controle adequado e minimamente detalhado sobre tais benefícios, tendo em vista que se trata de informação básica que deveria subsidiar a tomada de decisão sobre concessão e manutenção das referidas renúncias.

Nesse contexto, não surpreende que a Gestão tenha sido incapaz de cumprir o **Plano de Ação que apresentou em 2017**, pois numa rápida leitura do que fora prometido é possível conferir que a ausência de rotinas mínimas de controle representa claro embaraço para o cumprimento da maior parte do que fora prometido.

No quadro abaixo, é possível confirmar que **apenas parte do Plano foi realmente implementado, embora seu prazo inicial de encerramento tenha finalizado em 2019**. Além disso, diversas ações precisaram ser postergadas ou reformuladas, ao passo que outras foram cumpridas após o prazo inicialmente estipulado.



Eixo/ação	Conteúdo	Prazo Original	Prazo postergado/ posição apresentada a à Fiscalização o do exercício de 2020	Prazo postergado/ posição apresentada à Fiscalização do exercício de 2021	Situação atual
A.1	Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017.	08/2019	03/2020		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 abandonada.
C.2	Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal	12/2019			Ação abandonada.
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.
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	04/22	Ação cumprida após o exercício 2021 (Resolução SFP 24 de 04/04/2022).
D.2	Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências indicadas na proposta.	07/2019	Prazo não estipulado	Prazo não estipulado	Ação pendente de implementação.



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	12/22	Ação com prazo a transcorrer, após prorrogação.
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		Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.
E.2	Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento.	05/2019		Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente, mas reprogramada em 2021.
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	Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação pendente.
E.4	Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas.	09/2019 ¹³⁷		Prazo postergado para dez/2022 (Entrega de estudos por consultoria a ser contratada)	Ação cumprida, prejudicada pelo conteúdo insuficiente.
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: adaptado de quadro de fls. 519/521 e quadro de fl. 528, ambos do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Conclui-se, imediatamente, que não houve qualquer avanço na execução do Plano entre 2020 e 2021. Até mesmo porque os poucos eixos que constam como “atendidos” na tabela acima, já haviam sido alcançados em 2020. Além do mais, sequer houve a atribuição de responsáveis por cada ação.

Atendendo a proposta do Departamento de Estudos de Política Tributária, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou que o Plano de Ação passará por nova revisão. Ou seja, resta **evidente que o Estado não vem conseguindo cumprir nem**

¹³⁷ Prazo inicial da rotina implementada.



os prazos nem as metas que a própria SFP estabeleceu para se adequar às recomendações e determinações do controle externo.

Essas sucessivas revisões de ações, acompanhadas da falta de designação de responsáveis pelo acompanhamento de cada eixo, demonstram **preocupante falta de coordenação, controle e empenho** em solucionar, de uma vez por todas, as numerosas lacunas que impedem a análise da regularidade das renúncias de receitas que foram e continuam sendo concedidas pelo Estado de São Paulo.

Em complemento, a DCG informa que “**os benefícios continuam sendo concedidos, ampliados ou revogados por meio de Decreto do Poder Executivo**”, em desrespeito à obrigação contida no artigo 150, §6º, da CF/1988¹³⁸ e às determinações do TCESP (realizadas no âmbito das Contas de 2018¹³⁹, 2019¹⁴⁰ e 2020¹⁴¹).

A insistência da Administração em conceder e revogar renúncias por meio de Decreto permanece mesmo após o STF analisar 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 Magna¹⁴².

Para justificar tais Decretos, o Estado tem se valido do inciso II do artigo 22, bem como do artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, cujo excerto está a seguir transcrito:

¹³⁸ 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, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.*

¹³⁹ 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)

¹⁴⁰ 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)

¹⁴¹ DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

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

¹⁴² 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).



Artigo 22 - Fica o Poder Executivo autorizado a:

[...]

II - reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, e alterações posteriores.

Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 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.

Como era esperado, foram protocoladas numerosas ações judiciais questionando, tanto a legalidade da Lei nº 17.293/2020, quanto a dos Decretos editados com seu respaldo. O setor jurídico da ATJ fez levantamento dessas ações, concluindo que a maior parte está atualmente em trâmite ou suspensa:

Nesse ponto, destaco que foi proposta ao menos 7 (sete) Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o E. Tribunal de Justiça de São Paulo, questionando especificamente a legalidade do art. 22 da Lei Estadual nº 17.293/20 e por arrastamento, de decretos dela decorrentes, com 1 (uma) ação julgada improcedente, na parte não extinta, 2 (duas) ações suspensas aguardando o julgamento das ADIs n.º 6.691 e 6.656 pelo E. Supremo Tribunal Federal, 3 (três) em trâmite e 1 (uma) extinta sem resolução do mérito, conforme quadro a seguir:



Ação Direta de Inconstitucionalidade	Data de cadastro do processo	Relator	Situação
2250266-75.2020.8.26.0000	20/10/2020	Desembargador Moacir Peres	Em 09/02/2022 - Ação julgada improcedente , na parte não extinta.
2283328-09.2020.8.26.0000	30/11/2020	Desembargador Moacir Peres	Em 24/03/2022 - Suspensão da ação até o julgamento das ADIs n.º 6.691 e 6.656 pelo E. Supremo Tribunal Federal.
2017642-20.2021.8.21.0000	04/02/2021	Desembargador Moacir Peres	Em 22/07/2021 - Suspensão do feito até o julgamento da ADI n.º 6.691 pelo E. Supremo Tribunal Federal.
2012280-37.2021.8.26.0000	28/01/2021	Desembargador Campos Mello	Em trâmite - Em 22/02/2022 houve a reunião de feitos para julgamento em conjunto.
2006601-56.2021.8.26.0000	20/01/2021		
2155205-56.2021.8.26.0000	06/07/2021		
2291126-21.2020.8.26.0000	10/12/2020	Desembargador Elcio Trujillo	Em 17/11/2021 - Extinção do processo sem resolução do mérito, por ilegitimidade ativa ad causam.

Da mesma forma, há ao menos 3 (três) Ações Diretas de Inconstitucionalidade em trâmite no E. Supremo Tribunal Federal, também questionando a legalidade do art. 22 da Lei nº 17.293/20:

Ação Direta de Inconstitucionalidade	Data de protocolo	Relator	Situação
6.656-SP ⁷	06/01/2021	Ministro Nunes Marques	Em trâmite
6.691-SP ⁸	23/02/2021		
6.673-SP ⁹	12/02/2021	Ministro Alexandre de Moraes	Em trâmite

De todas as ações propostas, a única que teve a análise do mérito julgada até o momento foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, contra o artigo 22, incisos I e II e § 1º, da Lei Estadual nº 17.293/20 e, por arrastamento, dos Decretos Estaduais nº 65.252, nº 65.253, nº 65.254 e nº 65.255, todos de 2020 (evento 73, fls. 27/28 da Manifestação da ATJ-JUR)

De qualquer forma, e como bem ponderado pelo d. Secretário-Diretor Geral, independente da discussão que está havendo no Poder Judiciário quanto à constitucionalidade dos dispositivos da Lei Estadual nº 17.293/2020, fato é que os demais desacertos na gestão das renúncias de receitas não merecem ser ressaltados, porquanto “evidenciam a falta da diligência necessária, por parte da Administração Estadual, no cumprimento das determinações e recomendações exaradas por esta Corte de Contas já há vários exercícios” (evento 76.1, fl. 37 da Manifestação da SDG).

Um ponto que vem sendo objeto de constantes críticas do TCESP é a **ausência das estimativas e medidas de compensação exigidas pelo artigo 14 da LRF na concessão de renúncias**. A esse respeito, a DCG conclui que os avanços ainda são



insuficientes, uma vez que “a metodologia de estimação foi atualizada, mas ainda contém deficiências que prejudicam a transparência e impedem a verificabilidade” (evento 59, fl. 540 do Relatório da DCG 2021).

A falha, além de configurar deliberada infringência à Lei Complementar nº 101/2000, vai frontalmente de encontro às seguintes determinações e recomendações realizadas nos Pareceres referentes às Contas de 2018 a 2020:

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).

2 - DETERMINAÇÕES:

[...]

2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

[...]

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

[...]

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-006453.989.18-8, evento 263.1, fls. 04/08)

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).

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

[...]

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

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

[...]

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

21.2. Que a concessão dos benefícios fiscais atendeu aos requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos quadros e anexos integrantes das peças orçamentárias, conforme modelagem estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN DCA (eTC-5866.989.20-5, evento 513.1, fls. 02/03).

Como agravante, verifica-se **que a maioria dos benefícios vigentes em 2021 não possuíam prazo definido, apesar de todos os esforços e alertas do Controle Externo** (evento 59, fl. 540 do Relatório da DCG 2021) ¹⁴³.

Nesse horizonte, mencione-se que a SFP editou a Resolução SFP nº 24, de 04 de abril de 2022, que cria “procedimentos de instrução e tramitação de expedientes

¹⁴³ 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 anos. 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.



entre a Subsecretaria da Receita Estadual e o Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento para análise sobre a edição de normas relativas a benefícios fiscais”. Entretanto, como apurado pela DCG:

Na Resolução SFP nº 24 de 04/04/2022 não há menção sobre a estipulação de prazo e não incluiu a necessidade de realização de estudo que apresente ‘considerações sobre o prazo de vigência adotado’ e que leve em consideração a vinculação à motivação e ao interesse público envolvido; ao alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, além do necessário respeito aos efeitos na meta fiscal. Não é concebível a concessão de benefícios por prazo indeterminado, sem apresentação da necessária justificativa.

Além disso, não se encontra no material menções ao legado de benefícios já concedidos sem prazo e sem análise (evento 59, fl. 522 do Relatório da DCG 2021).

É dizer, o Estado continua a desrespeitar a recomendação 15 do parecer prévio de 2017, que apontou a necessidade de “providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos”¹⁴⁴.

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 determinações e recomendações contidas nos pareceres referentes aos exercícios de 2018¹⁴⁵, 2019¹⁴⁶ e 2020¹⁴⁷.

¹⁴⁴ eTC-3546.989.17-9, evento 90.1, fls. 06/07

¹⁴⁵ 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;

¹⁴⁶ 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;

¹⁴⁷ DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

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

[...]

RECOMENDAÇÕES:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

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



Segundo a DCG, “os processos encaminhados pela SFP para o Governador não contaram com a juntada de estudos técnicos que pudessem atestar a vantajosidade das medidas propostas frente a qualquer objetivo elencado, ainda que genérico. As evidências também apontam que, mesmo fora dos processos que encaminharam as propostas de benefícios tributários, há poucos estudos técnicos no arquivo da SFP. A solução buscada e proposta nesta oportunidade pela Secretaria da Fazenda e Planejamento é a contratação de consultoria externa” (evento 59, fl. 532 do Relatório da DCG 2021).

Dito de outro modo, o Estado deixa de arrecadar anualmente bilhões de reais em renúncias de receitas sem ao menos providenciar estudos adequados que fundamentem o interesse público em manter tais benefícios. A constatação é, para dizer o mínimo, intrigante. Afinal, **uma vez que a própria Administração não sabe afirmar cabalmente o motivo para concessão de determinada renúncia, então como é capaz de justificar sua manutenção?**

Cumprе mencionar que o artigo 5º, inciso XX, das Instruções nº 01/2020 do TCESP determina que a SFP deve incluir, até o dia trinta de abril de cada ano, no processo eletrônico relativo às Contas do Governador, um “relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimacão, controle, mensuração e efetividade”.

Referida obrigação, contudo, não foi cumprida, já que a Subsecretaria da Coordenadoria da Administração Tributária limitou-se a noticiar que não existia estrutura de controle interno na SFP em 2021 (evento 59, fl. 537 do Relatório da DCG 2021).

Relembre-se que a própria Secretaria da Fazenda e Planejamento já havia informado nas Contas de 2020 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” (eTC-5866.989.20-5, evento 411.5, fl. 616 do Relatório da DCG 2020).

As dificuldades de mensuração do montante das renúncias concedidas não são evidenciadas apenas pela ausência do referido relatório. Com efeito, as próprias Leis de Diretrizes Orçamentárias para os anos de 2021 e 2022 trazem estimativas surpreendentemente conflitantes sobre as renúncias de ICMS, como bem ressaltado pela d. Chefia da ATJ:

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



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq

Quanto à previsão da participação da renúncia fiscal na arrecadação de ICMS, o Anexo I da LDO para 2021 (Lei nº 17.286/2020)¹⁹ apresenta o seguinte quadro:

ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL - ICMS (100%)

PREVISÃO				
Ano	Arrecadação Prevista	Renúncia / Arrecadação %	Perda de Arrecadação Prevista	Arrecadação Potencial
2021	160.176	10,1%	15.180	155.356
2022	160.087		16.182	176.269
2023	170.243		17.208	187.451

Fonte: Perdas na Arrecadação: DW-BO Universo Nova GIA 15/04/2020
Arrecadação: DW-BO Universo Gera ICMS 16/04/2020
Parâmetros Econômicos: FOCUS: 09/04/2020 – Projeções de Receitas Orçamentárias e Parâmetros Macroeconômicos – versão 13/04/20 (CPAR)

Na sequência, aquela peça orçamentária relacionada as renúncias fiscais de ICMS, base 2019, constando o termo “sigilo fiscal”, sem valores ou percentuais, para algumas categorias.

Note a significativa diferença daqueles valores em comparação aos estimados na LDO para 2022 (Lei nº 17.387/2021, Anexo I – Metas Fiscais – Estimativas e Compensação da Renúncia de Receita), referentes ao ICMS:

R\$ milhões

TRIBUTOS	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2022	2023	2024	
[...]						
TOTAL			53.149,84	64.791,43	69.609,32	

Expressiva discrepância também é observada no Anexo I – Metas Fiscais – Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita do Projeto de lei de LDO para 2023 (PL nº 247/2022), que estima as renúncias de receitas para 2023, 2024 e 2025, respectivamente, em R\$81.371,23, R\$86.335,86 e R\$91.575,35.

No mínimo, o cenário apresentado demonstra falta de zelo na administração, estruturação e planejamento dos aspectos inerentes aos benefícios fiscais, em grande parte, concedidos sem observância aos regramentos vigentes e/ou estudos prévios sobre os respectivos impactos socioeconômicos (atração de investimentos, desenvolvimento econômico ou social de determinada região etc.), que demonstrem para a sociedade, de forma transparente, a vantagem de se abrir mão, anualmente, de bilhões em receitas que, acaso ingressassem nos cofres públicos, poderiam suprir as carências da população em áreas essenciais, como saúde, educação, assistência social e saneamento básico (evento 73, fls. 70/72 da Manifestação da Chefia da ATJ).



Nesse aspecto, ainda que o próprio Anexo I da LDO 2021¹⁴⁸ tente explicar parcialmente o motivo para tal divergência, fato é que **não há qualquer razoabilidade para uma diferença de previsão de R\$ 16,182 bilhões para R\$ 52,149 bilhões em renúncias de ICMS** (considerando-se os dados do ano de 2022).

Em breve síntese, o conjunto de achados destes autos revela que não houve melhoria sob o quesito “renúncia de receitas” no exercício em comento.

Com efeito, o Plano de Ação está estagnado e a Fiscalização foi enfática ao afirmar que “não houve evolução, ou seja, os eixos que constam como ‘atendidos’, já o estavam em 2020” (evento 59, fls. 528/529 do Relatório da DCG 2021). Graves deficiências sob o aspecto do controle continuam a ser observadas. Não há estudos detalhados que justifiquem o interesse público em tais renúncias. As deficiências nas estimativas e estudos de compensação exigidas pela LRF continuam prejudicando a transparência. Benefícios sem prazo continuam em vigor. A concessão de renúncias com base em mero Decreto do Poder Executivo continua na ordem do dia, amparada em artifício jurídico de constitucionalidade questionável.

Além disso, mesmo que a questão do sigilo fiscal tenha sido finalmente superada por conta de recente alteração do Código Tributário Nacional, em termos práticos, verifica-se que a plena fiscalização dos benefícios continua prejudicada porque a própria SFP não dispõe de controles, rotinas e sistemas que permitam uma análise adequada sobre as renúncias que foram e continuam a ser concedidas.

Assim, a pergunta levantada pela DCG nas Contas de 2020 permanece sem respostas: “de que maneira o Secretário da Fazenda e Planejamento e o Governador do Estado decidem que conceder um benefício tributário é vantajoso em vista da renúncia de receitas que ele gera?” (eTC-5866.989.20-5, evento 243, fls. 573 do Relatório da DCG 2020).

A bem da verdade, nenhuma falha apontada pela instrução em 2021 gera surpresa. Todas foram objeto de recomendações e até mesmo determinações nos anos anteriores. Não é à toa que **as renúncias de receitas constaram quatro vezes como ressalvas nas contas do Governador de 2016 a 2020.**

¹⁴⁸ Como explicado no anexo I da LDO: *As estimativas de renúncia das modalidades isenção/redução de base de cálculo e créditos outorgados/presumidos utilizaram para o seu computo dados declarados pelos contribuintes do ICMS, que se constituem na principal fonte de informações econômico-fiscais a disposição da Secretaria da Fazenda. Por sua natureza, estes dados estão sujeitos à imprecisão no seu preenchimento, o que pode prejudicar a exatidão da apuração da renúncia, muito embora a Sefaz faça uma depuração prévia dos dados para identificar valores discrepantes, mitigando assim os erros de estimativa. As estimativas de renúncia pautam-se pelo conservadorismo. Os valores calculados tendem a ser superestimativas, uma vez que assumimos implicitamente que os benefícios sempre reduzem o faturamento do setor e, conseqüentemente, reduzem o recolhimento de tributos aumentando o valor renunciado. Em situações específicas e atípicas o benefício pode gerar aumento do faturamento das empresas e eventualmente aumento de arrecadação, estas situações não estão contempladas pelas metodologias utilizadas na apuração da renúncia.* Disponível em: http://orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/ldo2021.



Mesmo assim, **benefícios com retornos socioeconômicos duvidosos continuam a vigorar, com absoluta falta de transparência, por prazo indeterminado e às custas do contribuinte, sob o pretexto de guerra fiscal com outros Estados.**

A título comparativo, as despesas classificadas na função Assistência Social alcançaram apenas R\$ 1,187 bilhões em 2021 (evento 59, fl. 169 do Relatório da DCG 2021). Ou seja, mesmo considerando-se a estimativa conservadora de que foram renunciados “apenas” R\$ 15,180 bilhões de ICMS em 2021¹⁴⁹, chega-se à preocupante constatação de que **o Estado poderia custear, com folga, um ano inteiro de programas sociais com parte dos recursos que renuncia em apenas um mês.**

O modo descuidado como as renúncias vem sendo tratadas pela Gestão Estadual contrasta com a delicada situação de nove milhões de habitantes do Estado que se sustentaram com renda mensal inferior a R\$ 450,00 no primeiro trimestre de 2021¹⁵⁰. Apenas entre 2019 e 2021, houve aumento de 13,8% para 19,7% na parcela da população que vive com essa renda, sendo que no mesmo período a Administração pouco fez para aperfeiçoar o controle sobre uma cifra bilionária, mesmo sendo alertada recorrentemente pelo controle externo sobre a necessidade de adequar-se aos ditames legais já pacificados na Suprema Corte.

Como relatado pela instrução, já se fala até em uma nova revisão do Plano de Ação proposto em 2017 e que deveria ter sido cumprido até 2019. Ora, justamente por ter ciência da complexidade da questão, o TCESP determinou a elaboração e posterior revisão de plano composto de uma série de ações cujos prazos que, como está patente, foram reiteradamente ignorados.

Nesse panorama, constatada a inadequada gestão das renúncias de receitas, além de reincidente desprezo a recomendações e determinações exaradas por essa E. Corte (eTC-5866.989.20-5, eTC-2347.989.19-6, eTC-6453.989.18-8 e eTC-3546.989.17-9), o Ministério Público de Contas de São Paulo, como já o fizera nos anos anteriores, entende que a matéria deve ser tratada como **motivo determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável às contas anuais em apreço.**

Adicionalmente, **em virtude do recidivo descumprimento das determinações emitidas pelo e. TCESP sobre a temática “renúncias de receitas”, o MP de Contas corrobora a proposta sugerida pela DCG¹⁵¹, pela DSF-1¹⁵² e pela Chefia**

¹⁴⁹ De acordo com a Lei nº17.286, de 20 de agosto de 2020 - LDO 2021. Disponível em: http://orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/ldo2021.

¹⁵⁰ Conforme levantamento da FGV noticiado em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/07/20percent-da-populacao-do-estado-de-sp-vive-em-situacao-de-pobreza-diz-estudo-da-fgv.ghtml>.

¹⁵¹ Fls. 542/543 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

¹⁵² As reincidências no descumprimento das determinações deste TCESP, identificadas a seguir e que constaram de pareceres das contas de 2017 a 2020, bem como do descumprimento de instruções do TCESP, submetidos à Augusta Assembleia para ratificações e julgamentos das contas do governador, constituem requisitos, S.M.J., para aplicação de multa disciplinada no art. 104, VI, da LC 709/93 (evento 61.1, fl. 43).



da ATJ¹⁵³, para fins de que seja aplicada a multa prevista no artigo 104, inciso VI, da LCE nº 709/1993¹⁵⁴.

¹⁵³ Registro, por oportuno, que, ao abordar o tema “renúncia de receitas”, o Diretor Técnico de Departamento – DSF-I destacou a similaridade de algumas dessas ressalvas/determinações com determinações de exercícios anteriores, e propôs aplicação de multa, com base no artigo 104, VI, da Lei Complementar nº 709/93, ao que me filio, por considerar inadmissível a postura displicente do Governo do Estado em relação às deliberações desta Corte, de maneira reiterada. (evento 73, fl. 04 da Manifestação da Chefia da ATJ).

¹⁵⁴ LC nº 709/1993, artigo 104 - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

[...]

VI reincidência no descumprimento de determinação ou instruções do Tribunal de Contas.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



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



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



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



spoti.fi/2OQcAcq



PESSOAL

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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais



7. Pessoal.**7.1. Despesas com pessoal.**

No exercício de 2021, as despesas do Estado de São Paulo com pessoal e encargos sociais somaram R\$95.903.183 mil, valor equivalente a 35,17% do consolidado das despesas (excluindo-se as despesas intraorçamentárias), segundo relatório da DCG¹⁵⁵.

Disso se depreende uma redução significativa na participação desses gastos no montante total da despesa do Estado comparativamente a exercícios anteriores, como aponta a Administração Estadual em seu Relatório Anual¹⁵⁶.

Nada obstante, deve-se ponderar que **parte** da mudança na estrutura de gastos se deve ao aumento nas despesas totais do Estado. E, apesar de uma leve melhora em 2021, ainda assim, as despesas com pessoal e encargos sociais encontram-se bem acima do que foi despendido até 2019, conforme reiteradamente apontado por este Ministério Público¹⁵⁷. Confira-se:

R\$ milhares						
Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consolidado de despesas	192.256.258	204.011.146	212.253.106	226.144.265	221.766.528	272.678.509
Pessoal e Encargos Sociais	82.661.884	85.944.538	88.600.399	91.531.297	96.542.225	95.903.183
% sobre total de despesas	43,00%	42,13%	41,74%	40,47%	43,53%	35,17%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)¹⁵⁸. Obs.: foram utilizados os valores nominais.

Adotando o critério da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵⁹, assim como as determinações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN constantes do Manual de

¹⁵⁵ Vide Relatório da DCG (evento 59.1, pág. 166).

¹⁵⁶ Evento 57.7, págs. 11 e 12.

¹⁵⁷ 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; e evento 156.1 do eTC-2347.989.19-6, págs. 41/53.

¹⁵⁸ Dados de 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: eTC-5866.989.20-5, Relatório da DCG, evento 411.1, fl. 114; dados de 2020 e 2021, Relatório da DCG, evento 59.1, pág. 166.

¹⁵⁹ 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



Demonstrativos Fiscais - MDF¹⁶⁰ (valendo-se da competência prevista no artigo 50, §2º, da LRF¹⁶¹) e, finalmente, as orientações do TCESP sobre a matéria, em especial a Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018¹⁶², **a Unidade Técnica apurou que a despesa com pessoal do Poder Executivo totalizou R\$76.151.422 mil no exercício**, valor equivalente a 38,69% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R\$196.835.992 mil)¹⁶³ do Estado de São Paulo:

Despesas com pessoal (LRF)	Limite de alerta (90% do limite máximo)	Limite prudencial (95% do limite máximo)	Limite máximo	2019	2020	2021
Poder Executivo	44,10%	46,55%	49,00%	44,35%	45,5%	38,69%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados do relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG)¹⁶⁴.

Importante ressaltar que, no cálculo acima (que inclusive coincide com o realizado pela própria Origem), levou-se em conta o quanto apurado pela Contadoria Geral do Estado a título de “Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratação de Forma Indireta”, dado ser enquadrável na hipótese do §2º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme a Portaria nº 377/2020 da STN.

Discussões à parte¹⁶⁵, a Unidade Técnica pontuou que, caso desconsiderada a importância contabilizada em tal rubrica, da ordem de R\$3.713.120 mil, os dispêndios totais realizados com tal objetivo passariam a R\$72.438.302 mil, representando 36,80% da RCL ajustada, **estando ambos os percentuais supramencionados dentro do limite estabelecido pela LRF**.

A esse respeito, é preciso frisar que **parte** desse resultado favorável se deve ao incremento substancial da receita arrecadada em 2021¹⁶⁶, na medida em que 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 n. 178/2021).

¹⁶⁰ STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 11ª edição.

¹⁶¹ 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”.

¹⁶² 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”.

¹⁶³ Relatório da DCG, evento 59.2, págs. 30/34.

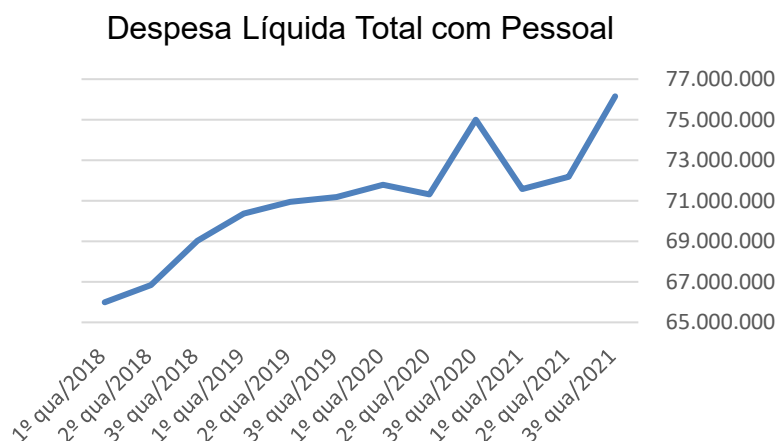
¹⁶⁴ Dados de 2019: eTC-2347.989.19-6, Relatório da DCG, evento 128.2, pág. 199; Dados de 2020: eTC-5866.989.20-5, evento 411.3, págs. 9/10; Dados de 2021: evento 59.2, págs. 30/34.

¹⁶⁵ A Nota Técnica SDG nº 176, de 27 de abril de 2022, menciona: “Em Sessão do Tribunal Pleno de hoje, em que pese a ainda vigente Portaria 377, de 2020, da S.T.N., decidiu que os gastos de pessoal de Organizações Sociais não integrarão os limites previstos no artigo 20, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

¹⁶⁶ Em termos nominais, o incremento da RCL-3º trimestre de 2021 foi de 19,3% em relação à RCL-3º trimestre de 2020, por exemplo. De acordo com a Fiscalização:



despesa líquida total com pessoal do Estado, no período de 2018 a 2021, continua numa crescente, representando 10,34% de crescimento nominal nesse período. Veja-se:



Fonte: informações e quadro extraídos do relatório da Fiscalização (evento 59.2, pág. 45).

De outra sorte, há que se ressaltar que o **demonstrativo de despesas com pessoal do Poder Executivo**, correspondente ao Anexo 1 do RGF, **permanece se apresentando em desconformidade com as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**.

É verdade que pelo menos desde 2020 tem havido certo avanço nesse sentido¹⁶⁷. Em 2021, especificamente, a Contadoria Geral do Estado voltou a fazer adequações na respectiva forma de cálculo, desta feita quanto ao reembolso referente às escolas municipalizadas¹⁶⁸, cujo valor passou a ser excluído tanto para efeitos de determinação da Receita Corrente Líquida – RCL ajustada quanto para apuração da Despesa Bruta com Pessoal¹⁶⁹, cumprindo recomendação expedida por essa Corte de Contas em exercícios pretéritos.

Todavia, ressentem-se a Fiscalização do TCESP da falta de inclusão do elemento “91” no grupo de Natureza de Despesa “1” Pessoal e Encargos, para recebimento dos registros das **sentenças judiciais com objeto trabalhista/alimentar**, a fim de compor o montante da despesa bruta com pessoal.

“Nos anos que antecederam à Pandemia do Novo Coronavírus a despesa total com pessoal do governo do Estado sobre a receita líquida vinha superando 42% e, na sequência, no período de dezembro/2019 a dezembro/2020 chegou a ultrapassar o limite de alerta do disposto no inciso II do §1º do art. 59 da LRF que é de 44,10%.

Como demonstrado a seguir, a partir do 1º quadrimestre de 2021 o percentual de gasto com pessoal foi reduzido em mais de 14,93% se comparado com o 3º quadrimestre de 2021, encerrando o ano com aplicação de 38,69%, afinal, o valor nominal da Despesa se manteve praticamente estável, porém, o montante de Receita foi, nominalmente, superior em mais de R\$ 30 bilhões de reais [...]”. (grifou-se) (Relatório da DCG, evento 59.2, págs. 43/44).

¹⁶⁷ Como destacado no Parecer ministerial acerca das Contas de 2020 (TC-5866.989.20-5, evento 434.1).

¹⁶⁸ 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”.

¹⁶⁹ 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.



Sobre esse ponto, tal como em justificativas apresentadas em anos anteriores¹⁷⁰, a Origem alega que 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 [...]”, sendo que até o momento nenhuma medida foi anunciada para solucionar a questão.

De outra banda, em continuidade ao trabalho desenvolvido a partir de 2020¹⁷¹, a Unidade Técnica apontou a **incompletude na contabilização das despesas com pessoal relacionadas às atividades finalísticas das Organizações da Sociedade Civil** (R\$3.713.120 mil)¹⁷², conforme estabelecido pela Portaria STN 377/2020 e pela Nota Técnica SEI 45799/2020/ME.

Nada obstante, salientou que “em decisão interpretativa superveniente ao Parecer Prévio das Contas do Governador do exercício de 2020, o Tribunal Pleno dessa Corte de Contas, decidiu que os gastos de pessoal das Organizações Sociais **não integrarão os limites previstos no artigo 20 da LRF**, em que pese a vigente Portaria 377/2020 da STN” (grifou-se).

Sem adentrar no mérito da deliberação em referência¹⁷³, fato é que a própria Portaria nº 377/2020¹⁷⁴, no §2º do artigo 1º, estabelece a eficácia plena dessa exigência somente a partir do exercício de 2022, de modo que, a rigor, a discussão em referência não repercute nas Contas em análise.

Além disso, sabe-se que está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Decreto Legislativo - PDL n. 333/2020, já aprovado pela Câmara dos

¹⁷⁰ A exemplo do Acessório eTC-10099.989.20-4, evento 47.2), pertinente às Contas Governamentais de 2020.

¹⁷¹ Conforme auditoria realizada nas Contas de 2020, tratando do “Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor” (eTC-5866.989.20-5, evento 411.6).

¹⁷² Segundo a Fiscalização (evento 59.2, págs. 23/24):

“O que se observa é que, para identificação, mensuração e reconhecimento no demonstrativo fiscal do valor correspondente a despesa com pessoal dentre os contratos formalizados com Organizações Sociais, a Secretaria da Fazenda e Planejamento coletou, em algumas Secretarias e Unidades Gestoras, informações quantitativas e financeiras de custeio de mão de obra nos contratos vigentes. A identificação ficou sob responsabilidade de cada órgão, que inclusive, podem ter adotado critérios diferenciados.

A Despesa total liquidada em 2021 no item de despesa 33903975 de R\$6.537.493 mil é apenas uma parte, cerca de 43,50%, de toda as (sic) despesa com repasses ao Terceiro Setor, ainda pendente de identificação do quanto é correspondente a despesa com mão de obra. De forma completa, os itens de despesa são listados abaixo, com valores repassados ao terceiro setor em 2020 e 2021”.

¹⁷³ Reserva-se o MPC ao direito de se manifestar a respeito da matéria oportunamente.

¹⁷⁴ 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).



Deputados¹⁷⁵, que visa à sustação da Portaria em referência, com fundamento no artigo 49, inciso V, da Constituição Federal.

Logo, é preciso atentar para o desenrolar da matéria ao longo do exercício de 2022, **estando o Governo ciente desde já**, no entanto, caso o referido ato normativo continue em vigor (ou seja, na eventualidade de o aludido PDL não vir a ser aprovado pelo Senado Federal), que as despesas em questão acarretarão forte impacto no percentual de despesa com pessoal, à luz das apurações realizadas pela Fiscalização em 2020 e em 2021 abordando o tema.

Outra falha apontada no Relatório da DCG diz respeito às **deduções de despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos transferidos a título de cobertura de insuficiência financeira do RPPS**. A respeito dessa questão, a Unidade Técnica consigna que (evento 59.2, pág. 28):

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. 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 deverá ser revisto, em atenção às determinações do MDF e às recomendações exaradas quando da análise das contas dos últimos exercícios.

O assunto foi devidamente debatido nas Contas de 2020. Naquela ocasião, restou demonstrado que os referidos aportes financeiros ao RPPS têm sido acrescidos, de um lado, ao valor da despesa bruta com pessoal (na linha das despesas com inativos e pensionistas), como também, por outro lado, têm sido deduzidos posteriormente à razão de “despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados”, neste último caso, com a **mera finalidade de anular a operação contábil anterior** quanto ao cômputo indevido daquele valor dentre as despesas **brutas** com pessoal. **Conforme manifestação ministerial exarada naqueles autos**¹⁷⁶:

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

¹⁷⁵ Processo pendente de deliberação do Senado Federal, nesta data. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151740>. Consulta em: 10/05/2022.

¹⁷⁶ eTC-5866.989.20-5, evento 434.1.



bruta e, desse modo, não precisaria deduzir esse valor posteriormente para efeitos de apuração da despesa **líquida** com pessoal.

Tais manobras contábeis estão em manifesta desconformidade com os padrões nacionais definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN [...]. (grifos originais)

Por mais que a Origem argumente, em esclarecimentos já prestados sobre o tema¹⁷⁷, “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.

Não por menos, desde 2019, esta Corte de Contas tem orientado o Governo Estadual a adequar a forma de contabilização das transferências para cobertura da insuficiência financeira do RPPS¹⁷⁸. Nas Contas de 2020, tal encaminhamento voltou a ser objeto de **recomendação expressa** nos seguintes termos¹⁷⁹:

RECOMENDAÇÕES:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

61. Corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, contabilizando-as de forma extraorçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público; [...]. (grifos originais)

A despeito disso, não se observa qualquer tomada efetiva de providência tendente à adequação dos procedimentos contábeis pertinentes, limitando-se a Origem a afirmar (já nas Contas de 2020, inclusive) que seria feito o “levantamento e avaliação das alterações orçamentárias” necessárias, sem que nada de concreto tenha sido apresentado desde então.

Considerando que a correção dessa metodologia é medida que se impõe à luz das normas supramencionadas, e dada a recalcitrância da Origem em cumprir tais disposições voluntariamente, **insiste o Ministério Público de Contas que a matéria**

¹⁷⁷ Nesse sentido, vide eTC-5866.989.20-5, evento 388.13, pág.45.

¹⁷⁸ “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” (eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 9.3).

¹⁷⁹ eTC-5866.989.20-5, evento 513.1.



seja alçada ao campo das determinações (e não mais recomendação) ao Governo do Estado, no bojo do Parecer Prévio a ser exarado este ano.

A propósito, essa situação de relutância referente à correção dos demonstrativos fiscais igualmente se aplica aos **contratos de terceirização de atividade-fim da Administração Estadual**, notadamente os que constituem substituição de mão-de-obra, cujas despesas devem ser contabilizadas no cálculo de despesas com pessoal (na rubrica “Outras Despesas com Pessoal”), conforme artigo 18, §1º, da LRF¹⁸⁰ e Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁸¹.

A despeito de ser uma exigência com mais de 20 anos de existência, que remonta à edição da LRF, até hoje o Estado de São Paulo “não detém o controle total e todas as informações necessárias ao monitoramento de referidos contratos”, em especial da mão-de-obra envolvida em cada um dos ajustes dessa natureza¹⁸².

Assim, dada a ausência dos aludidos controles, não há qualquer registro para aquela rubrica nos Relatórios de Gestão Fiscal referente a exercícios anteriores, a exemplo de 2020:

EXERCÍCIO DE 2020

DESPESA COM PESSOAL	JANIRO	FEBRERO	MARCO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL (CULMINA 5 12 MESES)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	7.997.728	8.180.721	8.428.264	8.946.229	7.719.989	8.092.732	7.989.893	7.667.270	8.076.718	7.973.134	8.272.649	22.892.612	111.092.227
Pessoal Ativo	3.516.439	3.587.093	3.851.689	3.406.768	3.422.357	3.407.614	3.505.026	3.395.018	3.948.724	3.531.711	3.843.386	7.559.652	47.076.417
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	2.885.526	2.915.773	2.242.582	2.852.945	2.852.414	2.978.862	2.882.541	2.606.115	3.252.963	2.992.019	3.192.921	6.344.855	29.122.536
Obrigações Patronais	630.473	570.933	607.091	542.411	558.749	628.159	622.097	608.591	656.349	629.339	648.117	1.214.218	7.946.063
Benefícios Previdenciários	441	388	416	353	202	594	385	492	392	379	345	580	4.879
Pessoal Inativo e Pensionistas	4.453.297	4.642.627	4.872.076	4.639.611	4.297.690	4.446.117	4.478.477	4.262.262	4.426.994	4.341.423	4.429.263	15.932.249	64.915.899
Aposentadorias, Reserva e Reformas	3.896.831	3.995.286	4.006.820	4.111.605	3.772.306	3.916.652	3.947.654	3.827.563	3.889.579	3.811.655	3.806.876	13.086.025	56.161.451
Pensões	557.466	548.341	566.851	527.803	525.282	529.465	530.823	534.385	537.415	526.764	532.387	1.946.340	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 forma indireta (1º do art. 18 da LRF)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (1º do art. 18 da LRF)	2.772.368	2.453.134	2.609.228	2.500.813	2.281.326	2.553.530	2.506.711	2.406.407	2.543.807	2.547.093	2.510.739	8.006.453	36.066.614
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	162	337	801	690	433	467	442	732	781	1.285	710	6.101	12.963
Decorretos da Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	232.285	215.889	32.163	36.269	21.294	23.440	37.023	23.890	19.793	34.438	27.117	19.589	723.130
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	2.539.622	2.266.908	2.662.261	2.562.835	2.260.593	2.529.974	2.528.245	2.381.884	2.523.028	2.521.374	2.512.902	8.073.763	35.363.481
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	5.195.639	5.647.586	5.770.139	5.446.477	5.437.624	5.498.881	5.417.792	5.260.863	5.532.911	5.416.628	5.731.919	14.492.699	74.992.612

Fonte: RGF-Poder Executivo, ref. 3º quadrimestre de 2020 (eTC-5866.989.20-5, evento 390.5, pág.101).

Apenas em 2021, a Origem começou a fazer registros naquela linha, sendo que os valores ali consignados correspondem, única e exclusivamente, ao montante apurado pela Contadoria Geral do Estado a título de “Outras Despesas de Pessoal

¹⁸⁰ 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).

¹⁸¹ 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, 11ª edição, 2021, p. 490).

¹⁸² Relatório da DCG, evento 59.2, pág. 46.



Decorrentes de Contratação de Forma Indireta”, não havendo sequer R\$1,00 atribuído para despesas decorrentes de contratos de terceirização de mão-de obra. Veja-se:

EXERCÍCIO DE 2021

RGF - ANEXO 1 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "a")													R\$ Milhões	
DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (Últimos 12 Meses)												INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (b)	
	LIQUIDADAS													
	2021													
	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO		TO TAL (ÚLTIMOS 12 MESES) (a)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	6.452.575	6.608.995	6.649.812	7.575.299	8.212.790	8.281.281	8.199.607	8.581.014	8.612.981	8.213.427	8.464.625	17.998.989	103.753.306	-
Pessoal Ativo	3.419.087	3.497.166	3.663.897	3.581.297	3.610.533	3.914.597	3.705.121	4.069.639	3.492.321	3.714.954	4.208.004	11.161.254	52.237.679	-
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	2.845.837	2.872.772	3.019.237	2.953.772	2.953.159	3.267.219	3.041.864	3.396.075	3.045.142	3.061.928	3.441.107	9.752.800	43.650.912	-
Obrigações Patronais	573.250	624.394	644.569	627.525	657.373	647.288	663.258	673.556	647.179	653.026	766.896	1.408.454	8.586.768	-
Benefícios Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pessoal Inativo e Pensionistas	2.726.675	2.807.976	2.686.441	3.677.167	4.292.850	4.059.082	4.188.924	4.208.207	4.610.819	4.191.114	3.937.033	6.417.017	47.802.506	-
Aposentadorias, Reserva e Reformas	2.498.911	2.449.211	2.474.870	3.147.768	3.728.864	3.510.892	3.622.749	3.631.207	4.041.273	3.642.311	3.374.969	5.607.761	41.730.785	-
Pensões	227.764	358.764	211.572	529.399	563.987	548.190	566.174	577.000	568.746	548.804	562.065	809.256	6.071.721	-
Outros Benefícios Previdenciários	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (3.1º do art. 18 da LRF)	306.813	303.764	299.565	316.835	309.497	307.692	305.562	303.176	310.641	307.359	319.558	322.718	3.713.120	0
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)	1.797.020	1.719.981	1.744.695	2.247.366	2.452.432	2.390.849	2.489.831	2.522.141	2.461.730	2.348.004	2.047.155	3.381.669	27.601.883	-
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	324	461	564	855	848	588	2.878	1.043	34.173	10.930	45.441	85.061	183.167	-
Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	29.923	24.590	30.026	23.532	89.322	22.321	33.205	76.890	25.992	24.828	124.006	71.092	575.727	-
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	1.766.773	1.694.930	1.714.016	2.222.879	2.362.262	2.367.140	2.453.748	2.444.208	2.401.564	2.312.245	1.877.708	3.225.516	26.842.989	-
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	4.655.555	4.888.974	4.905.207	5.328.033	5.760.358	5.891.232	5.709.776	6.058.872	6.151.251	5.865.473	6.417.470	14.519.321	76.151.423	-

Fonte: RGF-Poder Executivo, ref. 3º quadrimestre de 2021 (evento 57.6, pág. 28).

Para que se tenha uma ideia, em outubro de 2021, estavam vigentes 8.828 contratos de serviços terceirizados, estimando-se um montante total contratado de R\$33,37 bilhões.

Ainda de acordo com fontes oficiais, “na data-base de novembro/2020 existiam 32.779 processos trabalhistas em andamento e decorrentes de responsabilidade subsidiária nos contratos de terceirização. Isto representa 45% dos processos de cunho trabalhista de todo o Estado de São Paulo”¹⁸³.

Tais constatações, por si só, demandam urgente atenção das instâncias executivas e de controle (interno e externo), dado o potencial impacto fiscal que delas pode advir, inclusive em relação às demandas trabalhistas, como já demonstrado pela d. DCG.

Prova disso, é a auditoria realizada por esta Corte de Contas em 2020 tendo por objeto o “Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor”. Naquela ocasião, a Unidade Técnica levantou pelo menos “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 Órgão¹⁸⁴.

Em 2021, também sob perspectiva amostral, dentre os ajustes estaduais então vigentes (total de 8.828, em outubro/2021), 3.496 contratos (40% do total), que

¹⁸³ Relatório da DCG, evento 59.2, pág. 47.

¹⁸⁴ eTC-5866.989.20-5, evento 411.6, págs. 66/67.



totalizam em conjunto o valor global contratual de R\$18.058 milhões (54% do total), em tese, enquadram-se no referido critério.

Apenas no âmbito do Departamento Estadual de Trânsito, tomado como estudo de caso no exercício sob análise, foram detectadas 9 contratações “passíveis de conter mão de obra sendo utilizada em substituição de cargos efetivos dado que suas atividades apresentam correlações com a atividade fim da autarquia e são similares às desempenhadas pelo cargo de Oficial Estadual de Trânsito”.

Feitas as devidas análises, a Fiscalização estima que “dos valores a serem contabilizados no elemento de despesa 3.1.90.34, entre os contratos do Detran-SP analisados nesse trabalho, [...] tal montante representaria um acréscimo nas despesas brutas com pessoal da Autarquia no valor de R\$13.492.164”¹⁸⁵, o que se mostra deveras significativo, na medida em que retrata a situação de uma única Entidade, afora todas as outras e demais Órgãos que integram a estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual.

Não por menos, por ocasião das Contas de 2020, essa Corte de Contas **expediu 8 recomendações ao Governo do Estado**¹⁸⁶ em relação ao tema:

RECOMENDAÇÕES:

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

43. Relativamente à Fiscalização Operacional que analisou o *Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor*:

43.1. Determine à Corregedoria Geral da Administração – CGA que promova conciliações e iniciativas para aprimoramento dos controles, principalmente quanto à integridade e completude das informações constantes do Sistema Terceirizados;

43.2 Adote o Sistema Terceirizados, sob a vigilância da CGA, como sistema central e oficial de controle de todos os contratos de serviços terceirizados pactuados pelos órgãos estaduais e respectivas Unidades Gestoras;

43.3. Exija dos órgãos estaduais contratantes de serviços terceirizados a instituição efetiva de controles que possam mitigar os riscos trabalhistas, previdenciários, civis, administrativos que podem decorrer da responsabilidade objetiva e/ou subsidiária do Estado;

¹⁸⁵ No que se refere ao impacto desse montante nas Contas Estaduais como um todo, a DCG ressaltou que “no Demonstrativo de Despesa de Pessoal do RGF – Anexo 1, somando esse valor ao total de despesa bruta com pessoal no 3º quadrimestre de 2021, chegaríamos ao montante de R\$ 76.164.915 mil, mantendo o índice de pessoal do Estado em 38,69%” (evento 59.2, pág. 84).

¹⁸⁶ Contas de 2020, Parecer Prévio, eTC-5866.989.20-5, evento 513.1.



43.4. Encaminhe, tempestivamente, as informações pertinentes ao Sistema Audep fase III;

43.5. Estabeleça normatização adequada no sentido de definir as atividades-meio que podem ser terceirizadas;

43.6. Estabeleça controles que evidenciem a quantidade e o custo da mão de obra vinculada aos serviços terceirizados;

43.7. Contabilize, nas despesas com pessoal (elemento de despesa “34”), os valores contratuais pagos à mão de obra destinada à realização de atividade finalística dos órgãos públicos contratantes;
[...]

43.14. Determine aos órgãos de controle interno a adoção de metodologias fidedignas de amostragem, bem como que realizem suas atividades de forma periódica e planejada com vistas a reduzir riscos, sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos transferidos ao terceiro setor e/ou destinadas ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços; [...]. (grifos originais).

Em que pesem as alegações apresentadas pela Origem¹⁸⁷, fato é que as propostas de melhoria em referência não foram atendidas, fazendo letra morta o acurado trabalho desenvolvido pela d. Fiscalização.

A propósito, deve-se salientar que **as exigências acima visam dar cumprimento às citadas disposições legais, ensejando, com isso, que sejam encaradas com natureza de determinação**, não havendo espaço para discricionariedade do gestor quanto ao cumprimento ou não de tais advertências (logo, na essência, não se trata de mera recomendação)¹⁸⁸.

Demais disso, dada a resistência em se cumprir – há muito – com o dever de transparência e responsabilidade fiscal de que trata o artigo 18, §1º, da LRF, **deve-se impor ao Poder Executivo a apresentação de plano de ação, prevendo etapas e cronograma de atendimento ao quanto deliberado no Parecer Prévio de 2020**, a ser objeto de posterior acompanhamento pela Fiscalização, preservando-se com isso a autoridade e a eficácia das decisões proferidas pelo controle externo.

¹⁸⁷ Conforme Ofício 167/2022 – GS, do Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento (eTC-5866.989.20-5, evento 569), dispondo sobre o atendimento e/ou acompanhamento das determinações, recomendações e ressalvas, relativas às Contas do Governador do exercício de 2020.

¹⁸⁸ A diferenciação entre “recomendação” e “determinação”, há muito, está presente na jurisprudência do e. Tribunal de Contas da União. Para a Corte de Contas Federal, as determinações são expedidas com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas em face da afronta ao arcabouço normativo; por outro lado, quando os atos a serem adotados pelos gestores são discricionários, formulam-se recomendações. Logo, as primeiras são de cumprimento obrigatório, ao passo que as segundas podem ser atendidas ou não, muito embora nesse último caso seja necessário que o gestor apresente justificativa para o não atendimento, sob pena de responsabilização. Nesse sentido: Acórdão 1.752/2011 – Plenário; Acórdão 1.131/2009 – Plenário; Acórdão 1.171/2014 – Plenário; e o Acórdão 600/2019 – Plenário.

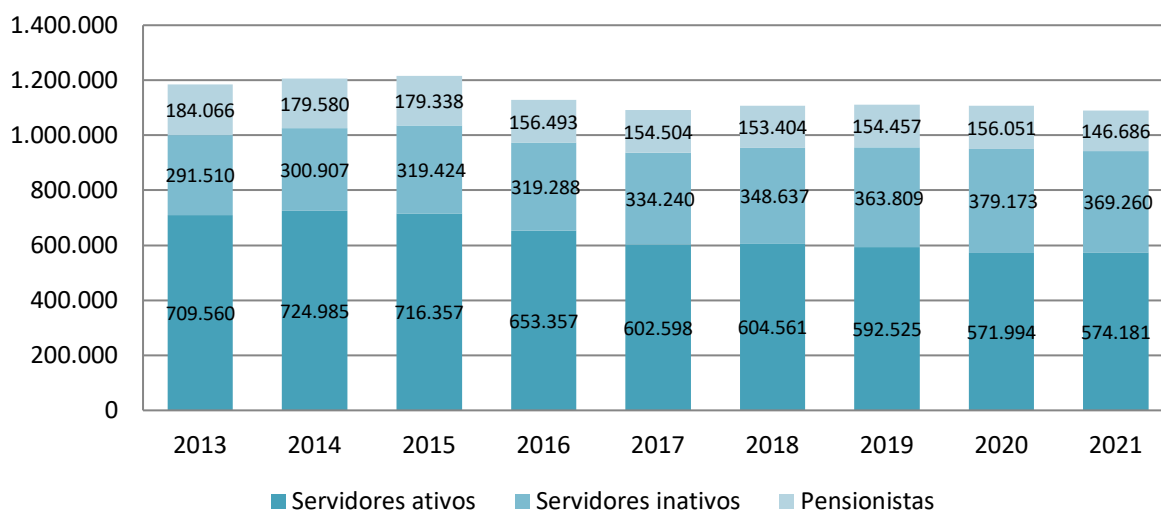


Ainda em relação ao Poder Executivo, depreende-se que, apesar de ter havido um incremento de 1,54% nos gastos nominais líquidos com pessoal entre 2020 e 2021¹⁸⁹, em termos reais, houve queda de 7,73%¹⁹⁰.

Sob a ótica quantitativa, por sua vez, o número de **servidores ativos** no âmbito da administração direta e indireta aumentou em comparação ao exercício de 2020 (acréscimo de 2.187 servidores, +0,38%), ficando mesmo assim abaixo da média verificada no interregno 2013-2020 (646.992 servidores).

Cabe anotar, ainda, que houve redução no número de agentes públicos inativos (decréscimo de 9.913, - 2,6%) e de pensionistas (decréscimo de 9.365, -6%), o que impactou no total de beneficiários da folha de pagamento entre 2020 e 2021 (de 1.107.218 para 1.090.127, diminuição de 1,54%), como se demonstra a seguir:

Número de Beneficiários na Folha de Pagamento do Executivo



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados dos Relatórios Anuais do Governo do Estado (RAEG)¹⁹¹.

Seja como for, é digno de nota que mesmo diminuindo a reposição dos servidores ativos ao longo dos últimos anos, com exceção de 2021, o Poder Executivo

¹⁸⁹ Considerando a metodologia utilizada pela Fiscalização, em ambos os exercícios, para que se possa fazer uma análise comparativa a partir dos mesmos pressupostos.

¹⁹⁰ Dados de 2020: eTC-5866.989.20-5, Relatório da DCG, evento 411.3, fl.8; dados de 2021 e índice de atualização: Relatório da DCG, evento 59.1, pág. 140; evento 59.2, pág. 32:

Ano	2020	2021	Variação (R\$)	Variação percentual
Despesas com pessoal – Executivo (nominais)	74.992.612	76.151.422	1.158.810	1,54%
Despesas com pessoal – Executivo (atualizadas pelo IPCA)	82.537.693	76.151.422	- 6.386.271	-7,73%

¹⁹¹ Dados de 2013 a 2020 disponíveis em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relatório-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx#>. 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. **Dados de 2021:** evento 57.10, págs. 74/79.



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 Administração¹⁹².

De acordo com os esclarecimentos prestados nas Contas de 2020¹⁹³, 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”.

Já naquela ocasião, este Órgão ministerial ressaltou a ausência de “*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*”¹⁹⁴, que, por sua vez, confirma-se nas Contas de 2021, ora em exame, na medida em que dentre as informações prestadas no Ofício n. 167/2022 – GS¹⁹⁵ não foram encontrados esclarecimentos em relação à matéria.

Tal omissão resulta no descumprimento de determinação emanada nas Contas de 2019¹⁹⁶, a qual foi reiterada nas Contas de 2020¹⁹⁷, nos seguintes termos:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que: [...]

2. Realize e divulgue estudos específicos sobre a necessidade de pessoal para cada órgão, estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo, redimensionando, observadas as mesmas restrições, 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; [...]. (grifos originais)

¹⁹² eTC-2347.989.19-6, evento 128.2, pág. 74.

¹⁹³ Nota Técnica CRHE n. 07/2020, produzida no âmbito da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão (eTC-5866.989.20-5, evento 388.10).

¹⁹⁴ eTC-5866.989.20-5, evento 434.1.

¹⁹⁵ Ofício 167/2022 – GS, do Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento (eTC-5866.989.20-5, evento 569), dispondo sobre o atendimento e/ou acompanhamento das determinações, recomendações e ressalvas, relativas às Contas do Governador do exercício de 2020.

¹⁹⁶ eTC-2347.989.19-6, evento 219.1.

¹⁹⁷ eTC-5866.989.20-5, evento 513.1.



Ainda nesse contexto, oportuno frisar que, desde as contas de 2016, o *Parquet* 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*”¹⁹⁸.

A despeito disso, como apontado no Parecer ministerial sobre as Contas de 2020¹⁹⁹, as últimas LDOs não têm avançado em relação ao tema.

Em verdade, as únicas novas restrições estabelecidas em matéria de pessoal foram aquelas decorrentes do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020,

¹⁹⁸ eTC-2347.989.19-6, Parecer Prévio sobre as Contas de 2019, evento 219.1, Determinações, item 6.

¹⁹⁹ eTC-5866.989.20-5, evento 434.1.



as quais foram reproduzidas na LDO para o exercício de 2021, tratando-se, no entanto, de normas com vigência temporária e limitada a 31/12/2021²⁰⁰.

Em 2022, com o fim das referidas restrições legais, voltou-se à estaca zero, na medida em que a LDO atualmente em vigor²⁰¹ sequer contém dispositivos específicos, a exemplo do que ocorre no âmbito da LDO da União²⁰².

Em tempo, 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 Municípios²⁰³, 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

²⁰⁰ LC n. 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: [...]”.

²⁰¹ Lei Estadual n. 17387/2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17387-22.07.2021.html>. Acesso em: 11/05/2022.

²⁰² Confirma-se a Lei Federal n. 14.194/2021, em especial o disposto a seguir:

“Art. 108. 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:

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. 109. 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.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2022/Lei_14194/Texto_Lei.pdf. Acesso em: 11/05/2022.

²⁰³ CF/88, alterada pela EC n. 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: [...]”.



São Paulo²⁰⁴, 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), **sendo válida e necessária a imposição de outras condicionantes nas leis orçamentárias**, com o objetivo de reverter ou evitar, conforme seja o caso, o crescimento desarrazoado de tais dispêndios

Nesse ponto, aliás, não custa lembrar que a melhoria no índice de despesa com pessoal em 2021 se deveu mais em razão do incremento na RCL do que propriamente na redução dos gastos em si. Além do que, como abordado anteriormente, a correção na forma de contabilização das despesas com mão-de-obra terceirizada e, eventualmente, de outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratação de Forma Indireta (Portaria STN n. 377/2020), certamente trarão impactos significativos no cálculo atualmente realizado. Logo, não se pode descurar das medidas que favoreçam e resguardem a necessária responsabilidade fiscal.

Ante todo o exposto, dado que as ocorrências relatadas ao longo do presente tópico **ou** atentam diretamente contra a legislação de regência **ou** acarretam o descumprimento injustificado de determinações ou de recomendações expedidas em exercícios anteriores, **o Ministério Público de Contas entende que tais fatos implicam na valoração negativa das presentes Contas**.

Em tempo, reforça-se a necessidade de que as admoestações relacionadas à forma de contabilização da despesas com pessoal, em especial no tocante aos repasses para cobrir insuficiência financeira do RPPS (e as deduções pertinentes) e em relação às "*Outras Despesas de Pessoal*" de que trata o artigo 18, §1º, da LRF, **sejam alçadas ao campo das determinações**, impondo-se igualmente ao Governo do Estado a **apresentação de plano de ação, prevendo etapas e cronograma de atendimento ao quanto deliberado no Parecer Prévio de 2020**, a ser objeto de posterior acompanhamento, preservando-se a autoridade e a eficácia das decisões emanadas pelo Controle Externo.

²⁰⁴ Tomando-se como exemplo o exercício de 2021, vê-se que a relação entre despesa e receita corrente ficou em 87,33%, o que, em tese, afastaria a aplicação do *caput* do art. 167-A da Constituição Federal (alterada pela EC n. 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".



7.2. Gestão da Previdência Social dos Servidores – Déficit financeiro e atuarial do RPPS.

A partir do exercício de 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, entre outros pontos, chama-se atenção para o fato de que **as receitas previdenciárias não têm sido capazes de custear as despesas pertinentes**, o que vem exigindo do **Tesouro**, ano após ano, a realização de significativos **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 2021, depreende-se que o resultado foi novamente deficitário, desta feita, em R\$17.767.560 mil, demandando **repasses financeiros extraordinários da ordem de R\$16.461.040 mil²⁰⁵**, que, por sua vez, financiaram cerca de **42,71% de toda a despesa previdenciária** do exercício:

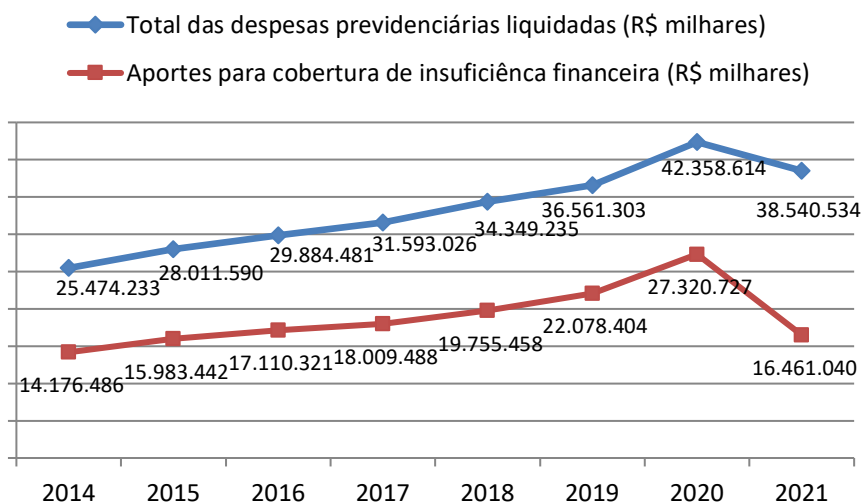
	R\$ milhares
Total das receitas previdenciárias realizadas	20.772.974
Total das despesas previdenciárias liquidadas	38.540.534
Resultado previdenciário	-17.767.560
Aportes realizados para cobertura de insuficiências financeiras	16.461.040

Fonte: elaborado pelo MPC, conforme dados apurados pela DCG (evento 59.1, pág. 242).

É bem verdade que a situação acima se mostra um pouco mais favorável do que a apresentada em exercícios anteriores. Até então, o déficit financeiro na Previdência Estadual vinha numa crescente, a ponto de, em apenas 7 anos (de 2014 a 2020), os aportes governamentais para cobertura de insuficiência financeira terem sido incrementados em mais de R\$13,1 bilhões em valores correntes. Confira-se:

²⁰⁵ De acordo com o anexo 4 do RREO referente ao 6º bimestre de 2021, apresentado no Balanço Geral do Estado – BGE, dos “recursos para Cobertura de Insuficiências Financeiras no valor total de R\$ 16.461.040.166,79, há o valor de R\$ 6.239.976.871,14 para RPPM-Regime Próprio da Previdência Militar” (evento 57.6, pág. 16).





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

Em 2021, por sua vez, houve uma interrupção nessa tendência de crescimento (seja na despesa previdenciária seja nos aportes extraordinários), tendo se observado, de um lado, a elevação das receitas de contribuições sociais²⁰⁶ e, de outro, a redução das despesas previdenciárias no referido exercício, como demonstra o Relatório Anual do Governo - RAG:

Tabela 4 - Receita de Contribuições

em R\$ milhões	2020 Jan a Dez	2021 Jan a Dez	Diferença 2021 (-) 2020	Varição Nominal	Varição Real
Receita de Contribuições	6.652	8.765	2.113	31,8%	21,7%
Contribuição do Servidor:	6.459	8.585	2.126	32,9%	22,7%
Ativos	3.891	4.144	253	6,5%	-1,7%
Inativos e Pensionistas	2.466	4.333	1.867	75,7%	62,2%
Outras Contrib. (Retenções sobre pagamento de Precatórios e OPV's)	102	109	6	6,0%	-2,1%
Outras Contrib. Previd. das Carteiras (IPESP)	172	155	-17	-9,8%	-16,7%
Contrib. de Solidar. às Santas Casas de Misericórdia	20	25	5	22,4%	13,0%

²⁰⁶ De acordo com o RAG (evento 57.7, pág. 8): “Receita de Contribuições apresentou um crescimento real de 21,7% (Tabela 4), explicado pelas seguintes rubricas: Contribuição do Servidor: com a aprovação da Lei Federal nº 13.954 de 16 de dezembro de 2019, que dispôs sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares - SPSM, houve uma alteração da base de cobrança da contribuição dos militares inativos e pensionistas. A partir de 2020 o percentual de 9,5% (era de 11%) passou a incidir sobre o total dos valores e não apenas sobre aquele que ultrapassasse o teto do RGPS. (Com o SPSM deixou de existir a contribuição patronal dos militares). A diferença necessária para o equilíbrio das receitas e das despesas será suportado pela insuficiência financeira do SPSM. Com a Reforma da Previdência Paulista, instituída pela Emenda à Constituição Estadual nº 49/2020 e Lei Complementar nº 1.354/2020, alterou a alíquota previdenciária fixa de 11% para alíquota de contribuição previdenciária escalonada de 11% a 16%, de acordo com a faixa salarial. A contribuição patronal continua sendo o dobro da respectiva contribuição do servidor ativo civil e com a instituição do SPSM a contribuição patronal dos militares deixou de existir”.



Tabela 8 - Despesas Totais

em R\$ milhões	2020	2021	Diferença 2021 (-) 2020	Variação	
	Jan a Dez	Jan a Dez		Nominal	Real
Pessoal e Encargos Sociais	96.542	95.903	-639	-0,7%	-8,3%
Ativos	52.043	57.193	5.150	9,9%	1,5%
Inativos e Pensionistas	44.499	38.711	-5.789	-13,0%	-19,7%

Fonte: quadros extraídos do RAG de 2021 (evento 57.7, págs. 8 e 12).

Particularmente no campo das receitas, um fator que contribuiu favoravelmente para o incremento de ingressos foi a edição da Lei Estadual nº 17.293/2020²⁰⁷. Dentre outras providências, essa norma 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, o que explicaria (ao menos em parte) a queda observada nos aportes extraordinários esse ano²⁰⁸.

A despeito desse avanço, dados os apontamentos da Unidade Técnica (evento 59.1, págs. 243/246 e págs. 256/261, respectivamente), urge que as instâncias competentes resolvam as **deficiências em torno do controle na arrecadação das contribuições previdenciárias, bem como em relação à própria gestão do seu patrimônio, notadamente no que diz respeito aos imóveis**, o que, se cumprido, somará esforços no fortalecimento de receitas próprias ao sistema previdenciário.

Afora isso, impende ressaltar - para que igualmente se tome providência - a **queda de 17,89% na arrecadação da receita oriunda de compensação previdenciária**, em comparação a 2020. Em números absolutos, para que se tenha uma ideia, a baixa representa R\$30.340 mil²⁰⁹ entre um ano e o outro, o que é significativo em um contexto de já acentuado déficit financeiro.

²⁰⁷ Nesse sentido, o Relatório Anual do Governo destaca que (evento 57.7, pág. 14): “Entre 2014 e 2020, a contribuição do Tesouro para a cobertura das despesas previdenciárias subiu de R\$ 14,2 bilhões para R\$ 27,3 bilhões, uma variação acumulada de 92,7%. Em 2021 este item atingiu o valor de R\$ 16,5 bilhões, o que representou um decréscimo nominal de 39,7%, e de 44,4%, em termos reais. Esta queda deveu-se ao maior ingresso de outras fontes de financiamento do RPPS, como os Royalties - resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Lei nº 16.004/2015) e o superávit financeiro (Lei Estadual nº 17.293/2020 e Decreto nº 65.350/2020)” (grifou-se).

²⁰⁸ De acordo com o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023, PL n. 247/2022, em 2021, os repasses à SPPREV em decorrência da Lei n. 17.293/2020 somaram R\$1.867.790 mil. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2022/05/Propositura/1000441392_1000541542_Propositura.pdf, pág. 79. Acesso em: 13/05/2022.

²⁰⁹ Vide quadro sintético das receitas previdenciárias arrecadas no exercício (Relatório da DCG, evento 59.1, pág. 247).



De outro lado, **no que se refere ao campo das despesas**, ainda com base no quadro reproduzido anteriormente, observa-se uma **retração acentuada nas despesas com inativos e pensionistas** em comparação ao exercício pretérito, da ordem de R\$5,788 bilhões.

A esse respeito, o Relatório Anual do Governo²¹⁰ dá a entender que despesas àquele título, inerentes ao exercício de 2021, foram empenhadas já em 2020 e, uma vez incluídas em restos a pagar, teriam sido executadas ao longo do ano sob análise. Confira-se:

*O grupo de despesa, Pessoal e Encargos Sociais continua sendo o componente mais importante da despesa, com uma participação na Despesa Total de 35,2%. No exercício em foco experimentou um decréscimo nominal de 0,7% e real de 8,3% (Tabela 8). **O principal fator determinante da queda da despesa com Pessoal é a despesa com servidores inativos e pensionistas, que, no exercício diminuiu em 13%, em termos nominais, e 19,7%, em termos reais. Em 2020 houve aumento significativo nas despesas previdenciárias devido ao superávit financeiro de R\$ 3,5 bilhões transferido à SPPREV como previsto pela Lei Estadual nº 17.293/2020 e Decreto nº 65.350/2020. Em contrapartida, despesas no mesmo montante foram inscritas em restos a pagar em 2020 e executadas no decorrer do exercício de 2021.** Quanto aos gastos com servidores ativos aumentaram 9,9% e 1,5%, quando descontado o IPCA.*
[...]

No exercício em foco, a Despesa com Pessoal (Tabela 8) experimentou uma queda nominal de 0,7% e real de 8,3%.

*O principal fator determinante da queda da Despesa com Pessoal foi o gasto com servidores inativos e pensionistas, que diminuiu 13% em termos nominais e 19,7% em termos reais. Em 2020, **como já explicado anteriormente, houve empenho de despesa correspondente ao superávit financeiro transferido à SPPREV conforme previsto pela Lei Estadual nº 17.293/2020 e pelo Decreto nº 65.350/2020**; já o gasto com servidores ativos aumentou em 9,9% em termos nominais e 1,5% em termos reais (Tabela 8).*

Muito embora tal fato não tenha sido objeto de apuração específica pelos Órgãos instrutivos antecessores, ressalta-se que, caso tal prática se confirme, de pronto deverá ser rechaçada em futuras fiscalizações empreendidas sobre a matéria, a começar pelos processos Acessórios às Contas Governamentais incumbidos de analisar a Execução Orçamentária e Financeira e os limites e critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

²¹⁰ Evento 57.7, págs. 11 e 13.



Isso porque a execução orçamentária de despesas inerentes a exercícios financeiros vindouros, a princípio, atenta contra os princípios da competência e da anualidade orçamentária, referidos nos artigos 34 e 35 da Lei nº 4.320/64²¹¹. Além do que, pode deturpar a apuração dos limites com despesas com pessoal, à luz do disposto na LRF: “Art. 18. *Omissis. [...]§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.*”²¹² (grifou-se).

Logo, é preciso ficar atento a essa questão ao longo do exercício em curso.

Feitas essas ponderações, assinala-se que, mesmo com o advento das recentes alterações legislativas alusivas à previdência estadual (notadamente em razão da Lei Complementar Estadual nº 1.354/2020, da Lei nº 13.954/2020 e do Decreto Estadual nº 65.021/2020), **a perspectiva é a de que essa dependência do Tesouro** (seja por meio de repasses extraordinários, seja por meio da vinculação de receitas) **continue em ascensão**, face à crescente insuficiência financeira do RPPS ao longo dos próximos anos. Nesse sentido, as estimativas da avaliação atuarial contratada pela SPPREV²¹³, cujo relatório foi realizado em abril de 2021, posicionado em dezembro de 2020:

²¹¹ Lei 4.320/64:

“Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas”.

²¹² Redação dada pela Lei Complementar n. 178, de 13 de janeiro de 2021.

²¹³ **A essa altura, pelo menos três avaliações atuariais encomendadas pela SPPREV comprovam tal circunstância.** A **primeira** (evento 286.6 do eTC-5866.989.20-5) 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 2020 (evento 411.43 do eTC-5866.989.20-5). Nessa última avaliação, inclusive, agregou-se à base legal utilizada o Decreto Estadual n. 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.





Fluxo de Caixa

R\$ 1000

Período	Contribuições do Governo	Aporte Extraordinário do Governo (*)	Contribuições dos Servidores	Total de Receitas do Fundo	Total de Gastos do Fundo com Benefícios	Diferença Receita - Gastos	Saldo de Caixa
2021	9.057.601	22.560.568	9.629.621	41.247.790	41.247.790	-	-
2022	8.678.964	24.385.646	9.810.775	42.875.385	42.875.385	-	-
2023	8.395.286	26.964.397	10.004.618	45.364.301	45.364.301	-	-
2024	8.062.844	29.811.829	10.210.207	48.084.879	48.084.879	-	-
2025	7.760.026	32.526.673	10.417.917	50.704.616	50.704.616	-	-
2026	7.601.492	34.185.875	10.576.705	52.364.072	52.364.072	-	-
2027	7.401.222	36.035.153	10.731.304	54.167.679	54.167.679	-	-
2028	7.411.823	36.523.872	10.850.044	54.785.738	54.785.738	-	-
2029	7.312.049	37.775.324	10.983.069	56.070.442	56.070.442	-	-
2030	7.130.209	39.357.104	11.109.518	57.596.831	57.596.831	-	-
2031	7.100.568	40.175.376	11.213.997	58.489.942	58.489.942	-	-
2032	7.012.476	41.160.924	11.316.826	59.490.227	59.490.227	-	-
2033	6.864.471	42.369.212	11.412.252	60.645.935	60.645.935	-	-
2034	6.867.444	42.485.029	11.477.021	60.829.493	60.829.493	-	-
2035	6.791.347	43.425.188	11.553.594	61.770.129	61.770.129	-	-
2036	6.645.326	44.498.895	11.618.177	62.762.399	62.762.399	-	-
2037	6.519.732	45.237.636	11.663.430	63.420.798	63.420.798	-	-
2038	6.366.125	46.232.924	11.707.774	64.306.823	64.306.823	-	-
2039	6.210.043	47.233.791	11.743.893	65.187.727	65.187.727	-	-
2040	6.145.312	47.267.565	11.750.173	65.163.050	65.163.050	-	-
2041	5.979.047	48.135.390	11.762.393	65.876.830	65.876.830	-	-

Fonte: quadro extraído da Avaliação Atuarial da SPPREV realizada em abril/2021, posicionada em 2020 (eTC-5866.989.20-5, evento 411.43, pág. 47).

A propósito, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023²¹⁴ traz dados ainda mais recentes, sendo possível observar com mais precisão a expectativa técnica em relação a essa matéria para os exercícios vindouros, conforme o Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores²¹⁵, constante do Anexo das Metas Fiscais:

²¹⁴ Projeto de Lei n. 247/2022. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000441392>. Acesso em: 13/05/2022.

²¹⁵ De acordo com o documento, as estimativas estão pautadas em “Informações extraídas do relatório de avaliação atuarial do plano de benefícios do regime próprio de previdência elaborado pela Conde Consultoria Atuarial à São Paulo Previdência - SPPREV - março 2022”.



ANEXO I
METAS FISCAIS
DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL DOS SERVIDORES
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL 2021 A 2036

EXERCÍCIO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (a)	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (b)	INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (c) = (a-b)
2021	18.395.649	36.724.479	-18.328.830
2022	20.376.680	43.416.444	-23.039.764
2023	19.071.559	45.910.384	-26.838.825
2024	19.590.967	46.205.724	-26.614.757
2025	19.324.698	50.926.536	-31.601.838
2026	18.895.208	53.377.183	-34.481.977
2027	18.730.180	54.072.095	-35.341.915
2028	18.759.888	56.895.687	-38.135.799
2029	18.921.325	56.997.731	-38.076.406
2030	18.980.642	58.041.009	-39.060.367
2031	18.983.110	59.367.839	-40.384.729
2032	19.072.151	59.959.477	-40.887.326
2033	19.108.031	60.878.554	-41.770.523
2034	19.086.584	61.977.798	-42.891.214
2035	19.170.981	61.744.776	-42.573.795
2036	19.173.035	62.270.663	-43.097.628
2037	19.080.838	62.959.236	-43.878.398
2038	19.042.965	63.405.232	-44.362.267
2039	18.957.364	64.103.399	-45.146.035
2040	18.846.005	64.662.990	-45.816.985

Fonte: quadro extraído do Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023.

Assim, a aparente melhora nos índices de 2021 não isenta o Governo Estadual do dever de adotar **outras providências** administrativas que garantam o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Ainda no campo da insuficiência financeira, verifica-se que tanto a Secretaria da Fazenda como a SPPREV continuam a fazer a execução orçamentária das transferências pertinentes, o que, apesar de não acarretar duplicidade (pelo fato de que os registros realizados de execução orçamentária se dão na modalidade 91 – intraorçamentária), contraria a norma contábil vigente, além de implicar **desatendimento à recomendação dessa Corte de Contas, expedida nos Pareceres Prévios antecessores**²¹⁶.

Noutro giro, **tratando agora da ótica atuarial, a situação igualmente não é das melhores**. De acordo com o Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15²¹⁷, o Estado de São Paulo contabilizou, em 2021, um **passivo atuarial da ordem de R\$812 bilhões**:

²¹⁶ Contas do exercício de 2019, eTC-2347.989.19-6, evento 219.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 9.3. e Contas do exercício de 2020, eTC-5866.989-20-5, evento 513.1, Recomendações à Secretaria da Fazenda e Planejamento, item 61.

²¹⁷ Evento 57.6, págs. 36/67.



Valores em R\$ 1.000,00

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2021
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	570.119.290
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	240.570.178
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	810.689.468
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	882.676
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	811.572.144
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	811.572.144
Saldo Provisionado em Balanço	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	811.572.144

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

(**) Patrimônio da SPPREV em dezembro/2021, conforme informação da SPPREV.

Fonte: quadro reproduzido da avaliação atuarial apresentada no BGE (evento 57.6, págs. 36/67).

Vale destacar, todavia, que o referido estudo continua se valendo de **fontes cadastrais desatualizadas** (como é o caso do UNICAMP, ref. a setembro/2020; e da USP, ref. a setembro/2018), **incompletas e inconsistentes**²¹⁸, sem falar nas inúmeras **desconformidades** detectadas pela d. Fiscalização em auditoria realizada sobre o tema, nas Contas governamentais de 2020²¹⁹.

Várias das ocorrências registradas, 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 2019²²⁰, 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”*.

No Parecer Prévio de 2020, inclusive, as orientações expedidas nesse tocante foram alçadas ao campo das **determinações**²²¹, o que reforça o dever de observância e adoção de medidas por parte do Governo Estadual. Veja-se parte delas:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

[...]

À São Paulo Previdência – SPPREV, para que:

[...]

²¹⁸ Conforme relatado pela Consultoria contratada, no Relatório da Avaliação Atuarial - NBC TSP 15 (evento 57.6, pág. 40).

²¹⁹ Dentre outros pontos, a Fiscalização apurou naquela ocasião (eTC-5866.989.20-5, 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 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.

²²⁰ 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).

²²¹ eTC-5866.989.20-5, evento 513.1, págs. 3/4.



29. Proceda à adequação do leiaute da base cadastral, conforme legislação vigente, informando aos demais órgãos ou entidades, que gerenciam a própria folha de aposentados, sobre a necessidade de atendimento à legislação referente a essa matéria (Portaria MF nº 464/2018 e IN 01/2018), enquanto não cumprido o § 1º do art. 2º c/c art. 3º da Lei Complementar 1.010/2007;

30. Solicite à Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado - CRHE os dados dos dependentes para fins previdenciários dos servidores ativos;

31. Promova um estudo junto a CRHE para adequar o formulário de recadastramento de Ativos, a fim de atender integralmente a legislação vigente;

32. Providencie um estudo para readequação do recadastramento, a fim de automatizar o preenchimento do cadastro, de modo que as informações sejam completas, confiáveis, consistentes e atualizadas e que permitam realizar avaliações atuariais fidedignas e adequadas para o dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e a determinação do plano de custeio do regime;

33. Providencie o recenseamento para fins de atualização das bases cadastrais, em conformidade com a lei, assegurando a periodicidade de, no mínimo, 5 anos para tal procedimento;

34. Defina e implemente rotinas consistentes de validação nas informações constantes de todas as bases de dados, gerenciadas ou não pela SPPREV, antes de enviá-las ao atuário para realização das reavaliações atuariais, com vistas a identificar inconsistências nos dados fornecidos, realizando a correção ou a complementação das informações necessárias;
[...]

37. Continue a empreender esforços para exigir que os órgãos cumpram o que dispõe a Portaria SPPREV nº 193/2020 no que se refere ao repasse das informações conforme o leiaute padronizado e para que o sistema SIGEPREV não demande intervenção manual dos operadores;

38. Envide esforços para a realização de uma Avaliação Atuarial fidedigna com foco na base cadastral e que cumpra com a legislação previdenciária e as normas contábeis, principalmente no que diz respeito às Instruções Normativas SPREV 08-2018; [...]

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 documento²²² em questão²²³.

Feita essa ressalva, e muito embora se observe um **decréscimo** (de R\$141.524.165 mil)²²⁴ em relação ao saldo registrado no exercício de 2020 (R\$953.096.309 mil²²⁵), fato é que o **passivo atuarial continua expressivo em 2021** (R\$811.572.144 mil), a ponto de representar cerca de 72% do subgrupo do Passivo Não Circulante (R\$1.112.576.535.802), e aproximadamente duas vezes o total do grupo do Ativo Total no Balanço Consolidado do Estado (R\$536.915.399.944)²²⁶, o que demonstra o tamanho esforço a ser feito para honrar com essa dívida no longo prazo.

A propósito, conforme já ressaltado em pareceres ministeriais anteriores, 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 9.717/1998²²⁷, 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 déficit 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 déficit atuarial poderá consistir:

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

²²² Evento 57.6, pág. 65.

²²³ Prova disso é que, por ocasião das Contas de 2020, a partir de uma análise comparativa entre as projeções atuariais referentes aos exercícios de 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 desconfiança nas projeções apresentadas para os próximos 75 anos (período de elaboração do DRAA)” (eTC-5866.989.20-5, evento 411.43, pág. 92).

²²⁴ Em consonância com o BGE/2021, “A atualização de valor da provisão matemática previdenciária no exercício de 2021 reflete efeitos provenientes das alterações ocorridas nos dispositivos e regras previdenciárias tais como 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 da taxa de juros (de 3,24% para 3,80%) e por consequência diminuição da obrigação” (evento 57.5, pág. 22).

²²⁵ Dados de 2020 extraídos da Avaliação Atuarial apresentada nas Contas do Governador referentes ao exercício de 2020 (eTC-5866.989.20-5, evento 390.5, pág. 139).

²²⁶ Dados extraídos do Balanço Geral do Estado, evento 57.5, pág. 142.

²²⁷ Conforme a Emenda Constitucional n. 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 n. 13.846/2019).



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.).

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 Previdência²²⁸.

Com efeito, o déficit atuarial de que ora se cuida tanto está demonstrado nos balanços gerais do Estado, como também se encontra expressa e formalmente reconhecido pela Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão²²⁹, em declaração

²²⁸ 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”.

²²⁹ Nos termos do Decreto Executivo n. 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: 13/05/2022.



subscrita em 19/06/2020 e publicada no DOE em 20/06/2020²³⁰, com fundamento na Nota Técnica SPPREV nº 03/2020²³¹, **o que só reforça o dever de observância à referida legislação por parte do Governo Estadual.**

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”²³².

Especificamente nas contas de 2019, inclusive, a diligente Fiscalização do TCESP²³³ 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]”²³⁴ (grifou-se).

Em 2020, essa matéria **ensejou ressalvas** nas Contas Governamentais daquele ano, tendo constado do respectivo Parecer Prévio **determinação expressa** ao Governo de São Paulo no sentido de que:

DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

[...]

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

11. De imediato e prioritariamente, encaminhe à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração;

12. Apresente plano de amortização nos termos da Portaria MF nº 464/2018 e IN nº 07/2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência;

13. Apresente estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo; [...]

²³⁰ Contas do Governador de 2020, eTC-5866.989.20-5, evento 286.11, pág. 55.

²³¹ Contas do Governador de 2020, eTC-5866.989.20-5, evento 286.10, págs. 144/151.

²³² 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).

²³³ Relatório da Diretoria das Contas do Governador, exercício de 2019 (eTC-2347.989.19-6, evento 128.2, pág.353).

²³⁴ 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).



Dentre essas diretrizes, destaca-se novamente a questão da migração de filiados da SPPREV à PREVCOM.

A esse respeito, como já destacado de forma mais aprofundada no Parecer ministerial sobre as Contas de 2020²³⁵, a **ideia subjacente à previdência complementar** é a de que a sua implantação tem por efeito não apenas **limitar as aposentadorias e pensões concedidas no âmbito do setor público**²³⁶ **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**.

A despeito disso, como ali explicado, sabe-se que 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 data²³⁷.

Tal vedação, no entanto, vai na contramão de outros entes que viram nessa medida uma forma de mitigar o déficit atuarial nos seus respectivos sistemas de previdência. Dentre esses, além da própria União, está o Distrito Federal e mais 15 Estados da Federação²³⁸.

O que chama atenção nesse contexto todo é que o Estado de São Paulo já dispõe de pelo menos **três estudos atuariais** que evidenciam, em maior ou menor medida, a vantajosidade decorrente dessa previdência²³⁹.

A se levar em conta apenas o último deles²⁴⁰, realizado em **junho de 2020**, portanto após a reforma da previdência (Lei Complementar nº 1.354/2020), depreende-se 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.

²³⁵ eTC-5866.989.20-5, evento 434.1.

²³⁶ Ou seja, pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

²³⁷ 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 n. 18/2019 e da Proposta de Lei Complementar n. 80/2019 (Reforma da Previdência Estadual), quando foram apresentadas emendas (Emenda 31 à PEC n. 18/2019 e Emenda 120 ao PLC n. 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.

²³⁸ Conforme detalhado no Parecer do MPC-SP sobre as Contas do Governador de 2020 (eTC-5866.989.20-5, evento 434.1): União (Lei n.º 12.618/2012), Distrito Federal (Lei Complementar n. 932/2017, art. 38), Acre (Lei n. 3549/2019, art. 3º), Alagoas (Lei Complementar n. 44/2017, art. 4º), Bahia (Lei 13.222/2015, arts. 1º e 2º), Ceará (Lei Complementar n. 123/2013, art. 28), Espírito Santo (Lei Complementar n. 711/2013, arts. 1º e 4º), Goiás (Lei n. 19.179/2015, arts. 1º e 2º), Minas Gerais (Lei Complementar n. 132/2014, arts. 3º c/c o art. 34 da Lei Complementar n. 156/2020), Mato Grosso do Sul (Lei Complementar n. 261/2018, art. 1º; e Lei n. 3150/2005, art. 33-A), Mato Grosso (Lei Complementar n. 670/2020, art. 2º), Pará (Lei Complementar n. 111/2016, art. 33-B), Piauí (Lei n. 6764/2016, arts. 1º, 4º e 4º-A) e Rio Grande do Sul (Lei n. 14.750/2015, arts. 2º e 27-A), Rio de Janeiro (Lei n. 6243/2012, art. 1º), Rio Grande do Norte (Lei n. 622/2018, art. 1º), Santa Catarina (Lei Complementar n. 661/2015, arts. 3º e 28) e Sergipe (Lei Complementar n. 293/2017, arts. 2º e 3º).

²³⁹ Vide as Contas do Governador referentes ao exercício de 2020, eventos 286.5, 411.34 e 411.35.

²⁴⁰ Contas do Governador referentes ao exercício de 2020, evento 411.35, pág. 10.



No entanto, a partir do 9º ano (a contar de 2020, quando foi elaborado o estudo), estima-se que a SPPREV passará a despesar menos recursos com o pagamento de benefícios previdenciários, até sair de uma situação de déficit para superávit no 16º ano após a migração desses servidores (em 2036, portanto).

Seja como for, tal como nas Contas de 2020²⁴¹, novamente **em 2021** a Origem argumenta que o aporte adicional de recursos (durante os primeiros anos após a migração) seria incompatível com a situação fiscal do Estado²⁴², muito embora **não apresente 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”**, a fim de comprovar suas alegações.

Documentação nesse sentido, aliás, já havia sido solicitada por ocasião das Contas de 2020, mediante diligências específicas deflagradas pelo Conselheiro Relator à época, sendo que até hoje nada de concreto foi apresentado, reforçando o desinteresse da Origem quanto ao tema²⁴³.

Por sua vez, **quanto ao plano de amortização** nos moldes dos artigos 54 e 55 da Portaria MF 464/018 e ao **estudo da segregação de massa**, previsto no artigo 53, § 2º, inciso II, e nos artigos 56 a 60 do mesmo instrumento normativo, **a Defesa argumentou na mesma ocasião que “a São Paulo Previdência estaria com o processo licitatório (Processo SPREV-PRC-2021 /00300) em andamento para contratação da empresa que realizará os estudos atuariais para o biênio 2021/2022”**²⁴⁴ e que ambos os documentos seriam solicitados a quem viesse a ser contratado.

Seja como for, dado que ainda não se tem notícia da efetivação do quanto alegado e **tendo em vista estritamente a situação vivenciada no exercício de 2021**, fato é que o Governo do Estado até essa altura:

- 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;

²⁴¹ eTC-5866.989.20-5, evento 286.3.

²⁴² Conforme documento da SPPREV, datado de novembro/2021, que trata das recomendações/determinações impingidas pelo Parecer Prévio das Contas de 2020: “Em razão da queda de arrecadação devido ao arrefecimento da economia provocada pela pandemia da Covid-19, o Governo do Estado de São Paulo tem envidado esforços para minimizar o impacto da crise nas suas contas, ao passo que busca a redução das despesas. Evidência dessa atuação foi a LC 17.293/20, a qual estabeleceu medidas voltadas ao ajuste fiscal e ao equilíbrio das contas públicas. Ainda, houve a realização da reforma previdenciária do Estado, por meio da ECE 49/2020, da LCE 1.354/20 e do Decreto Estadual 65.021/20. Referidas legislações visaram a redução do déficit previdenciário, cujo peso no orçamento estadual dificulta a canalização de recursos para investimento em outras áreas. Dessa forma, o plano de migração de servidores filiados ao RPPS para a PREVCOM, nesse momento, não se mostra adequado em razão da redução de receita que de pronto acarretaria ao RPPS, gerando de imediato um maior esforço financeiro do Estado para a cobertura da insuficiência financeira do regime previdenciário. Ademais, ainda com base no contexto acima exposto, a obtenção de empréstimo para financiamento da migração, no atual momento, não se coaduna com o que se pretende para o equilíbrio fiscal” (Vide eTC-5866.989.20-5, evento 569.34, págs. 7/8).

²⁴³ eTC-5866.989.20-5, eventos 254.1 e 303.

²⁴⁴ eTC-5866.989.20-5, evento 569.34, págs. 7/8.



- 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);
- e tampouco encaminhou à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS para a PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração.

Com efeito, a conduta omissiva do Poder Executivo nesses temas implica no **descumprimento de determinações** emanada dessa Corte de Contas e, dada a relevância da matéria, deve ser objeto de **valoração desfavorável nas contas em exame, sem prejuízo de que se reiterem os mesmos comandos**, para fins de monitoramento nos exercícios financeiros vindouros.

À margem da presente manifestação, para fins de verificação e acompanhamento, alerte-se à d. Fiscalização quanto à possível prática de empenhamento de despesa com inativos e pensionistas em contrariedade aos princípios da competência e da anualidade, o que pode impactar nos exames de execução orçamentária e financeira, bem como na apuração dos limites de despesas com pessoal.





ENSINO

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
 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	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 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 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 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 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 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 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 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 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



8. Ensino.

8.1. Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O artigo 212 da Constituição da República estabelece 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)²⁴⁵. A Constituição Estadual, por sua vez, exige que o Estado de São Paulo aplique, pelo menos, 30% de sua receita na MDE²⁴⁶.

Conforme apontado nas Contas referentes ao exercício de 2016²⁴⁷, o Estado vinha considerando 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 1.010/2007²⁴⁸.

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 contestada²⁴⁹. 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 Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007 e a inconstitucionalidade sem redução de texto do artigo 27 do mencionado normativo²⁵⁰, a fim de que os valores ali regulados não fossem mais contabilizados para o efeito de cumprimento das vinculações mínimas constitucionais do ensino.**

²⁴⁵ 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.*

²⁴⁶ 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.

²⁴⁷ eTC-5198.989.16-2. Manifestação do MPC disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais>.

²⁴⁸ 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;

²⁴⁹ Ofício 402/2016-GPGC.

²⁵⁰ 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.*



Entretanto, antes mesmo da declaração de inconstitucionalidade da LCE nº 1.010/2007, a questão do cômputo de gastos com inativos na aplicação de MDE ganhou novos contornos.

Isso porque foi editada a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018²⁵¹. O normativo, em seu artigo 5º, inciso III, seguindo a mesma lógica da Lei 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 educação²⁵². A principal distinção em relação à Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007 consistia no fato de que o novo 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 artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 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 de 2019, a ação foi extinta sem resolução do mérito e a liminar revogada²⁵³.

Paralelamente, este Ministério Público, pelos mesmos motivos declinados anteriormente, peticionou à PGR para que ingressasse com Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF em face da norma²⁵⁴.

De fato, **em 11 de novembro de 2020, foi ajuizada a ADI nº 6.593/SP contra o artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 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 na demora processual, pugnou pela concessão de medida cautelar.

Vale mencionar que a Advocacia-Geral da União (AGU) se manifestou pelo deferimento da medida cautelar pleiteada pela PGR. Como ressaltado pela AGU, “a

²⁵¹ Conforme seu art. 7º.

²⁵² 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;

²⁵³ 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 oburgada, 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)

²⁵⁴ Ofício 039/2019-GPGC (vide expediente eTC-6766.989.19-8).



classificação das despesas necessárias à recomposição do equilíbrio atuarial e financeiro do regime próprio de previdência como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino vulnera a competência legislativa da União para dispor sobre o assunto (artigos 22, inciso XXIV; e 24, inciso IX e §§ 2º e 4º, da Constituição), bem como o artigo 212 da Carta Republicana”²⁵⁵.

Na sessão plenária virtual de 3 a 14 de setembro de 2021, a **eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, votou pela procedência do pleito da PGR e propôs a conversão do julgamento de apreciação do pedido cautelar em definitivo de mérito para fins de declarar, com eficácia ex nunc, a inconstitucionalidade do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018**. Contudo, conforme ata da sessão, o julgamento foi suspenso após o Ministro Alexandre de Moraes pedir vista dos autos²⁵⁶.

Assim, levando-se em conta que a LCE nº 1.333/2018 estava (e continua até a presente data) vigente no exercício de 2021, conclui-se, para fins de análise da obrigação contida no **artigo 255 da Constituição do Estado**, que foi aplicado o percentual de 28,20% em MDE, abaixo, portanto, do piso de 30%:

Valores	R\$ milhares	% rel. receitas ²⁵⁷
Despesa bruta	52.109.169	31,36%
(-) Insuficiência financeira SPPREV - função Ensino (recursos do Fundeb)	-2.049.184	-1,23%
(-) Exclusões realizadas pelo próprio Estado	-632.990	-0,38%
(-) Despesas com o Programa Bolsa do Povo	-169.678	-0,10%
(-) Despesas com o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo	-722.997	-0,44%
(-) Saldo em conta não utilizado dos repasses via PDDE Paulista às APMs	-875.931	-0,53%
(-) Terceira parcela do Abono-Fundeb não paga	-799.214	-0,48%
(=) Despesa líquida	46.859.175	28,20%

Fonte: fl. 433 do Relatório da DCG 2021 (evento 59) e fl. 75 do Relatório da ATJ-CAL (evento 73).

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

²⁵⁵ Manifestação da AGU disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755134284&preID=6046974#>.

²⁵⁶ Conforme Certidão de Julgamento disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=757343197&preID=6046974&ad=s#>.

²⁵⁷ Total de receita de impostos e transferências (vinculados à educação): R\$ 166.139.474 mil (eTC-4345.989.21-4, evento 59, fl. 387).



212 da CF/1988²⁵⁸. Portanto, na apuração do piso exigido pela Constituição Federal, não pode o Estado valer-se das despesas realizadas com inativos²⁵⁹.

Na primazia de tal entendimento, verifica-se que, para fins de análise do disposto no **artigo 212 da Constituição da República**, a Administração Estadual aplicou apenas **24,49%** de suas receitas no ensino, ou seja, não observou o piso mínimo de 25%:

Valores	R\$ milhares	% rel. receitas ²⁶⁰
Despesas brutas	52.109.169	31,36%
(-) Insuficiência financeira SPPREV - função ensino (recursos próprios + recursos Fundeb)	-8.217.559	-4,95%
(-) Exclusões realizadas pelo próprio Estado	-632.990	-0,38%
(-) Despesas com o Programa Bolsa do Povo	-169.678	-0,10%
(-) Despesas com o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo	-722.997	-0,44%
(-) Saldo em conta não utilizado dos repasses via PDDE Paulista às APMs	-875.931	-0,53%
(-) Terceira parcela do Abono-Fundeb não paga	-799.214	-0,48%
(=) Despesa líquida	40.690.800	24,49%

Fonte: fls. 433/434 do Relatório da DCG 2021 (evento 59) e fl. 75 do Relatório da ATJ-CAL (evento 73).

Necessário esclarecer que, na apuração da despesa líquida com MDE, além das exclusões já propostas pelo próprio Estado, foram consideradas as seguintes glosas propostas pela DCG e pelo setor de cálculos da Assessoria Técnico-Jurídica:

a) Gastos com o Programa Bolsa do Povo.

Segundo o artigo 1º, *caput*, da Lei nº 17.372, de 26 de maio de 2021, o Programa Bolsa do Povo foi criado para concentrar a gestão dos benefícios, ações e projetos (com ou sem transferência de renda) voltados a pessoas socialmente vulneráveis.

Regulamentado pelo Decreto nº 65.812, de 23 de junho de 2021, o Bolsa do Povo contempla o Programa Bolsa Trabalho, o Programa Renda Cidadã, o Programa

²⁵⁸ 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)

²⁵⁹ 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.

²⁶⁰ Total de receita de impostos vinculados à educação: R\$ 166.139.474 mil (evento 59, fl. 455 do Relatório da DCG 2021).



Ação Jovem, o Auxílio-moradia emergencial (Aluguel Social), o Programa Bolsa Talento Esportivo, o Programa VidAtiva e a Bolsa-Auxílio do Programa de Qualificação Profissional e de Transferência de Renda "Via Rápida" (artigo 4º do Decreto nº 65.812/2021).

Conforme apurado pela DCG, “após análises dos itens de despesa e consultas de documentos individuais no SIGEO, foram identificados gastos, referentes ao programa assistencial Bolsa do Povo, que foram computados dentre as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (evento 59, fl. 394 do Relatório da DCG 2021). A tabela a seguir especifica os valores referentes ao Programa Bolsa do Povo, que foram liquidados e pagos na função 12 (educação) pelo Governo do Estado:

R\$ milhares

PROGRAMA BOLSA DO POVO	Valor Liquidado	Valor Pago em 2021	Pago em Restos a pagar em 2022	Saldo
Bolsa do Povo Estudantes	100.051	97.801	0	2.250
Bolsa do Povo Educação	51.590	51.022	210	358
Bolsa do Povo Estudantes - Centro Paula Souza (CPS)	2.078	2.078	0	0
Bolsa do Povo Educação - Centro Paula Souza (CPS)	2.459	2.459	0	0
Bolsa do Povo - Via Rápida 18	13.500	13.500	0	0
SOMA	169.678	166.860	210	2.608

Fonte: quadro à fl. 395 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Ocorre que **referido Programa possui caráter nitidamente assistencial, conforme expresso no artigo 6º, §1º, da Resolução Seduc nº 62, de 20 de julho de 2021²⁶¹ e, assim, os valores desembolsados a esse título não podem ser considerados como aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Com efeito, o artigo 71, inciso IV, da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)²⁶² define que gastos com assistência social não constituem despesas com MDE.

Por sinal, a impossibilidade de apropriar despesas com assistência social no piso do ensino remonta à antiga LDB (Lei nº 4.024/1961), como ressaltado no Parecer CP nº 26/1997 do Conselho Nacional de Educação:

²⁶¹ Resolução Seduc nº 62, de 20/07/2021. Art. 6º, §1º. *A participação na Ação Bolsa do Povo Educação não representa, em hipótese alguma, vínculo empregatício ou estatutário, eis que de caráter assistencial, não se revestindo das características que configuram tais vínculos (g.n.).*

²⁶² LDB, art. 71. *Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social (g.n.).*



*Os incisos II e IV do art. 71 baseiam-se num **princípio estabelecido desde a antiga LDB** (Lei 4.024, de 1961), segundo o qual não constitui despesa de MDE o custeio de atividades de assistência social, mesmo quando vinculadas ao ensino. [...] Seguindo aquela diretriz da antiga LDB, o inciso VI do art. 71 **exclui da categoria de MDE não apenas os bens e materiais providos para a assistência social nos sistemas de ensino, inclusive nas escolas, mas também aquelas destinadas a favorecer a permanência de crianças na escola através de assistência financeira às suas famílias como, ainda, todo o pagamento efetuado, a qualquer título, a profissionais ou outros servidores que atuem em funções de assistência social, mesmo quando vinculada ao ensino (g.n.).***

Nesse horizonte, **sem embargo da relevância social do Programa Bolsa do Povo**, fato é que a legislação impede a apropriação dos gastos da espécie para fins de cálculo das despesas em MDE.

b) Despesas com o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP).

O Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP) foi criado pela Lei nº 17.414, de 23 de setembro de 2021. De acordo com o artigo 1º, o objetivo do PAINSP é propiciar assistência técnica e financeira aos Municípios do Estado para a execução, de forma colaborativa, de programas e ações voltadas ao aperfeiçoamento da educação básica pública.

Através de um sistema informatizado, os Municípios interessados em participar do PAINSP indicam as ações em que desejam obter a assistência técnica ou financeira, cabendo à Secretaria da Educação verificar a viabilidade de estabelecer acordo para prestação de apoio conforme disponibilidade de recursos e adequação às normas regulamentares (artigo 4º da Lei nº 17.414/2021).

A Lei instituidora do Programa prevê, ainda, que a assistência técnica e financeira prestada pelo Estado contemplará os seguintes eixos: “materiais didáticos, pedagógicos, tecnologias educacionais e educação inclusiva”; “transporte escolar; alimentação escolar; formação e valorização de profissionais; infraestrutura física”; “equipamentos”; e “gestão pedagógica, avaliação educacional e estratégia de aprendizagem para alunos com altas habilidades, superdotados e com necessidades especiais” (artigo 2º da Lei nº 17.414/2021).

Em 2021, o Estado empenhou, R\$ 835,4 milhões referentes basicamente ao eixo infraestrutura do PAINSP, sendo que R\$ 723 milhões eram da fonte de recursos 1 (Tesouro) e foram incluídos na apuração de despesas com MDE:



Valores do PAINSP 2021

		2021				
Fonte Detalhada	Item	Cred Emp até o Mês	Liquidado Balanco até o Mês	Pago até o Mês	Inscritos RPNP Ano até o Mês	Restos a Pagar Total até o Mês
Total Geral		835.415.676	0	0	835.415.676	835.415.676
Total de 12 - EDUCACAO		835.415.676	0	0	835.415.676	835.415.676
Total de 001 - TESOIRO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR		722.996.682	0	0	722.996.682	722.996.682
001001001 - TESOIRO-GERAL	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	1.086.000	0	0	1.086.000	1.086.000
	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP-L.17414/21	721.910.682	0	0	721.910.682	721.910.682
	44405202 - EQUIP.MAT.PERM.-PLANO ACAO INTEG.SP-PAINSP					
Total de 005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS		112.418.994	0	0	112.418.994	112.418.994
005003002 - SALARIO EDUCACAO-CTA-PTE CONTRIB.2/3	33403910 - SERV.DE TERCEIROS-EST.SP-PAINSP-LEI 17414/21	16.114.500	0	0	16.114.500	16.114.500
	44405102 - OBRAS-PLANO ACOES INTEG.SP-PAINSP-L.17414/21	96.304.494	0	0	96.304.494	96.304.494

Fonte: quadro às fls. 399/400 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Como se observa no quadro acima, **tais valores foram empenhados, mas não liquidados. Uma vez que não houve transferência efetiva de valores aos Municípios, o montante foi integralmente inscrito em restos a pagar não processados, sendo que até 25 de abril de 2022 o valor permanecia integralmente sem liquidação.** Não bastasse, R\$ 274.929,00 inscritos em restos a pagar já foram cancelados, sendo que o Plano de Desembolso Padrão da Resolução Seduc nº 141/2021 prevê repasses proporcionais às execuções físicas das obras até 2024. Ou seja, na prática, caso os valores referentes ao PAINSP fossem mantidos como despesas do ensino em 2021, a despesa poderia ser executada até o terceiro exercício seguinte (evento 59, fls. 401 do Relatório da DCG 2021).

Além disso, **o primeiro Termo de Compromisso entre Estado e Municípios foi assinado apenas em abril de 2022.** Portanto, quando os empenhos foram realizados em 2021, não havia qualquer Termo formalizado. Havia apenas demandas inseridas diretamente pelos Municípios no sistema informatizado, mas nenhum instrumento jurídico que autorizasse o empenho, motivo este que, por si só, seria suficiente para respaldar a glosa integral dos valores do PAINSP indevidamente apropriados como despesa em MDE, já que não havia garantia, no fim do exercício de



2021, de que os valores seriam realmente executados pelos Municípios interessados no programa.

Ressalte-se que a contabilização destes valores como aplicação em MDE, mesmo sem a formalização de compromisso entre os entes federativos, só foi possível por conta da excessiva liberalidade indevidamente contida na normatização estadual do Programa, como apontado pela equipe da DCG:

[...] existe toda uma normatização estadual que permite a formalização por termos de compromisso, com algumas liberações de formalidades até então necessárias aos convênios, e diversas exceções que foram criadas de modo a permitir o empenho da despesa ainda no ano de 2021, antes da necessária formalização do Convênio e cumprimento de requisitos pelo município partícipe. O ato administrativo de empenhar uma despesa não é, isoladamente, implemento de condição que gera obrigação ao ente estatal. Referido ato fica pendente da efetiva liquidação, fase da despesa que, s.m.j., se realizada corretamente, permite o entendimento de efetiva aplicação dos recursos.

[...] Em suma, nossa opinião é de que, a legislação pertinente ao PAINSP e CONVÊNIOS, editada pelo Estado de São Paulo de setembro a dezembro/2021 permitiu a idealização do PAINSP com diversas flexibilizações e, forçosamente, a realização do empenho das despesas. Porém, não há evidências possíveis que permitem a inclusão de referidos montantes dentro a despesa aplicada em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) para o exercício em referência, pois ainda pendente do necessário implemento de condição (evento YY, fls. XX do Relatório da DCG 2021, g.n.).

A propósito, **até 25 de abril de 2022, os valores empenhados em 2021 e posteriormente inscritos em restos a pagar não processados sequer haviam sido liquidados e pagos**, sendo que esta Corte possui entendimento expresso em seu Manual de Aplicação no Ensino, no sentido de que restos a pagar não quitados até 31 de janeiro do ano seguinte devem ser glosados da aplicação em MDE, de modo a “evitar a não liquidação e posteriores cancelamentos de empenhos contabilizados na Educação, assegurando que estes, no ano examinado, revertam em bens e serviços para o ensino público”²⁶³.

Criticável, ademais, que esses Termos de Compromisso firmados tardiamente sequer tenham atendido às formalidades exigidas pelo artigo 25 da LRF, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo Decreto Estadual nº 66.173/2021.

Noutros termos, **além de terem sido celebrados em atraso, os poucos ajustes firmados em 2022 e que supostamente justificariam empenhos do exercício de 2021, desrespeitaram a legislação de regência.**

²⁶³ 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>.



Isso reforça o entendimento de que o programa foi implementado de forma improvisada e com as etapas seguindo uma ordem totalmente atípica, em que primeiro se lançam os valores na execução orçamentária de um ano com base em mera expectativa de interesse de outros entes federativos, para depois se buscar, de forma paulatina e com a pretensão de efeitos retroativos, a formalização de instrumentos que, em verdade, pouco acrescentam em termos de segurança jurídica, porquanto celebrados em desacordo com as formalidades legais da LRF e dos próprios normativos estaduais.

A par de tais considerações, entende-se pertinente a glosa sugerida pela Fiscalização de R\$ 722.997 mil referente aos recursos da fonte 1 (Tesouro) contabilizados a título do PAINSP, pois é patente que os valores não resultaram em qualquer benefício da manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2021 (evento 59, fls. 397/409 do Relatório da DCG 2021).

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 1978²⁶⁴ 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).

Até o exercício de 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). 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”²⁶⁵.

Com a edição da Lei Estadual nº 17.149, de 13 de setembro de 2019²⁶⁶, que instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista), houve alteração na dinâmica de repasses às APMs. Até então, estes repasses eram preponderantemente realizados pela FDE e envolviam um prazo célere e uma destinação mais específica dos recursos. Com a criação da nova dinâmica, tanto a Secretaria da Educação quanto o Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza”, em seus respectivos âmbitos de atuação, ficaram responsáveis por conceder

²⁶⁴ 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](#)

²⁶⁵ Descrição disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/fundacoes/fde/>.

²⁶⁶ Regulamentada através do Decreto Estadual nº 64.644, de 05 de dezembro de 2019.



assistência financeira por transferência direta às APMs, mediante crédito do valor do repasse em conta bancária específica (artigo 1º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 17.149/2019)

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 suscitados no Relatório da Fiscalização Operacional sobre a Manutenção e Reparos em Prédios Escolares (eTC-10699.989.20-8).

Em sua manifestação sobre as Contas do Governador de 2019, este *Parquet* de Contas, acompanhando as conclusões da d. Chefia da ATJ, pugnou pela glosa dos repasses às APMs nos cálculos do ensino. À época, o MPC, além de chamar atenção para os repasses intempestivos, criticou a forma precária como a prestação de contas dos recursos destinados às APMs vinha sendo realizada²⁶⁷.

O pleito ministerial não foi acolhido pelo E. Tribunal Pleno, que entendeu ser possível a inclusão do repasse de recursos às APMs, levando a questão ao campo das recomendações²⁶⁸.

Conforme notas taquigráficas da Sessão Plenária que analisou as Contas do Governador de 2019, a eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes ponderou o fato de se tratar do primeiro ano em que a transferência foi realizada, sugerindo, assim, 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 utilização²⁶⁹.

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 governo²⁷⁰.

²⁶⁷ 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).

²⁶⁸ 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).

²⁶⁹ *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.* (eTC-2347.989.19-6, evento 213.1, fl. 48, g.n.).

²⁷⁰ *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. [...] 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*



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 da transferência²⁷¹.

Não obstante, como ressaltado pelo MP de Contas no bojo do eTC-5866.989.20-5, houve descumprimento da referida recomendação no exercício 2020, já que 96% dos recursos repassados via PDDE foram liquidados apenas em dezembro de 2020. Além disso, foram constatadas numerosas impropriedades na prestação de contas dos recursos repassados, assim sintetizadas pela DCG:

Dentre as situações adversas mencionadas estão: Número reduzido (30,76%) de prestação de contas apresentadas no prazo determinado (janeiro/2021); repasse de recursos às APMs antes da aprovação e até mesmo da apresentação das contas relativas ao recurso anterior; dificuldade das APMs na prestação de contas; diversos problemas enfrentados pela administração que vêm dificultando a implementação do sistema "Gestão Ágil"; fragilidade das funcionalidades e das informações inseridas no sistema, principalmente aquelas referentes à ausência de Planos de Aplicação Financeira e às Pesquisas de Preços em documento com formato não manipulável; ausência de controle que identifique o real saldo em disponibilidades financeiras das APMs; com evidências de que grande parte das APMs beneficiárias ainda contava com relevante saldo em conta corrente bancária (eTC-005866.989.20-5, fl. 350 do Relatório da DCG 2020).

Conforme voto condutor do eminente Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho, as impropriedades foram relevadas, tendo em vista que se tratava de programa ainda recente. De todo modo, restou consignado no voto que a falta de avanços no planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs deixaria de constar como recomendação (tal qual ocorrera nas Contas de 2019), passando a ser encarada como ressalva nas Contas de 2020 (atendendo ao quanto proposto pela d. SDG):

[...] entendo que a situação pode ser relevada nestas Contas, visto que a operacionalização de controles dos repasses às APMs demanda adaptações, inclusive orçamentárias, por parte do Governo.

Por outro lado, não houve avanços efetivos na implementação de sistema para planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs até o presente momento, razão pela qual, acolho a manifestação da SDG para deixar de

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.).

²⁷¹ 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.).



constar como recomendação e, nestas contas, consignar como ressalva a ocorrência, visto que tais gastos devem ser empregados de forma efetiva para o cumprimento dos limites constitucionais e legais durante o exercício para que seja considerado como montante aplicado (eTC-005866.989.20-5, fl. 81 do voto, g.n.).

Apesar de tal ressalva, é possível asseverar que a maioria das falhas constatadas nos exercícios 2019 e 2020 persistiram em 2021, conforme apontado pela DCG:

*[...] o cenário relatado em 2019 e 2020 permanece quase integralmente. Repasses são realizados, sem conclusão e análise das prestações de contas do recurso anterior recebido, com recursos ainda em caixa e sem relatos de qualquer urgência caracterizada que justifique crescentes repasses. A análise realizada permite imaginar que o PDDE Paulista representa, s.m.j., somado às evidências coletadas por esta fiscalização nos exercícios de 2019 a 2021, **um meio de cumprir artificialmente o percentual mínimo de 25%** da receita de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, definido pelo art. 212 da CF (evento YY, fls. XX do Relatório da DCG 2021, g.n.).*

Decorridos quase três anos desde a promulgação da Lei que criou o Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (Lei nº 17.149/2019) e sem embargo das recomendações e ressalvas emitidas pelo e. TCESP, um dos poucos avanços que se nota é que os recursos, antes repassados preponderantemente em dezembro de cada ano, passaram a ser transferidos, em sua maior parte, nos meses de setembro (56,39%) e outubro (42,65%) de 2021. A persistente falta de planejamento para a transferência destes valores, todavia, não deixa de chamar atenção, já que **99,54%** dos repasses concentraram-se novamente no **último quadrimestre do exercício** (evento 59, fls. 413/414 do Relatório da DCG 2021).

Ademais, até 8 de abril de 2022, **88% das prestações de contas do Programa ainda estavam em andamento**. Nesse percentual pode haver, inclusive, prestações que remontam aos exercícios 2019 e 2020, tendo em vista que parte relevante destas foram reprogramadas e o sistema utilizado pelo Estado sequer explicita o ano a que cada uma se refere.

Prestações de Contas do Sistema SED

Status	2019			2020			2021		
	Qtd.	%	Valor	Qtd.	%	Valor	Qtd.	%	Valor
APROVADA	-	0%	-	7.201	35%	638.995	1.020	2%	22.653
EM ANDAMENTO	-	0%	-	443	2%	59.170	43.412	88%	1.715.672



NÃO ENTREGUE ATÉ O MOMENTO	-	0%	-	-	0%	-	3.794	8%	230.344
REPROGRAMADA	5.063	100%	653.297	12.655	62%	815.903	731	2%	12.145
REPROVADA	-	0%	-	98	1%	14.026	-	0%	-
REPROVADA POR ATRASO	-	0%	-	99	1%	13.352	160	0%	4.872
TOTAIS	5.063	100%	653.297	20.496	100%	1.541.446	49.117	100%	1.985.685

Fonte: quadro à fl. 414 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

Um ponto relevante nesse contexto é que a SEDUC apurou saldo de R\$ 875,9 milhões nas contas das APMs em 29 de dezembro de 2021, sendo que a falta de controle é tamanha que a própria Secretaria não soube informar se tal valor é referente a 2020 ou 2021. Tampouco se sabe a quais subprogramas do PDDE esses recursos pertencem ou as suas correspondentes fontes de recursos, porquanto o sistema utilizado não conta com tal funcionalidade (evento 59, fls. 415/416 do Relatório da DCG 2021).

Repisando argumento apresentado desde 2019, a SEDUC alega que “está em desenvolvimento uma funcionalidade de categorização dos créditos dentro do sistema Gestão Ágil do Banco do Brasil, que deverá ser implementada em 2022 e possibilitará a consulta dos saldos pelas APMs e pela Seduc e irá sanar essa deficiência” (evento 59, fl. 416 do Relatório da DCG 2021).

Todavia, **decorridos quase três anos desde a instituição do programa, entende o MP de Contas que já não é mais possível que o Estado continue se valendo da própria falta de transparência, planejamento e controle, para realizar meras transferências de valores entre contas, ao passo que o sistema estadual de ensino continua marcado pela precarização da infraestrutura das escolas, superlotação de salas de aula, fragilização da atividade docente e insatisfatório desempenho na avaliação do Ideb.**

É criticável que um programa com finalidades tão nobres (como o fortalecimento das APMs e o fomento à participação das comunidades escolar e local na gestão do ensino²⁷²), apresente tantas fragilidades de controle que nem sequer o próprio Estado saiba afirmar a que exercício se referem nada menos que R\$ 875,931 milhões.

Esse descontrole sobre os recursos disponíveis em conta e o papel decisivo que a cifra possui na averiguação do cumprimento do piso de 25% estabelecido pelo artigo 212, *caput*, da CF/1988 é bem expresso pela DCG:

De forma conclusiva, os controles disponíveis atualmente não permitem concluir pela ocorrência de efetiva aplicação dos recursos em Manutenção e

²⁷² Como estabelecido no artigo 14 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) e na estratégia 19.4 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação).



Desenvolvimento do Ensino. O que se pode afirmar é que há um saldo de pelo menos R\$ 875.931 mil nas contas das APMs que não foi aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no ano de 2021, conforme declarado pela Secretaria da Educação, mas referido montante não é possível de ser validado, diante das deficiências de controle apontadas e fragilidades do Sistema SED que não fornece as informações de repasses e prestações de contas por exercício e não possui funcionalidade de categorização dos créditos por APM e respectivas aplicações e saldos remanescentes.

Com fins informativos, a seguir são apresentados os cálculos da aplicação no ensino, que, **se desconsiderado o valor de R\$ 875.931 mil do PDDE Paulista, totalizaria 24,97% no exercício de 2021, abaixo do mínimo constitucional de 25%** (evento YY, fls. XX do Relatório da DCG 2021, g.n.).

Desse modo, no caso *sub examine*, este **Parquet entende pertinente a aplicação do princípio geral do direito de que ninguém pode se beneficiar do próprio erro**, sendo medida de rigor **glosar o saldo em conta das APMs da aplicação em MDE**. De fato, não é razoável admitir que o Estado se beneficie por não ter providenciado ferramentas de controles adequadas, as quais, se já estivessem em operação, permitiriam o cálculo adequado dos valores efetivamente utilizados pelas APMs em 2021.

d) Terceira parcela do Abono-Fundeb não quitada.

Como será tratado no tópico “Utilização do Fundeb”, a Lei Complementar Estadual nº 1.363/2021, autorizou o Poder Executivo a conceder, no exercício de 2021, o Abono-FUNDEB aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria da Educação para fins de cumprimento do disposto no artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988.

Como consequência, um valor de R\$ 2.380.372 mil foi liquidado em 2021 a título do referido abono. Na prática, apenas R\$ 1.581.157 mil foi efetivamente pago, restando, portanto, uma pendência de R\$ 799.214 mil inscrita em restos a pagar (evento 59, fl. 422 do Relatório da DCG 2021).

Tendo em vista que o artigo 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020 possibilita a aplicação da parcela diferida²⁷³ do Fundeb apenas até o primeiro quadrimestre de 2022, e levando-se em consideração que após o fim do referido prazo não houve quitação dos valores inscritos em restos a pagar, pertinente a glosa nos dispêndios em MDE proposta pelo d. setor de cálculos da Assessoria Técnica-Jurídica:

Vale ressaltar que, se a Lei Federal 14.113/2020 fixou o primeiro quadrimestre do ano subsequente como data limite para que o saldo residual eventualmente

²⁷³ Limitada a 10% dos recursos recebidos à conta dos Fundos (inclusive relativos à complementação da União).



existente fosse aplicado (empenhado, liquidado e pago), não vejo na lei incidente a possibilidade de permitir que os pagamentos dos Restos a Pagar vinculados ao FUNDEB transgridam o limite legal de aplicação, definido em 30 de abril do exercício seguinte.

Tanto é assim que esta E. Corte de Contas, sob a égide da Lei Federal n. 11.494/2007 regulamentadora do antigo FUNDEB, não acolhe as despesas inscritas em Restos a Pagar pendentes de pagamentos na data limite 31 de março do exercício subsequente ao analisado, em analogia e respeito ao disposto no §2º do artigo 21 da lei supracitada, porquanto este era o prazo vigente à época para a utilização da parcela diferida.

Ante o exposto, reitero o posicionamento da fiscalização quanto à exclusão do valor de **R\$799.214,47** correspondente ao Abono-Fundeb, uma vez pendente de pagamento aos profissionais da educação básica em efetivo exercício, agravado pelo registro de ausência de previsão para que ocorra a quitação (evento 73, fl. 84 do Relatório da ATJ-CAL).

e) Gastos com inativos.

Após a declaração de inconstitucionalidade do artigo 26, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007²⁷⁴, o Estado ficou finalmente impedido de considerar quaisquer gastos com inativos no cômputo do piso de 25% em MDE previsto no artigo 212, *caput*, da CF/1988. Portanto, nos cálculos realizados nesse tópico para tal finalidade, estão sendo desconsideradas todas as despesas com inativos custeadas com recursos do Tesouro (R\$ 2.049.184 mil) e com receitas do Fundeb (R\$ 6.168.375 mil), totalizando R\$ 8.217.559 mil.

Por outro lado, como o **artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018** ainda está vigente (já que a ADI nº 6.593/SP não foi apreciada pelo STF), o Estado continua considerando as despesas com inativos do ensino para apuração da parcela excedente aos 25% do artigo 212, *caput*, da CF/1988. É necessário sopesar, contudo, que **referida norma jamais teve o condão, por si só, de autorizar o emprego do Fundeb para cobertura de insuficiência financeira da SPPREV e menos ainda para viabilizar a contabilização dos recursos deste fundo na parcela excedente exigida pela Constituição Estadual.**

No caso em análise, entende-se que enquanto a regra não tem sua constitucionalidade apreciada, **sua abrangência deve se limitar às aplicações de fonte própria do ente.**

²⁷⁴ 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.



De fato, antes do exercício ora analisado, valia-se o Estado tão somente de modulação proferida pelo e. TCESP nas Contas do Governador de 2018 (eTC-006453.989.18-8), que permitia a gradual redução na utilização do Fundeb para o custeio de inativos entre 2020 e 2024. Esse era o respaldo para que parte dos recursos do fundo fosse destinada para cobertura da insuficiência financeira da SPPREV, com sua consequente contabilização na parcela excedente aos 25% do artigo 212, *caput*, da CF/1988.

Mas, como será abordado em maiores detalhes no tópico “Utilização do Fundeb”, a Emenda Constitucional nº 108/2020 proibiu categoricamente o uso de recursos do ensino para pagamento de aposentadorias e pensões (artigo 212, § 7º, da CF/1988²⁷⁵). Seguindo a mesma lógica, o artigo 29, inciso II, da Lei nº 14.113/2020 impediu a utilização do Fundeb para tal finalidade²⁷⁶.

Portanto, a partir de 1º de janeiro de 2021²⁷⁷ referida modulação restou prejudicada e, por consequência, o Estado não poderia mais utilizar quaisquer valores da fonte Fundeb para custeio de benefícios de inativos e tampouco considerá-los na apuração de gastos com MDE, ainda que para o fim específico de contabilização da parcela excedente aos 25% necessários para atingir o piso estadual de 30%.

Contrariando esse entendimento, o Estado direcionou, indevidamente, R\$ 2.049.184 mil de recursos do fundo para a cobertura de insuficiência financeira da SPPREV, contabilizando-os para alcançar artificialmente o piso do artigo 255, *caput*, da Constituição do Estado.

Nesse horizonte, o Ministério Público de Contas alinha-se à proposta realizada pelo setor de cálculos da ATJ, no sentido de que as despesas com inativos custeadas pela fonte Fundeb sejam desconsideradas na aferição do piso estadual de 30% em MDE, mantendo-se nos referidos cálculos apenas os dispêndios para cobertura de insuficiência financeira da SPPREV custeados com recursos próprios (R\$ 6.168.375 mil), uma vez que a ADI nº 6.593/SP ainda não foi apreciada pelo Pleno do e. STF:

[...] pondero como válidas as disposições do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar n. 1.333/2018, disciplinando que, na parcela que excede os 25% do artigo 212 da Constituição Federal, poderão ser computadas as despesas com inativos, porque este tema ainda se encontra “sub judice” no Supremo Tribunal Federal.

²⁷⁵ CF/1988, art. 212, § 7º *É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).*

²⁷⁶ LC nº 14.113/2020, art. 29. *É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para: [...] II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal.*

²⁷⁷ Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 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.*



Porém, nos cálculos excedentes aos 25% da CF sugeri somente o acréscimo dos valores destinados à insuficiência financeira do SPPREV onerando a Fonte 1 – Tesouro, consequentemente, propus a exclusão dos gastos com inativos realizados com recursos do FUNDEB.

Ponderei que supracitada lei complementar não autoriza a utilização dos recursos do FUNDEB na cobertura do déficit atuarial ou financeiro da previdência própria, de modo que a ocorrência esteve fundamentada na modulação deste E. Tribunal, apresentada no parecer prévio exarado nas contas anuais de 2018 – TC-6453/989/18, objetivando a redução gradual da utilização do FUNDEB no pagamento de inativos da educação.

Entretanto, ao meu juízo, referida modulação, a partir do exercício de 2021, passou a colidir com as disposições do §7º do artigo 212 da Constituição Federal e a esbarrar na expressa vedação contida no inciso II do artigo 29 da Lei Federal n. 14.113, de 25/12/2020, que regulamenta o novo FUNDEB (evento 73, fl. 89 do Relatório da ATJ-CAL, g.n.).

Em síntese, para fins de análise da obrigação contida no **artigo 255, caput, da Constituição do Estado**, conclui-se que foi aplicado o percentual de 28,20% em MDE, abaixo, portanto, do piso fixado de 30%. Em relação à análise do **artigo 212 da Constituição da República**, o entendimento é de que a Administração Estadual aplicou apenas 24,49% de suas receitas no ensino, ou seja, não observou o piso mínimo de 25%.

Entretanto, necessário sopesar que a **Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, acrescentou o artigo 119 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), impossibilitando a responsabilização dos agentes públicos dos entes federativos pelo descumprimento, nos exercícios de 2020 e 2021, da obrigação contida no artigo 212, caput, da CF/1988:**

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

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

Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado,



conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."

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

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

Assim sendo, **por expressa determinação constitucional, incabível a responsabilização da Gestão pela aplicação de apenas 24,49% em MDE no exercício de 2021.** De todo modo, o Estado deve destinar ao ensino, até o ano de 2023, a diferença de R\$ 844.069 mil (0,51% das receitas de impostos e transferências)²⁷⁸, devidamente corrigida, conforme exige o parágrafo único do artigo 119 do ADCT, não incluindo-se, nos referidos cálculos, quaisquer pagamentos a inativos.

Por uma questão de coerência lógico-interpretativa, entende-se que a Administração tampouco pode ser responsabilizada pela desobediência ao piso de 30% do artigo 255, caput, da Constituição do Estado. Necessário, contudo, que seja aplicada a parcela faltante de R\$ 2.982.667 mil (1,80% das receitas de impostos e transferências)²⁷⁹, devidamente corrigida, até o ano de 2023.

Dito de outro modo, entende-se que **a Gestão Estadual deve aplicar no ensino o valor faltante de R\$ 844.069 mil (sem possibilidade de inclusão em tal montante de gastos com inativos) conforme artigo 109, parágrafo único, do ADCT, ao passo que outros R\$ 2.138.598 mil adicionais (com possibilidade de inclusão em tal valor de gastos com inativos²⁸⁰) devem ser utilizados até 2023**, sendo que ambos devem ser corrigidos monetariamente para recuperação das perdas inflacionárias.

Por fim, considerando o impacto que a análise da ADI nº 6.593/SP pode acarretar às contas públicas futuras, reforça-se a recomendação para que o Estado de São Paulo planeje sua alocação de despesas de modo a dar pleno cumprimento ao

²⁷⁸ Considerando-se a diferença entre o valor que deveria ser aplicado (R\$ 41.534.869 mil) e o efetivamente empregado (R\$ 40.690.800 mil).

Dado de montante mínimo obrigatório (para fins do art. 212, caput, da CF/1988) indicado à fl. 387 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

²⁷⁹ Considerando-se a diferença entre o valor que deveria ser aplicado (R\$ 49.841.842 mil) e o efetivamente empregado (R\$ 46.859.175 mil).

Dado de montante mínimo obrigatório (para fins do art. 212, caput, da CF/1988) indicado à fl. 387 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

²⁸⁰ Custeados pela fonte Tesouro, mas não pela fonte Fundeb, e apenas enquanto a ADI nº 6.593/SP não tiver sido analisada.



artigo 255 da Constituição Estadual e ao artigo 212, caput, da Constituição da República²⁸¹.

8.2. 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 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. A mesma Emenda estabeleceu, no artigo 4º, que seus efeitos financeiros seriam produzidos a partir de 1º de janeiro de 2021.

Quanto à aplicação, o artigo 25 da Lei nº 14.113/2020 previu que os recursos dos fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública (conforme disposto no artigo 70 da Lei nº 9.394/1996), sendo que até 10% dos valores recebidos à conta dos fundos (inclusive relativos à complementação da União) poderão ser utilizados mediante abertura de crédito adicional no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente.

Ademais, por expressa determinação constitucional (artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988, incluído pela EC nº 108/2020)²⁸² ao menos 70% dos recursos do Fundeb devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública (artigo 26, Lei nº 14.113 /2020), enquanto os 30% restantes, assim como os recursos do tesouro recebidos pela arrecadação e

²⁸¹ De acordo com cálculos da DCG, em 2021 os gastos com inativos do ensino alcançaram R\$ 8,2 bilhões, o que equivale a 4,9% da receita resultante de impostos e transferências (evento 59, fl. 391 do Relatório da DCG 2021).

²⁸² CF/1988, art. 212-A, inciso 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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).*



transferência de impostos (artigo 212 da CR/1988), devem ser empregados nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996).

Contrariando a legislação regente, verifica-se que **apenas 82,43% dos recursos do Fundeb 2021 foram utilizados**, restando um saldo a aplicar de **R\$ 3.729.403 mil**. Além disso, **o Estado destinou apenas 66,33% dos recursos do Fundeb aos profissionais da educação**, abaixo, portanto, do piso constitucional de 70%, apesar do alerta proferido por este Ministério Público ao analisar as Contas do Governador de 2020:

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) (eTC-5866.989.20-5, evento 434.1, fl. 159).

Tais percentuais foram apurados após glosas referentes a **cancelamentos de restos a pagar, saldo não quitado do Abono-Fundeb 2021, gastos com inativos da educação e saldo em conta das APMs**. A seguir, são justificadas cada uma das exclusões:

a) Cancelamentos de restos a pagar.

Em 2021, o Estado cancelou R\$ 5.074 mil referentes a restos a pagar do Fundeb.

O valor corresponde a 0,02% do saldo do Fundeb 2021 **e deve ser glosado dos cálculos, já que se refere a recursos não utilizados no prazo estipulado pelo artigo 25 da Lei nº 14.113/2020** (evento 59, fl. 425 do Relatório da DCG 2021).

b) Saldo não quitado do Abono-Fundeb 2021.

A Lei Complementar Estadual nº 1.363, de 13 de dezembro de 2021, autorizou o Poder Executivo a conceder, no exercício de 2021, o Abono-FUNDEB aos profissionais da educação básica vinculados à Secretaria da Educação para fins de cumprimento do disposto no artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988.

De acordo com a Secretaria da Educação, o valor total do abono liquidado em 2021 foi de R\$ 2.380.371,71, o que equivale a 11,2% do Fundeb do exercício em apreço. Entretanto, desse total, apenas R\$ 1.581.157,25 foram efetivamente pagos, restando uma pendência de R\$ 799.214,47 (3,76% do Fundeb 2021) (evento 59, fl. 422 do Relatório da DCG 2021).



Esse saldo pendente deve ser glosado da aplicação do Fundeb, uma vez que o artigo 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020 possibilita a aplicação do montante apenas até o primeiro quadrimestre de 2022, prazo esse que foi desrespeitado.

Vale mencionar que, entre a edição da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 e o primeiro quadrimestre de 2022 (prazo máximo para aplicação da parcela diferida do Fundeb 2021), a Administração Estadual dispôs de cerca de 20 meses para adequar-se à nova sistemática do fundo e, ainda assim, não foi capaz de planejar-se de forma satisfatória.

Por sinal, o Abono-Fundeb foi aprovado apenas em dezembro de 2021, às vésperas do fim do exercício, sendo que o pagamento do benefício, ainda que respaldado por Lei, possui caráter excepcional e transitório, não contribuindo para uma política de valorização salarial a longo prazo dos profissionais do magistério.

Assim, imprescindível que, nos próximos exercícios, o Governo de São Paulo planeje-se para cumprir tempestivamente o novo piso de 70% previsto no artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988, valorizando de forma duradoura o trabalho desempenhado por esses profissionais junto à Rede Pública Estadual de Ensino.

c) Gastos com inativos da educação.

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 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. TCESP 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 linha do voto do eminente 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, g.n.).

Entretanto, com a edição da Emenda Constitucional nº 108/2020, a utilização dos recursos destinados ao Ensino para pagamento de aposentadorias e pensões passou a ser expressamente vedada (artigo 212, § 7º, da CF/1988²⁸³), de modo que a aludida modulação restou prejudicada. Aliás, vale observar que a própria decisão do TCESP previu, dentre suas premissas, que a regra seria válida caso não houvesse “alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação”.

O *Parquet* de Contas, endossando manifestação do Departamento de Supervisão da Fiscalização I no bojo das Contas do Governador de 2020, já alertara previamente sobre a impossibilidade de considerar os gastos com inativos no Fundeb a partir do exercício 2021, em virtude do conflito surgido com a nova regra constitucional:

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 2021. 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” (eTC-5866.989.20-5, evento 434.1, fl. 159, g.n.).

Na mesma linha, a d. SDG consignou que a modulação restaria prejudicada a contar do exercício 2021, devendo o Estado abster-se de utilizar os recursos do fundo para cobertura de gastos com inativos do ensino.

Destarte, por não conjecturar a existência de contexto diverso daquele existente em 2018 e 2019, compreendo permanecer apropriada a utilização da modulação de efeitos estabelecida no TC-06453.989.18-8 como parâmetro para a avaliação das contas sub examine.

Sem embargo, tendo em conta as retromencionadas alterações legais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, com efeitos a contar de 2021, creio restar prejudicada a adoção da modulação de efeitos determinada no TC-06453.989.18-8 a partir de referido exercício, devendo o Governo do Estado, doravante, adequar-se aos preceitos contidos em aludidos regramentos, deixando de utilizar recursos do

²⁸³ CF/1988, art. 212, § 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).



FUNDEB para pagamentos de inativos da Educação (eTC-5866.989.20-5, evento 427.1, fl. 61).

Ainda assim, o Estado desembolsou R\$ 2.049.184 mil de valores do Fundeb para pagamento de inativos do ensino em 2021 (evento 59, fl. 435 do Relatório da DCG 2021), baseando-se em interpretação oferecida pela Procuradoria Geral do Estado (item 35 do Parecer PA nº 50/2020), a seguir transcrita:

[...] como se pode inferir da leitura atenta da Emenda Constitucional nº 108/20, o FUNDEB foi substituído sem alterações relevantes para os efeitos da modulação, não havendo qualquer razão para que a mesma seja afastada, uma vez que o entendimento do Tribunal de Contas sobre a inviabilidade jurídica da utilização de recursos do FUNDEB para pagamentos de inativos da Educação tem o mesmo efeito jurídico da nova previsão constitucional de vedação explicitada no §7º do artigo 212 da Constituição Federal (eTC-5044.989.21-8, evento 57.2, fl. 03).

Sobre a alegação ofertada pela PGE, vale assinalar que, embora tanto a modulação proferida pelo e. TCESP no eTC-6453.989.18-8 quanto o disposto no artigo 212, § 7º, da CF/1988 permitam a conclusão de que os pagamentos a inativos não podem ser custeados com recursos do Fundeb, há uma diferença fundamental que impede a afirmação de que os efeitos jurídicos de ambas são idênticos, qual seja, o prazo que os entes dispõem para eliminar de uma vez por todas os pagamentos dessa espécie.

De acordo com a modulação, seria aceitável uma adaptação gradual até o exercício 2024, ao passo que o artigo 4º da EC nº 108/2020 estabeleceu expressamente que os efeitos financeiros da emenda (que incluiu o § 7º no artigo 212 da CF/1988) seriam produzidos a partir de 1º de janeiro de 2021. Uma vez que a modulação em comento foi proferida em processo administrativo de análise de contas e está em conflito com dispositivo constitucional superveniente, é patente que a norma hierarquicamente superior deve prevalecer, neste caso para fins de glosar da aplicação do Fundeb o montante indevidamente destinado ao pagamento de inativos (R\$ 2.049.184 mil).

d) Saldo em conta das APMs.

Como já mencionado no tópico “Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, a SEDUC apurou saldo de R\$ 875.931 mil nas contas das APMs em 29 de dezembro de 2021, sendo que a própria Secretaria não soube informar se tal valor é referente a recursos repassados em 2020 ou em 2021. Tampouco soube



discriminar as correspondentes fontes que lastrearam os repasses em virtude de limitações nas funcionalidades do sistema utilizado (evento 59, fl. 437 do Relatório da DCG 2021).

Uma vez que não há evidência razoável de que tais valores foram efetivamente empregados em atividades de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino até o primeiro quadrimestre de 2022, entende-se que não podem ser computados para fins de averiguação do atendimento ao disposto no artigo 25 da Lei nº 14.113/2020.

Nesse panorama, irreprocháveis as palavras do 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. À época, a utilização do Fundeb ainda era regida pelo artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, mas o raciocínio ainda se aplica integralmente ao quanto estipulado no artigo 25 da Lei nº 14.113/2020:

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 [...]

*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.)*

Portanto, resta saldo a aplicar dos recursos destinados ao Fundeb no montante de R\$ 3.729.403 mil (equivalente a 17,57% das receitas do fundo em 2021), referentes às seguintes glosas:

Glosa	Valor (R\$ milhares)	%Fundeb 2021
Cancelamentos de restos a pagar	5.074	0,02%
Gastos com inativos da educação	2.049.184	9,65%
Saldo não quitado do Abono-Fundeb 2021	799.214	3,76%
Saldo em conta das APMs	875.931	4,13%
Total	3.729.403	17,57%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados às fls. XX/YY do Relatório da DCG 2021.



Noutro giro, cumpre mencionar que o Governo Estadual não pode se valer Emenda Constitucional nº 119/2022 para fins de se eximir da responsabilidade pela insuficiente aplicação do Fundeb, já que referido fundo foi previsto no artigo 212-A, da CF/1988, ao passo que a emenda impossibilita a responsabilização apenas pelo descumprimento do piso de 25% previsto no *caput* do artigo 212:

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

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

Nesse horizonte, entende-se que a **aplicação de apenas 82,43 % do Fundeb 2021** (em afronta ao artigo 212-A, *caput*, da CF/1988, ao artigo 25 da Lei nº 14.113/2020 e à jurisprudência consolidada desse E. Tribunal²⁸⁴), assim como a **destinação de apenas 66,33% dos recursos do fundo aos profissionais de educação** (em ofensa ao artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988 e ao artigo 26, *caput*, da Lei nº 14.113/2020) devem ser tratadas como **motivos determinantes para a emissão de parecer prévio desfavorável a estas Contas**.

Por fim, sugere-se a emissão de **determinação** para que o montante pendente de aplicação (R\$ 3.729.403 mil), corrigido monetariamente, seja transferido para conta específica e aplicado até 2023 nos termos do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

8.3. Eficácia escolar e equidade na rede pública estadual.

A par da inspeção que averiguou as medidas adotadas pela Secretaria da Educação (SEDUC) destinadas à recuperação da aprendizagem, ainda no tocante ao eixo do ensino, a Diretoria de Contas do Governador (DCG) promoveu, também, fiscalização operacional voltada a avaliar a eficácia escolar e a equidade na rede pública estadual.

²⁸⁴ 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 fundo: 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.



Conforme explicitado no minucioso relatório elaborado pela equipe da DCG-4, lastreado em metodologias e técnicas de medição de resultados, como é o caso do “indicador de efeito escola”²⁸⁵, desenvolvido pela AUDESP, pretendeu-se, em apertada síntese, examinar quais programas governamentais atuam na promoção da eficácia escolar e se os mesmos obedecem a uma lógica de equidade, priorizando as escolas que possuem maior grau de vulnerabilidade.

Assim, analisando os dados coletados segundo o perfil socioeconômico dos estabelecimentos de ensino, a Fiscalização os avaliou segundo blocos temáticos: planejamento voltado ao atingimento de metas e resultados; construção de um clima escolar positivo e harmonioso; provisão de infraestrutura física mínima; e formação de lideranças escolares.

A conclusão a que se chegou revela que a Administração possui diversas políticas que atuam na promoção da eficácia escolar, havendo ações que a literatura especializada destaca como fatores indutores do bom desempenho acadêmico.

Nesse sentido, no que concerne ao **planejamento pedagógico focado em resultados**, destaca-se a adoção, por parte da SEDUC, de avaliações externas, como o “Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo” - SARESP, o “Sistema de Avaliação do Ensino Básico” - SAEB e a “Avaliação de Aprendizagem em Processo” - AAP.

Cumpre registrar, também, a existência, desde 2008, de uma meta anual, estabelecida pelo “Programa de Qualidade da Escola” - PQE, bem assim do “Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo” – IDESP²⁸⁶, além da introdução, em 2017, de uma técnica de planejamento como ferramenta de apoio, registro, responsabilização e revisão, por meio do “Método de Melhoria de Resultados” - MMR.

²⁸⁵ Esclarece a Fiscalização (evento 59, fl. 2116 do Relatório da DCG 2021):

O indicador de efeito escola é uma medida relativa de desempenho: mede a proficiência dos alunos levando em consideração o seu nível socioeconômico. Se a pontuação média de alunos de uma escola é maior do que a pontuação média de escolas com alunos de perfil socioeconômico semelhante, o efeito escola é positivo, ou seja, a escola proporcionou a esses alunos um desempenho melhor do que outras escolas na mesma situação. Se, por outro lado, a pontuação média dos alunos de uma escola está abaixo do que a de outras que atendem alunos nas mesmas condições, esse efeito escola será negativo.

[...]

Assim, criou-se um rol de médias relativas entre as 4.703 escolas estaduais sob a responsabilidade da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo que tiveram seus resultados divulgados no Saeb 2019, de modo que se tornou possível comparar escolas localizadas em regiões centrais e bem estruturadas, com alunos em regiões periféricas ou afastadas do Estado.

²⁸⁶ Artigo 1º – Fica instituído, o Programa de Qualidade da Escola -PQE e o Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo - IDESP, indicador de qualidade das escolas estaduais paulistas que permite:

I - avaliar a qualidade das escolas estaduais no Ensino Fundamental e Médio;

II - fixar metas específicas para a qualidade de ensino de cada unidade escolar que orientem os gestores escolares na tomada de decisões de modo a direcionar as escolas para a melhoria dos serviços educacionais que oferecem;

III - subsidiar ações para a promoção da melhoria da qualidade e da equidade do sistema de ensino na rede estadual. (...)

Artigo 4º – As metas de qualidade de ensino são fixadas:

I - individualmente para cada unidade escolar, em cada etapa da escolarização do Ensino Fundamental (4ª e 8ª séries) e do Ensino Médio (3ª série);

II - para cada ano desde 2008 até 2030.

Parágrafo único: Em 2030 todas as unidades atingirão IDESP iguais a 7,0, 6,0 e 5,0, respectivamente para a 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e para a 3ª série do Ensino Médio, considerando os IDESP de cada etapa da escolarização apurado em 2007 para cada unidade escolar. (Resolução SE nº 74, de 6-11-2008)



Todo esse arcabouço de parâmetros avaliativos não é despidendo, pois, conforme bem destacado pela Fiscalização, *“A produção de indicadores com periodicidade, com métricas de desempenho em uma matriz de referências organizada, é o primeiro passo para que Coordenadores Pedagógicos possam realizar os diagnósticos quanto às fragilidades de suas turmas e, a partir daí, organizar os conteúdos e técnicas de ensino mais adequados para enfrentá-las”* (evento 59, fl. 2156 do Relatório da DCG 2021).

De qualquer modo, a partir dos levantamentos promovidos, é possível tecer algumas considerações acerca dos achados referentes ao exercício em exame, os quais, ao ver do Ministério Público de Contas, merecem destaque para adoção de medidas voltadas ao aperfeiçoamento do sistema público de ensino do Estado de São Paulo.

O primeiro item digno de registro se refere ao “Programa de Ensino Integral” - PEI, o qual está intimamente relacionado com a análise da eficácia escolar, já que, conforme ressaltado pela Fiscalização, constitui proposta pedagógica distinta dentro da rede estadual de ensino, de modo que, além da jornada integral para os estudantes, conta também com conteúdo programático próprio e componentes curriculares diversificados.

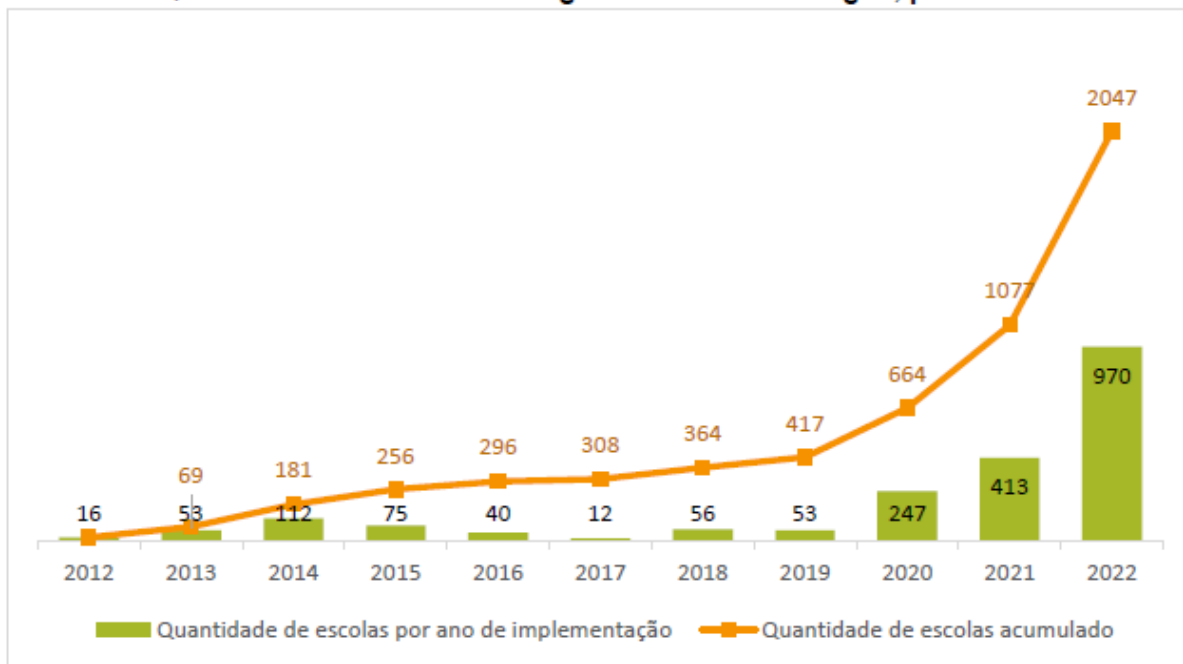
Tal característica ganha destaque ante a constatação de que as escolas do PEI são, de fato, eficazes com maior frequência que as escolas regulares da rede estadual.

Cabia crítica no sentido de que referido programa vinha sendo implementado sem maiores cuidados com a equidade, sobretudo, até 2018, quando acabava privilegiando alunos com melhor situação socioeconômica.

Tal conjuntura, no entanto, sofreu significativa alteração a partir de 2020, diante da sensível expansão do programa, que aumentou consideravelmente o número de alunos atendidos, já que de 417 unidades em 2019, o Estado passou a contar, em 2022, com 2.047 escolas com ensino integral (40% da rede), conforme evidencia o elucidativo gráfico reproduzido abaixo, extraído do relatório da Fiscalização (evento 59, fl. 2173 do Relatório da DCG 2021):



Gráfico 2 – Quantidade de escolas no Programa de Ensino Integral, por ano



Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-4 nº 83/2021, item 13.

A despeito dessa expressiva evolução, e ainda que acertada a política verificada, que agora busca privilegiar com o PEI as escolas com maior vulnerabilidade, restaram constatadas falhas de planejamento no que toca à meta de universalização do programa, tendo em vista que a SEDUC estima alcançar 95% das escolas estaduais até 2030, o que pode comprometer objetivos a médio/longo prazo e prolongar a atual situação de iniquidade presente na rede estadual de ensino, visto que grande parte do alunado não é atendida pela jornada integral e, portanto, está sujeita a conteúdo pedagógico desigual, sem acesso às mesmas oportunidades educacionais que seus colegas.

Outro aspecto merecedor de ressalva é a considerável indisponibilidade de professores. Segundo dados obtidos por meio dos questionários elaborados pela Fiscalização, dentre os diretores respondentes, menos da metade informou ter havido docentes suficientes para todas as disciplinas. Embora a falha seja generalizada, revelou-se com maior incidência nas escolas menos eficazes, conforme excerto do relatório da Fiscalização:

[...] enquanto nas escolas eficazes 53% dos diretores afirmaram haver professores suficientes em suas escolas, nas ineficazes esse percentual foi bem menor, somando apenas 42%. Apenas 28% afirmaram ter conseguido efetuar substituições com facilidade, contra 40% nas escolas eficazes. E no caso da assiduidade dos professores, enquanto 51% dos Diretores de escolas eficazes avaliaram positivamente esse aspecto, apenas 35% dos Diretores de escolas ineficazes o fizeram. (evento 39, fl. 2119 do Relatório da DCG 2021)



Ante essa realidade, em grande parte decorrente da notória ausência de atratividade do magistério estadual, imprescindível que se acompanhe os reflexos que advirão da recente disciplina introduzida por força da polêmica Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, que instituiu planos de carreira e remuneração para professores, diretores e supervisores educacionais, com a proposta de paulatinamente substituir as atuais carreiras docentes e de suporte pedagógico por novas configurações, remuneradas via subsídio e adicionais fixos de acordo com sua forma e local de atuação, além de uma lógica distinta de evolução funcional.

Afinal, sem uma política remuneratória minimamente justa e de valorização dos profissionais da educação, qualquer objetivo de melhora no processo educacional restará fadado ao insucesso.

Noutro norte, no que concerne ao **clima escolar**, a distinção entre escolas eficazes e não eficazes fica bastante evidente a partir dos dados trazidos pela Fiscalização:

A respeito do clima escolar, a fiscalização pôde demonstrar, a partir de dados do Saeb 2019, que escolas eficazes e não eficazes possuem diferenças em relação à qualidade de suas relações dentro da comunidade escolar. Enquanto apenas 6,8% dos professores de escolas eficazes discordam que os alunos sejam respeitosos com os professores, esse número chega a 13,5% dos professores de escolas ineficazes. O respeito dos alunos aos acordos estabelecidos em sala de aula é avaliado negativamente por 18,1% dos professores de escolas eficazes e 30,4% dos professores de escolas não eficazes. Enquanto 93% dos professores de escolas eficazes nunca foram ameaçados por um aluno, um percentual menor de 87,5% dos professores de escolas não eficazes afirma nunca ter passado por essa situação. Diretores corroboram essa informação: em escolas eficazes, 63% afirmam nunca ter havido ameaça de alunos a profissionais da escola, ao passo que em escolas não eficazes, apenas 45% fazem essa afirmação. Dados do Saresp 2019 também confirma essa diferença na qualidade de relações entre escolas eficazes e ineficazes.

Outra diferença clara entre escolas eficazes e não eficazes ocorre no consumo de drogas pelos alunos: enquanto nas escolas eficazes 51% dos Diretores e 70,6% dos professores nunca perceberam alunos frequentando a escola sob o uso de drogas ilícitas, em escolas ineficazes esse percentual é de 38% e 60,9%, respectivamente. O tráfico também é percebido por 23% dos Diretores de escolas eficazes, contra 36% dos Diretores de escolas não eficazes. Na média das escolas estaduais, de maneira geral, os números do Saeb 2019 apontam para uma situação ruim na rede estadual no que se refere ao consumo de drogas, e essa é a única dimensão em que, além das discrepâncias verificadas no recorte do IEE, também se verificam discrepâncias mais significativas pelo nível socioeconômico dos alunos: também há uma diferença (de 7 pp.) entre escolas que atendem alunos mais vulneráveis – onde esses casos são



reportados com maior frequência por Diretores – e escolas que atendem alunos de nível socioeconômico mais confortável. (evento 59, fl. 2120 do Relatório da DCG 2021)

Embora haja importantes iniciativas voltadas ao combate dessas indesejáveis ocorrências, tal como o “CONVIVA SP - Programa de Melhoria da Convivência e Proteção Escolar”, com destaque para a figura do “Professor Orientador de Convivência” - POC (antigo “Professor Mediador Escolar e Comunitário”, alocado especificamente em escolas com alto grau de vulnerabilidade e reincidência de ocorrências graves), a Fiscalização apurou que o número de POCs vem caindo na rede estadual desde 2018, de modo que, em novembro/2021, havia uma cobertura de apenas 24% das escolas regulares com esse profissional, e cerca de apenas 1/3 das Diretorias de Ensino contando com tais profissionais em número adequado.

Verificou-se, ademais, que tais profissionais, surpreendentemente, não recebem remuneração adicional por essa atividade especial, tendo apenas a atribuição de sua carga horária às atividades de orientação de convivência, fazendo-se necessário, portanto, reavaliar tanto o imprescindível aumento dos profissionais atuantes nesse segmento, como os meios adequados de incentivo e retribuição atrelados a essa relevante atividade desempenhada por aqueles que estão na linha de frente no que toca à difusão de um melhor ambiente escolar.

Já em relação à **infraestrutura física**, uma vez mais se faz presente a distinção entre escolas eficazes e ineficazes, havendo prevalência de melhor avaliação por pais e alunos quando se trata de escolas eficazes.

Algumas constatações merecem atenção e sinalizam a necessidade de medidas corretivas, notadamente diante da conclusão de que escolas ineficazes recebem menor investimento em obras e reformas executadas de forma centralizada, e que, apesar do “Programa Dinheiro Direto na Escola” - PDDE contribuir para a manutenção tempestiva, as entrevistas sugerem que persistem problemas na infraestrutura física das escolas.

A ilustrar essa conjuntura, colaciona-se ilustrativo trecho do relatório da DCG-4 (evento 59, fls. 2248/2249 do Relatório da DCG 2021):

Por outro lado, 858 escolas que não solicitaram obras nesse período foram contempladas, ao passo que 1.633 unidades escolares fizeram 1.875 solicitações de obras e reformas, mas não foram contempladas com obras nesse período [...]. Dessas escolas que solicitaram obras, mas não foram contempladas com nenhuma, 550 solicitações foram classificadas como de criticidade emergencial.

Por fim, sobre a **formação de lideranças escolares**, a fiscalização operacional em testilha revelou que o desenvolvimento das competências e habilidades associadas a lideranças eficazes aperfeiçoa-se, em grande parte, por



meio do curso de formação, etapa obrigatória do estágio probatório dos diretores concursados. Verificou-se, no entanto, “que essa formação alcança, atualmente, apenas 1/3 dos Diretores em exercício, correspondendo aos Diretores ingressantes no último concurso de 2017. Os demais Diretores em exercício são Professores designados para a função (46,7%), que não recebem formação quando assumem o exercício da função de Direção; ou são Diretores admitidos em concursos anteriores a 2017, que não passaram pela mesma formação, nem a eles foi exigida ou estendida essa formação” (evento 59, fls. 2122/2123 do Relatório da DCG 2021).

Tem-se, portanto, que, diante de todos os achados trazidos pela inspeção realizada, a despeito de haver políticas públicas voltadas à eficácia escolar e à promoção da equidade no processo educacional, as mesmas restam profundamente prejudicadas pela grande indisponibilidade de servidores do magistério, pela má remuneração daqueles que se predispõe a integrar a rede pública, bem assim pela precariedade das instalações físicas dos estabelecimentos de ensino, fatores que, sobretudo quando considerados em conjunto, não oferecem ambiente adequado para o desenvolvimento dos processos de aprendizagem.

De qualquer modo, tal como anotado por ocasião da análise acerca da fiscalização operacional voltada à recuperação da aprendizagem, vale destacar, aqui também, que a fragilidade verificada no desenvolvimento educacional talvez decorra muito mais de um problema social do que de ensino propriamente dito.

Essas conclusões são reforçadas pelas impressões registradas pela própria Fiscalização, ao anotar que: “[...] apesar do cuidado em prover e induzir processos escolares eficazes, a SEDUC falha justamente no que a literatura aponta como a grande fragilidade dos países em desenvolvimento: a estrutura básica, provendo prédios escolares em boas condições e a quantidade adequada de professores para ministrar as aulas. E essas carências acabam por minar a efetividade das demais políticas, por mais bem desenhadas que elas sejam. Sem o básico para funcionarem, não retornam todos os resultados que poderiam, gerando ineficiências no gasto público” (evento 59, fl. 2275 do Relatório da DCG 2021).

Por tais razões, **o Ministério Público de Contas de São Paulo** endossa, na íntegra, as propostas de encaminhamento alvitadas pela zelosa DCG-4 (fls. 2277/2278 do Relatório da DCG 2021), destacando, a seguir, aquelas que, ante sua magnitude no contexto da eficácia e equidade escolar, **pugna para que sejam convertidas em recomendações**:

1. Elabore e apresente um planejamento viável para a universalização do PEI, com detalhamento de prazos, recursos necessários e etapas de implementação, incluindo



projeções regionalizadas de demanda e considerações sobre as inter-relações com as redes municipais de ensino;

2. Estructure acompanhamento periódico sobre impactos da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022, bem assim sobre a rotatividade e o absenteísmo de docentes na rede estadual;
3. Assegure o funcionamento adequado do programa “CONVIVA SP”, em especial no tocante à suficiente alocação e valorização dos Professores Orientadores de Convivência - POCs;
4. Identifique patologias construtivas em prédios escolares que estejam ocasionando despesas recorrentes com manutenção, sobretudo com recursos do PDDE Paulista, e elabore um plano para suas correções;
5. Proveja formação adequada e específica para todos os profissionais que passem a desempenhar a função de Diretor de Escola.

8.4. Medidas emergenciais adotadas pela Secretaria de Educação realizadas em decorrência da pandemia da Covid-19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem.

Se o exercício 2020 revelou-se sobremaneira conturbado sob os mais variados aspectos da gestão pública por força da pandemia, 2021 conseguiu ser ainda mais crítico, pois, além dos reflexos negativos herdados do exercício anterior, impôs o enfrentamento de novas ondas e variantes do coronavírus, o que tornou o atingimento das metas governamentais altamente desafiador e, em alguns segmentos da atividade estatal, praticamente inalcançável.

Esse, infelizmente, é o caso do acesso à educação básica, que restou profundamente prejudicado pela crise sanitária, dado o notório comprometimento da continuidade do processo educacional.

Por força da rápida disseminação da doença e de sua gravidade, a pandemia causada pela Covid-19 fez com que em março/2020 ocorresse o fechamento de toda a rede estadual de ensino. Se tal providência já foi catastrófica para o setor no ano anterior, as crianças e adolescentes foram novamente penalizados em 2021 diante da necessidade de adoção de idêntica medida.

Durante a maior parte do exercício em exame os estudantes permaneceram com restrições de acesso físico aos estabelecimentos de ensino e, por consequência, submeteram-se a processos pedagógicos não presenciais, desenvolvidos, basicamente, por meio de vídeo-aulas, ou, quando muito, em condição híbrida (semipresencial).



Sem desacreditar a eficácia de tal sistemática, a realidade socioeconômica revela que muitos usuários do sistema público de ensino sequer dispõem dos meios necessários para o acesso remoto aos conteúdos fornecidos pelo Estado, daí porque, em verdade, os dois últimos exercícios deixaram cicatriz profunda no processo de aprendizagem, com ocorrências que vão desde o aumento da evasão escolar até o retrocesso significativo no aproveitamento dos conteúdos programáticos.

Com o escopo de averiguar a atuação da Secretaria de Estado da Educação em relação a esse momento crítico desencadeado pela pandemia da Covid-19 e vivido também em 2021 é que se desenvolveu a fiscalização operacional sob análise, sobre a qual o *Parquet* de Contas passa a abordar os principais aspectos que entende merecedores de destaque.

O primeiro realce digno de nota diz respeito à **frequência estudantil** durante o exercício em exame.

Segundo dados trazidos pela DCG, cerca de 2.525.228 discentes se conectaram à plataforma de ensino remoto em pelo menos uma ocasião até julho de 2021, o que significa que, até o encerramento dos dois primeiros bimestres letivos, 820.157 estudantes (24,51%) ainda não haviam ingressado no Centro de Mídias de São Paulo (CMSP) em momento algum.

Acrescenta a equipe fiscalizadora que, ao final do calendário escolar, poucas alterações puderam ser observadas, já que foi atingida a marca de 2.724.010 *logins* realizados, revelando, assim, que 621.375 educandos não tiveram qualquer contato com o principal canal de vídeo-aulas, em nenhuma oportunidade no exercício avaliado.

Especificamente no tocante à participação estudantil por meio do Youtube, onde poderia se imaginar maior adesão dada a popularidade da plataforma, a situação revelou-se sofrível: na amostragem de abril, por exemplo, detectou-se que apenas 4.749 (1,27%) alunos da 3ª série do ensino médio acompanharam as aulas remotas, ao passo que em novembro, auge dos acessos, apenas 12.310 alunos (3,29%) assistiram aos vídeos publicados.

Tais números permitem concluir que, se mesmo frequentando as aulas, presenciais ou não, já é baixíssimo o aproveitamento verificado junto à rede estadual de ensino, a ausência de ingresso nos programas ofertados pelo Poder Público implica **inexistência de efetiva participação de grande parcela do alunado no processo de aprendizagem, acarretando profunda desestruturação em um dos principais pilares do Estado Democrático de Direito, porquanto o ensino é condição indispensável para o exercício da cidadania e atingimento da dignidade da pessoa**



humana, tendo sido, inclusive, o primeiro dos direitos sociais elencados pelo constituinte no artigo 6º da Carta Maior²⁸⁷.

Não é à toa que um dos critérios eleitos pela norma de regência para progressão nas etapas do ensino é a assiduidade, sendo que a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) exige no mínimo 75% da carga horária para aprovação (artigo 24, inciso VI, da Lei nº 9.394/1996).

Entretanto, conforme antes dito, verificou-se um universo significativo de estudantes que não alcançou sequer frequência mínima, tendo a Fiscalização detectado que aproximadamente entre 217 mil e 279 mil alunos da rede estadual não atingiram a carga horária necessária (evento 59, fls. 912 do Relatório da DCG 2021).

Sobre tal situação, reiteram-se as propostas apresentadas pela DCG, as quais, por pertinentes, serão objeto de destaque ao final deste capítulo.

Noutro norte, sob a perspectiva do **desempenho estudantil**, detectou-se que cerca de 20% dos estudantes obtiveram aproveitamento inferior à metade do rendimento possível.

Para enfrentar essa indesejada insuficiência, o Estado buscou empreender medidas que pudessem contornar ou, ao menos, minimizar os danos decorrentes de tão baixo aproveitamento, como o “Programa de Recuperação e Aprofundamento”, mediante as frentes “Recursos Didáticos”, “Formação”, “Acompanhamento” e “Avaliação”.

Promoveu-se, também, a adoção de material didático denominado “Aprender Sempre”, aprovado por mais de 75% dos Professores ouvidos pela Fiscalização, os quais afirmaram ter utilizado tal recurso no cotidiano escolar três ou mais dias da semana letiva (embora, na percepção dos mesmos, quase metade dos educandos - 47,10% - tiveram dificuldade em acessar o material).

Outros exemplos de ações voltadas ao desenvolvimento dos conteúdos programáticos merecem ser mencionados, como o “Projeto de Reforço e Recuperação”, “Programa Além da Escola” e “Projeto de Recuperação Intensiva”, cada qual com suas especificidades e objetivos próprios, ainda que, em geral, também com baixa adesão, repetindo-se, de certo modo, situação já verificada no exercício anterior.

Todavia, a despeito dessas e outras tantas medidas ano após ano implementadas, é periclitante o atual nível de aproveitamento no ensino público.

²⁸⁷ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015\)](#)



Após examinar dados relativos ao desempenho nas matérias “Língua Portuguesa” e “Matemática”, por exemplo, a equipe fiscalizadora pontuou:

“O diagnóstico realizado sobre o rendimento escolar dos educandos em duas tradicionais disciplinas da base curricular paulista ilumina situação delicada que parte dos estudantes se encontra. Centenas de milhares deles, a cada bimestre avaliado, obtiveram um desempenho insatisfatório. Ainda, se considerasse os estudantes que atingiram apenas a metade dos pontos possíveis no boletim escolar como indivíduos que também careceriam de algumas ações de reforço estudantil, essa marca ultrapassaria um milhão de alunos, o que representaria quase um terço da rede estadual. (g.n.)

Acerca dessa conjuntura, é preciso ter em mente que, se de um lado a pandemia impôs grandes dificuldades para a obtenção de um melhor aproveitamento dos estudantes nos dois últimos exercícios inspecionados, de outro, não criou, por si só, esse quadro deficiente hoje verificado.

É dizer, parcela significativa desse fraco desempenho é herança de outrora, lamentavelmente consolidada ao longo dos anos e originada por diferentes causas, e que em 2021 viu-se agravada por força da pandemia.

De qualquer modo, a par das medidas implementadas, ocorrências detectadas pela Fiscalização reclamam correção, daí porque o órgão ministerial pugna para que sejam endereçadas aos responsáveis as recomendações que serão alvitadas ao final deste tópico.

Por fim, além de iniciativas voltadas a conteúdos didáticos, verificou-se que o Governo do Estado também adotou outras importantes medidas, como a **priorização da vacinação dos profissionais da educação**, bem assim o retorno do **“Merenda em Casa”**, dentre outros programas desenvolvidos durante a pandemia (evento 59, fls. 864/866 do Relatório da DCG 2021).

Cumpra reconhecer, portanto, que não houve omissão estatal no enfrentamento da crise educacional instalada a partir da crise sanitária, e que, apesar das dificuldades dela decorrentes, as medidas administrativas adotadas visaram superar os desafios impostos por um modelo de ensino à distância, implementado, por assim dizer, à força.

Não há como desconsiderar, ademais, que a hipossuficiência de uma população profundamente carente, não só de recursos financeiros, mas, inclusive, da percepção de quão valioso é o ensino na construção do indivíduo, quase que inviabiliza o acesso aos sistemas e programas disponibilizados pelo Poder Público, de modo que a fragilidade verificada no desenvolvimento educacional talvez decorra muito mais de um problema social do que de ensino propriamente dito.



A reforçar a tese de que o sucesso no desenvolvimento do ensino não se restringe ao financiamento do setor, tem-se que, sob o aspecto orçamentário, no exercício em exame houve significativo aporte de recursos, já que os valores liquidados pela Secretaria de Estado da Educação saltaram de R\$ 33,95 bilhões em 2020 para R\$ 41,01 bilhões em 2021, o que representa um significativo aumento de 20,80% em relação ao exercício anterior.

De qualquer modo, sem embargo das importantes providências adotadas pelo Governo Estadual em 2021, tal como no exame das contas de 2020, há espaço para melhorias, inclusive na condução dos programas desenvolvidos no período, já que a Fiscalização detectou ocorrências que demandam ajustes capazes de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema educacional como um todo, razão pela qual **o Ministério Público de Contas de São Paulo encampa as propostas de encaminhamento apresentadas pela Fiscalização** (evento 59, fls. 1003/1005 do Relatório da DCG 2021), **pugnando pelas seguintes recomendações:**

1. Para minimizar o absenteísmo:

- 1.1. Monitore os estudantes com baixa frequência escolar através do Diário de Classe Digital, especialmente aqueles que ultrapassem o limite de ausências estabelecido pela LDB (25% da carga horária), identificando essa informação de forma gerencial e conferindo amplo acesso ao quadro diretivo escolar e ao corpo docente;
- 1.2. Em apoio aos estabelecimentos de ensino e às Diretorias Regionais, desenvolva ações e programas que incentivem e integrem os estudantes faltosos à realidade escolar, inclusive com estratégias eficazes de busca ativa;

2. Para fomentar o melhor aproveitamento dos conteúdos programáticos:

- 2.1. Efetue o monitoramento do acesso e da realização das tarefas propostas em plataformas digitais, de maneira que os resultados da participação sejam individualizados por estudante, e que o corpo docente tenha acesso rápido e compreensível da situação dos discentes, permitindo uma atuação corretiva tempestiva;
- 2.2. Desenvolva estratégias que incentivem a participação estudantil por meio do uso da tecnologia, disponibilizando instrumentos ou alternativas que viabilizem o acesso e o aprendizado a todos os estudantes, principalmente aos de baixa renda que não dispõem dos meios necessários para acesso;
- 2.3. Identifique os estudantes com baixo rendimento escolar no ensino regular e encaminhe para as atividades de reforço e recuperação das disciplinas para as quais eles apresentem dificuldades;
- 2.4. Desenvolva materiais didáticos no formato “Aprender Sempre” para as demais disciplinas do currículo paulista, além de “Língua Portuguesa” e “Matemática”, estimulando o acesso dos estudantes a esse conteúdo;



- 2.5.** Planeje os processos de formação dos professores vinculados aos programas desenvolvidos, incentivando a participação das transmissões formativas, bem como preencha as vagas ociosas nas funções apontadas no relatório da Fiscalização, tais como: supervisores de ensino, professores coordenadores, professores coordenadores do núcleo pedagógico e professores coordenadores de agrupamento escolar;
- 2.6.** Dissemine o Projeto de Recuperação Intensiva para todas as unidades escolares da rede estadual nas quais haja alunos com desempenho insatisfatório ou frequência irregular, tornando-o uma prática pedagógica de acompanhamento permanente ao final dos períodos letivos (semestral ou anual), bem assim incentive a participação dos estudantes que porventura apresentem baixo desempenho, estendendo o projeto, inclusive, para demais disciplinas que demandem tal providência.





SAÚDE

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
 SAÚDE E BEM ESTAR Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos 3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos 3.3 Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis 3.4 Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar 3.5 Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool 3.6 Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas 3.7 Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais 3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos 3.9 Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo 3.a Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado 3.b Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos 3.c Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento 3.d Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde



9. Saúde.**9.1. Aplicação de Recursos na Saúde.**

Com o intuito de regulamentar o artigo 198, §3º, da Constituição da República²⁸⁸, 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 esse percentual corresponderia a 12% da arrecadação de impostos e transferências²⁸⁹.

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, verifica-se que o Estado de São Paulo aplicou, em 2021, a importância de R\$ 21.143.665.250,91 em **ações e serviços de saúde**, o que equivale a **12,726% da receita proveniente de impostos e transferências**, em respeito ao piso fixado pelo artigo 6º, caput, da LC nº 141/2012:

Valores	R\$	% rel. receitas ²⁹⁰
Despesa bruta (função 10 - Saúde)	22.767.724.690,32	
(-) Exclusões realizadas pelo próprio Estado	-1.616.945.644,41	
(-) Glosa de despesa com assistência social, referente ao dispêndio "33904816 - BOLSA DO POVO ACOLHE SAUDE (LEIS 10321E 17372)"	-7.113.795,00	
(=) Despesa líquida	21.143.665.250,91	12,726%

Fonte: fls. 465/467 do Relatório da DCG 2021 (evento 59).

²⁸⁸ 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)

²⁸⁹ Lei Complementar 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.*

²⁹⁰ Total de receita de impostos e transferências: R\$ 166.139.474.204,19 (evento 59, fl. 466 do Relatório da DCG 2021).



Na composição dos cálculos acima, foram consideradas as exclusões de R\$ 1.616.945.644,41 realizadas pelo próprio Estado no Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde referentes a cancelamentos de restos a pagar (R\$ 13.659 mil), cobertura de insuficiência financeira (R\$ 9.931 mil), gastos com aposentadorias e pensões (R\$ 11.394 mil), despesas intraorçamentárias (R\$ 1.410.680 mil) e demais deduções relacionadas a programas de assistência social ou de caráter não universal (R\$ 171.281 mil) (fls. 465/467 do Relatório da DCG 2021²⁹¹ e fl. 248 do Balanço Geral do Estado²⁹²).

Além dessas exclusões, levou-se em conta a glosa de R\$ 7.113.795,00 proposta pela DCG relacionada à despesa “33904816 - BOLSA DO POVO ACOLHE SAUDE (LEIS 10321E 17372)”, porquanto se trata de ação de assistência social que não deve ser considerada para fins de apuração do percentual mínimo de despesas com ações e serviços públicos de saúde, conforme artigo 4º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 141/2000²⁹³.

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.

Um dos pontos criticados pela Fiscalização foi o fato de **cinco Secretarias²⁹⁴ terem executado o valor de R\$1.388.097.506,06 do Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) sem respaldo em convênios ou ajustes celebrados com a SES/SP.**

Conforme artigo 1º, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, o FUNDES foi instituído “como instrumento de suporte financeiro para o desenvolvimento das ações nas áreas médica, sanitária, hospitalar e de apoio, executadas ou coordenadas pela Secretaria de Estado da Saúde”.

Adicionalmente, o inciso I do artigo 4º do aludido normativo prevê que os recursos do fundo poderão ser aplicados “no financiamento total ou parcial de programas integrados de saúde desenvolvidos pela Secretaria ou com ela conveniados”.

Portanto, nada impede que outras Secretarias, sob a coordenação da SES/SP, executem recursos do Fundes em ações de saúde. Entretanto, nesse caso, faz-se necessária a celebração de convênio formalizando o financiamento dos programas integrados entre as Secretarias executoras e a SES/SP.

²⁹¹ Evento 59.

²⁹² Evento 57.

²⁹³ LC nº 141/2000. art. 4º *Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: [...] VIII - ações de assistência social [...].*

²⁹⁴ Administração Geral do Estado, Secretaria da Administração Penitenciária, Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Segurança Pública e Secretaria da Justiça e Cidadania (evento 59, fl. 457 do Relatório da DCG 2021).



Sendo assim, o Ministério Público de Contas alinha-se à proposta realizada pelo setor de cálculos da ATJ, para que seja emitida “recomendação ao Governo do Estado para formalizar os convênios com os órgãos e entidades públicas da administração indireta vinculadas a SES/SP e, com órgãos e entidades públicas de outras Secretarias estaduais, quando há financiamento, pelo FUNDES, de programas integrados de saúde, de modo a atender a exigência do artigo 4º, inciso I, da LC 204/1978, e a delinear a coordenação exigida no artigo 1º dessa mesma lei” (evento 73, fl. 102 da Manifestação da ATJ-CAL).

Vale mencionar que **outras impropriedades foram verificadas na utilização do FUNDES, ao ponto de a DCG sugerir a glosa de todo o percentual apurado de despesas com saúde**, o que levaria à conclusão de que o Estado descumpriu o piso de 12% exigido pelo artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012. As falhas foram assim sintetizadas pela d. Unidade Fiscalizadora:

- a cota atribuída ao FUNDES pela programação orçamentária inicialmente ditada pelo Decreto estadual nº 65.488, de 22 de janeiro de 2021, e atualizada pela execução orçamentária evidenciou diferenças de R\$ 1.081.955.325,00 para os 12% calculados sobre a receita proveniente de impostos e transferências (constitucionais e legais) líquida e de R\$ 2.295.997.467,91 para a despesa líquida declarada pela SES/SP no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO). Ou seja: com base na cota atualizada (R\$ 18.854.781.578,00) do FUNDES (UO “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”), infere-se que R\$ 1.081.955.325,00 que pertenceria ao Fundo Estadual de Saúde fora para outra(s) unidade(s) orçamentária(s) e que R\$ 2.295.997.467,91 que compuseram a despesa líquida declarada pela SES/SP (de R\$ 21.150.779.045,91) utilizaram recursos de outra(s) unidade(s) orçamentária(s);

[...]

- houve incompatibilidade entre as fontes utilizadas que compuseram as receitas líquidas e as despesas líquidas declaradas no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO). Pelas Tabelas 13 e 14, é possível identificar o consolidado das despesas em valor superior ao consolidado das receitas (destacadas em vermelho e verde) sob uma mesma fonte, bem como a utilização de fontes entre as despesas inexistentes entre as receitas (destacadas em azul);

[...]

- entre as fontes de recursos utilizadas nas despesas realizadas, encontram-se as decorrentes de superávit financeiro (a exemplo de “SUPER.AUX.FIN.COV.19-SAUDE/ASSOC.-LC173/2020”, “RESOLUCAO ALESP 922/2020” e “RECURSOS



TESOURO SUPERÁVIT-DECRETO 65.051/20”), ou seja, R\$ 541.987.710,08 de recursos não integrantes da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012;

- considerando o valor arrecadado acumulado até o 2º Quadrimestre de 2021 (de R\$ 166.524.392,49) atribuído a unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES”, fração significativa dos recursos da base de cálculo para fins de aplicação mínima em ações e serviços de saúde estabelecida pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012 não transitou pela unidade orçamentária do FUNDES para dar cobertura à despesa líquida de R\$ 21.150.779.045,91 declarada pela gestão estadual no “Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde” e no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde” (Anexo 12 do RREO).

[...]

- não houve utilização da unidade orçamentária “09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES” nos registros de “Código Nome UO Documento” da execução orçamentária que compõem a despesa líquida. Além disso, de acordo com a SES/SP, o FUNDES não é unidade gestora executora, apesar do estabelecido no art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;

- não houve utilização de contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro);

- o extrato bancário da conta bancária utilizada para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do FUNDES não demonstra as ordens bancárias individualizadas (com identificação dos credores nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012), apenas os valores de crédito e débito;

- os Demonstrativos das “Receitas vinculadas referentes às ações e serviços de saúde por fontes de recursos de 2021” do 1º, 2º e 3º Quadrimestres consideraram a fonte detalhada “004001001” de R\$ 12.205.834.244,96 (envolvendo recursos de contribuições previdenciárias, contribuições a serviços de assistência a saúde, etc.) entre as receitas vinculadas de R\$ 21.870.224.589,28 (do inciso II, § 2º, do art. 198 da Constituição Federal), ou seja, que custearam R\$ 21.150.779.045,91 de despesas com as ações e serviços de saúde declarados pela gestão estadual, o que para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos é prática vedada nos termos do inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012.

[...]



- em 2021 não houve reuniões (sessões) e deliberações do Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 204/1978. Referido Conselho, que não se confunde com o Conselho Estadual de Saúde, é responsável, segundo o Art. 4º do Decreto Estadual nº 59.455/2013, pelo gerenciamento e controle orçamentário e financeiro do FUNDES, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS/SP, inclusive pela transferência de recursos orçamentários, provenientes do Tesouro Estadual e de outras fontes de financiamento, às Unidades Orçamentárias da Administração Direta da Secretaria da Saúde; e pela descentralização de créditos orçamentários, provenientes do Tesouro Estadual, às Unidades Orçamentárias da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde, que realizem ações e serviços de saúde no âmbito do SUS/SP;

- não houve a elaboração de Demonstrações contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Patrimonial e/ou Demonstração do Fluxo de Caixa) segregadas do Fundo Estadual de Saúde, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001 (evento 59, fls. 460/465 do Relatório da DCG 2021)

Em síntese, nota-se generalizada **falta de controle contábil, falhas na movimentação de recursos e ausência de fidedignidade nos demonstrativos de receitas e despesas da SES/SP**, o que se revela particularmente preocupante em um contexto pandêmico, no qual se espera zelo adicional na gestão de cada centavo destinado à preservação da saúde da população.

Merece crítica, em especial, a **movimentação de recursos do FUNDES via conta única do Estado, ao invés de em conta bancária específica do Fundo, o que compromete a autonomia do gestor de saúde** e desatende ao disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/1990²⁹⁵, no artigo 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995²⁹⁶, no artigo 14 da Lei Complementar nº 141/2012²⁹⁷ e no parágrafo único do artigo 8º²⁹⁸ c/c incisos I e III, ambos do artigo 50²⁹⁹ da Lei Complementar nº 101/2000.

²⁹⁵ Lei nº 8.080/1990, art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde. [...]

²⁹⁶ Lei Complementar Estadual nº 791/1995, artigo 49 - Os recursos financeiros do SUS serão depositados no fundo de saúde de cada esfera de governo e movimentados pela direção do SUS sob fiscalização do respectivo conselho de saúde, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle interno e externo. [...]

²⁹⁷ Lei Complementar nº 141/2012, art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

²⁹⁸ Lei Complementar nº 101/2000, art. 8º, parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

²⁹⁹ Lei Complementar nº 101/2000, art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; [...] III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; [...]



Por outro lado, como bem ponderado pelo d. setor de cálculos da ATJ, “desconsiderar a integralidade da despesa bruta contabilizada em ações e serviços públicos de saúde, indicando a aplicação em 0% (zero por cento), depreenderia não computar nem mesmo os gastos que, por obviedade, ocorreram, tais como: - vencimentos e encargos dos servidores lotados na Secretaria da Saúde; manutenção básica das unidades de saúde do Estado (fornecimento de água, energia elétrica, limpeza predial, etc.); aquisição de medicamentos (ainda que por intermédio de decisão judicial); entre diversas outros” (evento 73, fl. 97 do Relatório da DCG 2021).

Desse modo, **entende-se que as impropriedades anotadas pela instrução merecem ser levadas ao campo das ressalvas e determinações, para que o Estado adote maior rigor na movimentação de recursos e elaboração de demonstrativos das receitas e despesas da saúde, sob o risco de ver gastos dessa espécie impugnados nas contas dos próximos exercícios.**

No mais, a análise realizada pela DCG indicou a necessidade de maior zelo na elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual; no alcance das metas estabelecidas na LDO; nas transferências de recursos aos fundos de saúde; na aplicação de recursos vinculados ao SUS, na utilização de recursos oriundos de alienação de ativos da saúde; na transparência e visibilidade da Gestão; e na atuação do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS.

A par de tais considerações, **o Ministério Público de Contas de São Paulo endossa, na integralidade, as propostas de determinações e recomendações realizadas pela DCG:**

a) Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024- 2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15/08/2023;

b) Enviar a Programação Anual de Saúde ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2o, da Lei Complementar nº 141/2012;

c) Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA);

d) Contemplar integralmente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA;

e) Constituir contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigido



pelo art. 33 da Lei nº 8.080/90 e art. 49 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995;

f) Constituir o FUNDES em unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;

g) Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012; h) Limitar o uso de código de inscrição genérica a empenhos de credores internacionais e situações excepcionais, devendo ser previstas em norma;

i) Desenvolver funcionalidade para que as listas de CPFs e valores que compõem uma folha de pagamento sejam alimentadas no SIAFEM e consequentemente disponibilizadas no SIGEO;

j) Determinar o uso no SIAFEM de CPF associado a servidor nas rotinas de apropriação da folha de pagamento e de baixa por pagamento centralizado da folha nas unidades da administração direta;

k) Apurar as inconsistências de CPFs identificadas por esta DCG nas listas de folhas de pagamento de junho de 2021 em relação a base da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Sistema de Óbitos (SISOBI);

l) Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Controladoria e o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase exigida no seu art. 38;

m) Divulgar, por meio da internet, os relatórios de fiscalização e auditoria oriundos do DCA (ou outro que vier a substituí-lo) e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS;

n) Divulgar, por meio dos RDQAs, as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução, conforme dispõe o Art. 36, II, da Lei Complementar nº 141/2012 (evento 59, fls. 492/493 do Relatório da DCG 2021).



9.2. Acompanhamento Especial Covid-19.

Conforme é sabido, a pandemia de Covid-19, que teve início em 2020, lamentavelmente, prolongou-se no decorrer do exercício 2021.

Diante dessa conjuntura, tal como nas contas precedentes, fez-se necessário uma vez mais autuar processo específico³⁰⁰ para promover o acompanhamento da gestão estadual frente a crise sanitária, com o intuito de aferir aspectos de administração financeira, tais como evolução das receitas tributárias e sua destinação ao combate da pandemia, realização de despesas específicas, renúncia de receitas, doações recebidas, procedimentos de registros contábeis, transparência e eficiência do controle interno.

Cumprе ressaltar que, se no exercício anterior ocorreram mudanças legislativas que flexibilizaram as normas para aquisições emergenciais (Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020), bem como 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), diferente cenário se apresentou em 2021, já que o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que dava supedâneo à Lei nº 13.979/2020 e cujos efeitos foram limitados a 31/12/2020, não foi renovado, da mesma forma que o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, instituído pela Lei Complementar nº 173/2020, também se restringiu ao exercício 2020.

Outra não foi a situação verificada no âmbito estadual, a exemplo do Decreto Legislativo nº 2.493, de 30/03/2020, cujos efeitos também perduraram somente até 31/12/2020, implicando, em especial, cessação da permissão para aquisições com dispensa de licitação, extinção da possibilidade do deslocamento de recursos dos fundos estaduais para utilização no combate à pandemia e inaplicabilidade do artigo 65 da LRF.

Uma vez situado o contexto normativo em que se desenvolveram os atos de gestão durante a crise pandêmica no exercício 2021, o Ministério Público de Contas passa a analisar as principais medidas adotadas pelo Governo do Estado acerca do enfrentamento da Covid-19.

Dentre as ações governamentais promovidas especificamente no exercício em exame, iniciando pelas de ordem administrativa, deu-se seguimento à **formação de equipes multidisciplinares**, destinadas a deliberações e acompanhamento do planejamento e das ações de enfrentamento da pandemia, com destaque para a

³⁰⁰ eTC-5076.989.21-9, Relatório de Acompanhamento Especial - Covid-19.



criação de um Comitê Científico, por meio da Resolução SS (Secretaria da Saúde) nº 131, de 19/08/2021³⁰¹.

Não obstante sua relevância, verificou-se que a iniciativa não se revelou suficiente para dar pleno atendimento à recomendação presente no Relatório DCG de Acompanhamento Especial Covid-19 - 2º bimestre/2021, notadamente no que toca à ausência de participação do Conselho Estadual de Saúde nas citadas equipes multidisciplinares, cabendo, portanto, adequações quanto a essa lacuna.

Com relação a providências normativas de ordem econômica, com o escopo de **controlar gastos e mitigar os efeitos negativos nas finanças públicas**, observa-se que os diplomas mencionados pela Fiscalização³⁰² foram todos deflagrados no exercício financeiro de 2020, o que poderia levar à conclusão de que em 2021 não houve medidas nesse sentido.

Não se pode deixar de assinalar, todavia, iniciativa da espécie perpetrada também no período em exame, como é o caso da Resolução SS nº 129, de 19/08/21, que estabelece a transferência de recursos financeiros do Fundo Estadual de Saúde para Fundos Municipais de Saúde, a serem destinados às ações de enfrentamento da Covid-19³⁰³.

Por outro lado, no tocante à **transparência**, ao sentir do *Parquet* de Contas, a análise restou de certa forma prejudicada, pois, conforme corroborado pela DCG, estatísticas acumuladas (número de exames, de casos e de óbitos) e informações referentes aos hospitais de campanha (identificação, início e término de atividades, valores envolvidos, forma de gestão, responsáveis, número de leitos, médicos e enfermeiros), imprescindíveis à visão geral da evolução da pandemia no Estado, foram tratadas em relatórios de acompanhamento especial elaborados por outras Diretorias de Fiscalização (9ª DF em 2020, 8ª DF em 2021), portanto, autuados em processos distintos do presente, decentralizando, por assim dizer, o exame da matéria, o que, dada a exiguidade de prazo para manifestação ministerial nestes autos, inviabiliza um exame mais objetivo e finalístico.

De qualquer modo, vale registrar que a própria DCG ressalta ausência de publicização das receitas especificamente destinadas ao enfrentamento da pandemia e demais recursos que foram deslocados de sua destinação original e redirecionados para essa finalidade, ocorrência que, evidentemente, merece reparo.

Passando ao exame específico dos tópicos constantes do Relatório de Acompanhamento Especial - Covid-19, acerca das **receitas destinadas ao**

³⁰¹ Institui Comitê Científico, junto ao Gabinete do Secretário, para apoio ao enfrentamento da pandemia de COVID-19 e suas consequências, e dá providências correlatas.

³⁰² eTC-005076.989.21-9, evento 78.2, fls. 13/12.

³⁰³ Disponível em <https://www.saude.sp.gov.br/ses/legislacao/informe-eletronico-de-legislacao-em-saude/acessar-os-informes-eletronicos/2021/julho/informe-eletronico-de-legislacao-em-saude-n-129-06072021>



financiamento do combate à pandemia impende registrar, preliminarmente, que, enquanto no exercício 2020 houve queda na arrecadação estadual (ante R\$ 239 bilhões de receita estimada, a arrecadada foi de R\$ 229 bilhões, representando uma diminuição de 4,04%), em 2021 experimentou-se considerável aumento (a receita estimada foi de R\$ 246,33 bilhões, ao passo que a arrecada totalizou R\$ 278,61 bilhões, correspondendo a um incremento de 13,10%)³⁰⁴.

Não obstante essa significativa evolução, verificou-se que em 2021 não houve receitas realocadas especificamente para o enfrentamento da pandemia, sendo que os recursos recebidos para essa finalidade ocorreram em 2020, e a aplicação dos saldos remanescentes já havia se exaurido por ocasião do exame levado a efeito no Relatório DCG de Acompanhamento Especial Covid-19 - 2º bimestre/2021³⁰⁵.

Já no contexto das **despesas efetuadas no combate à crise sanitária**, a Fiscalização inspecionou a técnica contábil que vem sendo adotada para escrituração, buscando averiguar se houve correta segregação das saídas e efetiva vinculação às ações de enfrentamento da pandemia.

Sobre o assunto, restou identificado que os valores apresentados **não são coincidentes** com os que estão disponíveis no Portal da Transparência do Governo Estadual, donde conclui-se que **a contabilidade não está sendo o principal sistema de informação para identificação de despesas específicas para o combate à pandemia**.

Vale lembrar que inconsistências da espécie ensejaram **determinação** à Secretaria da Fazenda e Planejamento por ocasião do Parecer Prévio emitido sobre as contas de 2020³⁰⁶, ocorrência não solvida no período sob análise, sinalizando, portanto, hipótese de **reincidência**.

No que diz respeito às **renúncias de receitas para mitigação dos efeitos da pandemia**, diferentemente do quanto verificado em 2020, no exercício financeiro de 2021 tais benesses não mais se encontravam vigentes, não tendo sido concedidos novos benefícios fiscais com essa específica motivação³⁰⁷.

Por outro lado, acerca das **doações recebidas para enfrentamento da pandemia**, tal como em 2020, o Governo do Estado de São Paulo foi novamente beneficiário de ofertas oriundas de pessoas físicas e jurídicas, abarcando valores em espécie, serviços, materiais de consumo e bens permanentes³⁰⁸.

³⁰⁴ eTC-005076.989.21-9, evento 78.2, fl. 16.

³⁰⁵ eTC-005076.989.21-9, evento 78.2, fl. 17.

³⁰⁶ À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que: [...]

15. Adote a metodologia prevista pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e desenvolva programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas à Covid-19, de modo a assegurar a correta contabilização e transparência na aplicação dos recursos, oriundos direta ou indiretamente, dos dispositivos legais criados para o enfrentamento da pandemia;

³⁰⁷ eTC-005076.989.21-9, evento 78.2, fl. 40.

³⁰⁸ eTC-004345.989.21-4, evento 59.2, fl. 505.



Ainda que em 2021 os valores recebidos se revelem em patamar bastante inferior em comparação ao exercício anterior (R\$ 391 milhões doados em 2020, R\$ 28 milhões em 2021), as doações para enfrentamento da Covid-19 totalizaram montante significativo no biênio 2020/2021 (R\$ 419 milhões), razão pela qual se afiguram inadmissíveis diferenças tão relevantes como as identificadas pela Fiscalização, que deu conta de uma divergência da ordem de R\$ 68 milhões no acumulado dos dois últimos exercícios entre o total recebido e o registrado contabilmente³⁰⁹, revelando que os mecanismos adotados pelo Estado não estão aptos a entregar à sociedade a fidedignidade esperada de uma gestão responsável, pautada pela transparência e por movimentações financeiras estribadas no lastro contábil.

A agravar a situação, apurou-se, ainda, ausência de integral destinação dos recursos recebidos em espécie, faltando o Fundo Social de São Paulo - FUSSP destinar R\$ 202 mil das doações auferidas em 2020 e R\$ 11 milhões das percebidas em 2021³¹⁰, impondo-se, bem por isso, determinação para apresentação de justificativas e esclarecimentos por parte do Governo Estadual quanto à destinação dada a essas receitas, recebidas a título de doações oriundas de particulares para enfrentamento da Covid-19.

Seguindo na mesma trilha das divergências contábeis, igualmente censurável a ausência de fidedignidade dos dados informados no Portal da Transparência, visto que, conforme antes dito, não conferem com aqueles verificados via sistema de informação contábil, restando constatada, também, omissão sobre o andamento de diversos programas (como Merenda em Casa, Ensino à Distância e Kit de Higiene e Limpeza Solidária), cabendo expressa recomendação para saneamento de ocorrências da espécie.

Não se pode deixar de ressaltar, por fim, o baixo nível de cobertura do Sistema de Controle Interno do Estado sobre ações de enfrentamento da Covid-19, tendo em vista que, dentre os setores integrantes, constatou-se que apenas a Corregedoria Geral de Administração - CGA realizou auditorias e atividades de acompanhamento de ações e serviços de saúde.

Demais divisões, como o Departamento de Controle e Avaliação - DCA e o Grupo Normativo de Auditoria e Controle de Saúde - GNACS, não programaram auditorias com o objetivo de verificar irregularidades ou inadequações, tampouco realizaram ações planejadas para o enfrentamento da Covid-19 ou mitigação de seus efeitos³¹¹, conjuntura que deve ser reavaliada pelo Governo Estadual, para o fim de que sejam fielmente desempenhadas as atribuições previstas no artigo 70 da Constituição da República e artigo 35 da Constituição Estadual.

³⁰⁹ eTC-005076.989.21-9, evento 78.2, fls. 40/43.

³¹⁰ eTC-005076.989.21-9, evento 78.2, fl. 46/47.

³¹¹ eTC-005076.989.21-9, evento 78.2, fls. 68 e 70.



9.2.1. Atuação do Ministério Público de Contas.

No exercício de sua missão constitucional de fiscal da ordem jurídica, com fundamento no artigo 130 da Carta Maior e, mais especificamente, no artigo 3º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010, o Ministério Público Contas de São Paulo, dando continuidade às ações encetadas em 2020, instaurou diversos procedimentos com o objetivo de deflagrar a apuração de possíveis irregularidades nas contratações realizadas para o enfrentamento da pandemia.

Tais iniciativas encontram-se individualmente relacionadas na página oficial do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, em ambiente próprio, denominado “Em Ação na Pandemia”, podendo ser acessadas por qualquer interessado no endereço <http://www.mpc.sp.gov.br/pandemia/>.

São mais de 40 expedientes, dentre **Pareceres, Representações, Pedidos de Esclarecimentos, Pedidos de Providências e Recomendações**, intentados desde o início da crise sanitária, no intuito de assegurar a regularidade na prestação dos serviços públicos, em especial nas áreas da saúde e assistência social, com vistas a resguardar a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aos quais a Administração Pública está adstrita (artigo 37 da Constituição da República).

Diante da inviabilidade de se detalhar, nesta oportunidade, todos esses procedimentos, e considerando, ainda, que os mesmos seguem ritos próprios, abordam-se a seguir aqueles que foram citados no Relatório de Acompanhamento Especial apresentado pela DCG, acrescentando-se a situação atual em que cada um se encontra³¹²:

a) TC-15601.989.21 (Representação): apuração de possíveis irregularidades nas Dispensas de Licitação nºs 43/2020 e 67/2020 (Processos nºs 4042/2020 e 5725/2020, respectivamente) e no Pregão Eletrônico nº 63/2020 (Processo nº 6782/2020) realizados pelo Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual - IAMSPE, com lastro na Lei nº 3.979/2020 e no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, que visaram à aquisição emergencial de 330.000 aventais descartáveis (item Siafísico 00494941-2), destinados ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), pelo valor global de R\$ 6.027.000,00 (seis milhões vinte e sete mil reais).

Situação atual: subsidiando a análise das Contas Anuais de 2020 do IAMSPE, TC-4148.989.20, pendente de julgamento.

³¹² Consulta ao sistema de processo eletrônico do TCESP em 13 de maio de 2022.



b) TC-8598.989.21 (Representação): aquisição pela Secretaria da Segurança Pública do Estado de São Paulo/Centro Integrado de Apoio Financeiro (CIAF), por meio de dispensa de licitação, de 12.000 galões de 5 litros de álcool gel, composto 70%, para o enfrentamento da crise sanitária ocasionada pela Covid-19.

Situação atual: subsidiando a análise do Contrato a que se refere, objeto do TC-12541.989.21, pendente de julgamento.

c) TC-26279.989.20 (Representação): apuração de possíveis irregularidades cometidas pela Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo - Coordenadoria Geral de Administração (CGA)/UGE 090102, na contratação da empresa "P S Distribuidora de Produtos da Saúde Eireli" (CNPJ n.08.304.991/0001-08), para aquisição de higienizadores em espuma, por meio das Dispensas de Licitação nº 04/2020 (SES-PRC-2020/12482), nº 11/2020 (SES-PRC-2020/13317) e nº 26/2020 (SES-PRC-2020/15569).

Situação atual: subsidiando a análise do Contrato a que se refere, objeto do TC-18347.989.20, pendente de julgamento.

d) TC-18953.989.20 (Representação): apuração de possíveis irregularidades cometidas pela Secretaria da Saúde do Governo do Estado de São Paulo - Coordenadoria Geral de Administração (CGA)/UGE 090102, na contratação da empresa "Maria Bonita Profissional Comércio de Cosméticos Eireli" para aquisição de higienizadores antisséptico líquido visando o atendimento para enfrentamento calamidade pública decorrente do coronavírus, por meio da Dispensa de Licitação nº 65/2020 (processo 2020/18766).

Situação atual: pendente de julgamento.

e) TC-17349.989.20 (Representação): apuração de possíveis irregularidades cometidas pela Secretaria da Saúde do Governo do Estado de São Paulo - Coordenadoria Geral de Administração (CGA)/UGE 090102, na contratação da empresa "Tecno 4 Produtos Hospitalares Ltda. EPP", para aquisição de aventais de proteção, por meio da Dispensa de Licitação nº 34/2020.

Situação atual: pendente de julgamento.

f) TC-16845.989.20 (Representação): apuração de possíveis irregularidades cometidas pela Secretaria da Saúde do Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Coordenadoria Geral de Administração - CGA, na aquisição de camas hospitalares elétricas, por meio das Dispensas de Licitação nºs 09/2020 e 36/2020.

Situação atual: pendente de julgamento.

g) TC-16384.989.20 (Representação): apuração de possíveis irregularidades cometidas pela Secretaria da Saúde do Governo do Estado de São Paulo na



contratação da empresa "Hichens Harrison Capital Partners LLC", para aquisição emergencial de ventilador de anestesia e ventilador pulmonar, para equipar as Unidades de Terapia Intensiva, Unidades Semi Intensiva e Leitos Clínicos, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19), por meio de Dispensa de Licitação nº 50/2020.

Situação atual: subsidiando a análise do Contrato a que se refere, objeto do TC-013441.989.20-9, pendente de julgamento.

Ainda que os processos em referência careçam de deslinde, não só a quantidade, mas, sobretudo, o teor das ocorrências verificadas permite, desde já, concluir que os procedimentos para contratação de bens e serviços levados a efeito pela Administração Estadual admitem, no mínimo, aperfeiçoamento, daí porque pugna-se, desde já, por recomendação ao Governo do Estado de São Paulo, para que reavalie seus métodos de contratação, notadamente quando perpetrada de forma direta, com fundamento na dispensa de licitação, considerando, em especial, o advento da disciplina introduzida pela Lei nº 14.133/2021, nova Lei de Licitações, devendo a Fiscalização acompanhar o desfecho dos processos acima destacados, bem assim aferir se a Origem está adequadamente adaptada ao novo regramento regedor das contratações públicas.

9.3. Imunização da População Humana: Ação 4124 (Imunização da População Humana), consoante Programa 0932 (Vigilância em Saúde).

Com o intuito de analisar a operacionalização da Gestão Estadual face às atividades de vacinação da população humana, foi instruído o processo eTC-022694.989.21-1. O minucioso relatório elaborado pela DCG salientou aspectos relacionados à legalidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da ação 4124 (Imunização da População Humana) do programa 0932 (Vigilância em Saúde).

Dentre os achados de auditoria, merece destaque o fato de o Estado de São Paulo **não ter alcançado nenhuma meta de cobertura vacinal de oito imunobiológicos destinados a crianças com idade inferior a um ano** entre 2019 e 2021. Nesse período, houve até mesmo queda progressiva dos indicadores ligados à imunização, tornando ainda mais desafiador o alcance das metas estabelecidas no Plano Nacional de Imunização (PNI).



Cobertura Vacinal no Estado de São Paulo				
Imunobiológico	2019	2020	2021	Meta PNI
BCG	83,80%	67,70%	59,80%	90%
Rotavírus Humano	87,20%	81,60%	68,50%	90%
Meningocócica C	87,90%	82,50%	68,60%	95%
Hepatite B	72,10%	89,50%	68,10%	95%
Penta	72,10%	89,50%	68,10%	95%
Pneumocócica	89,80%	84,30%	70,60%	95%
Poliomielite	86,60%	82,00%	68,20%	95%
Febre Amarela	72,30%	69,00%	60,90%	100%

Fonte: adaptado pelo MPC-SP a partir de quadro da DCG³¹³.

É notório que a pandemia de Covid-19 contribuiu para a piora dos índices de cobertura vacinal nos anos de 2020 e 2021. A reforçar esse entendimento, a instrução trouxe rankings que indicam uma tendência geral de queda, no conjunto das Unidades da Federação, da média de cobertura vacinal dos oito imunobiológicos³¹⁴ analisados entre 2019 e 2021:

Ranking Brasil 2019			Ranking Brasil 2020			Ranking Brasil 2021		
Posição	Estado	Média CV	Posição	Estado	Média CV	Posição	Estado	Média CV
1	MS	94,9%	1	SC	87,1%	1	SC	73,4%
2	RO	91,4%	2	PR	86,6%	2	PR	73,0%
3	TO	88,3%	3	MG	85,9%	3	TO	73,0%
4	PR	87,3%	4	TO	84,6%	4	DF	72,6%
5	SC	87,1%	5	DF	84,2%	5	ES	72,1%
6	MG	85,7%	6	RS	83,0%	6	MT	70,5%
7	AM	84,0%	7	RO	81,5%	7	MG	69,5%
8	MT	83,0%	8	ES	81,5%	8	RO	68,3%
9	PB	82,9%	9	SP	80,8%	9	RS	68,2%
10	AC	82,9%	10	MT	80,4%	10	GO	67,8%
11	DF	82,0%	11	MS	78,8%	11	SP	66,6%
12	SP	81,5%	12	GO	77,5%	12	PI	66,4%
13	ES	81,4%	13	RR	76,8%	13	MS	66,0%
14	RS	80,9%	14	CE	76,1%	14	AL	65,5%
15	RR	80,9%	15	AM	71,9%	15	AM	64,5%
16	CE	80,0%	16	BA	70,3%	16	RN	62,8%
17	PI	78,6%	17	PI	69,7%	17	PE	60,9%

³¹³ Evento 59, fl. 2009 do Relatório da DCG 2021.

³¹⁴ BCG, Hepatite B, Rotavírus, Meningocócica C, Pentavalente, Pneumocócica, Poliomielite e Febre Amarela.



18	GO	78,3%	18	PE	67,4%	18	PB	60,2%
19	AL	77,2%	19	PB	66,0%	19	SE	59,8%
20	PE	74,9%	20	AL	65,7%	20	CE	59,5%
21	AP	74,3%	21	RN	65,6%	21	AC	57,0%
22	BA	73,3%	22	SE	65,0%	22	MA	54,9%
23	MA	72,8%	23	AC	64,7%	23	BA	53,4%
24	RN	72,6%	24	PA	60,5%	24	PA	52,4%
25	SE	72,5%	25	MA	58,7%	25	RJ	50,0%
26	PA	72,3%	26	RJ	55,1%	26	RR	49,1%
27	RJ	68,6%	27	AP	48,9%	27	AP	48,1%

Fonte: evento 59, fls. 2009 e seguintes do Relatório da DCG 2021.

Todavia, e sem desconsiderar a pequena melhora apresentada por São Paulo no referendo ranking, é necessário reconhecer que, mesmo antes da pandemia, o Estado já vinha apresentando dificuldades para atingir as metas de vacinação em seu território para esse segmento da população.

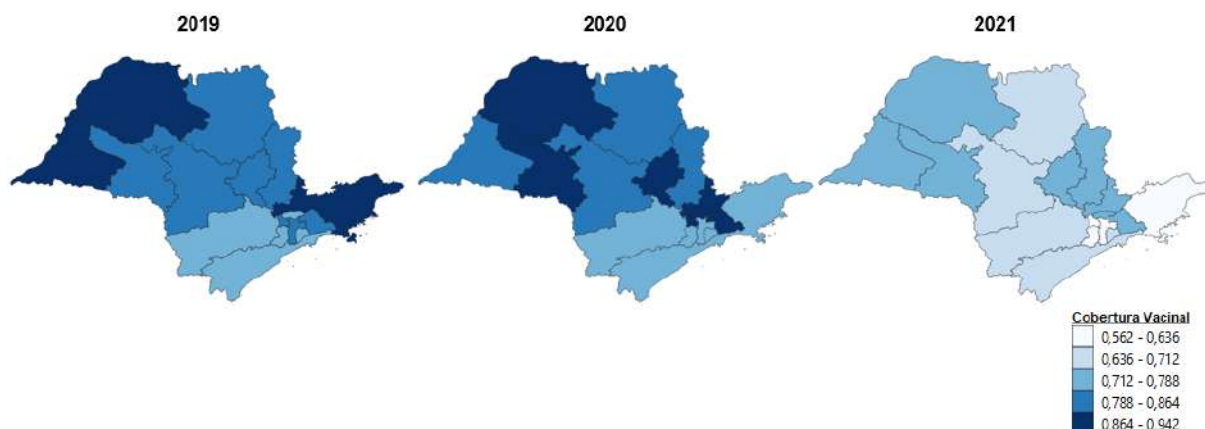
Por isso, é pertinente a proposta sugerida pela DCG no sentido de que o Estado elabore, o quanto antes, plano de ação para atingimento das metas de cobertura vacinal constantes do Programa Nacional de Imunizações, incluindo o detalhamento de estratégias, metas, órgãos responsáveis e prazos para alcance de cada etapa do projeto, considerando, inclusive, o atendimento retroativo às crianças que não foram tempestivamente imunizadas.

Do ponto de vista da distribuição espacial da **imunização**, cabe ressaltar a **persistente heterogeneidade** das coberturas vacinais nas diversas divisões administrativas e logísticas das áreas de saúde. A título de exemplo, sob a ótica das Redes Regionais de Atenção à Saúde (RRAS), a diferença entre as RRAS com as melhores e piores coberturas vacinais foi de 21,5% em 2019, de 22,2% em 2020 e de 20,3% em 2021³¹⁵.

³¹⁵ Como apontado pela DCG: “[...] em 2019, a RRAS 12 obteve 93,8% de cobertura vacinal, enquanto a RRAS 1 alcançou somente 72,3% (21,5 pontos percentuais de diferença); em 2020, a RRAS melhor posicionada foi novamente a 12 (94,2%), e a última colocada foi a RRAS 7 (72%), ou seja, 22,2 pontos percentuais a menos e; finalmente, a RRAS com melhor cobertura vacinal em 2021 foi a 14 (76,5%), estando a RRAS 05 na última posição com apenas 56,2% (20,3 pontos percentuais de diferença)” (evento 59, fls. 2023 do Relatório da DCG 2021).



Mapas da cobertura vacinal paulista sob a ótica das 17 RRAS



Fonte: evento 59, fls. 2009 e seguintes do Relatório da DCG 2021.

É importante rememorar que o acesso a vacinas essenciais, seguras, eficazes e de qualidade **para todos** é assunto tratado na meta 3.8 da Agenda 2030 da ONU³¹⁶, motivo pelo qual é fundamental que o Estado desenvolva e aprimore parcerias em conjunto com os Municípios para o fortalecimento das políticas públicas regionais de imunização, garantindo, assim, um acesso amplo e igualitário a esses importantes insumos em todo o território estadual.

Prosseguindo, foram constatadas diversas **falhas no controle das vacinas vencidas**, já que os dados inseridos a esse respeito no sistema “Gestão de Suprimentos via Internet” (GSNET) não correspondiam à posição física dos referidos itens nos estoques da Secretaria de Estado da Saúde (SES).

Nesse contexto, imprescindível que a Administração localize e apresente, no âmbito do processo SES-PRC-2022/08748, todos os documentos comprobatórios das saídas de imunobiológicos do sistema GSNET de forma prévia a seu vencimento, visto que até o presente momento depreende-se que “o processo ainda não está encerrado, ou seja, não há completude em relação à documentação e/ou justificativa que corrobore o ajuste total do GSNET feito pela Pasta” (evento 59, fl. 2045 do Relatório da DCG 2021).

Na mesma linha, necessário que a Administração Estadual instrua adequadamente processos de inutilização de imunobiológicos em aberto, incluindo

³¹⁶ Meta 3.8 - *Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos* (g.n.). Conforme descrição dos ODS contida em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/ods>.



nos procedimentos as imprescindíveis autorizações do Centro de Material Excedente (CMEX) e correspondentes Atas de Inutilização. Para as situações futuras, adequada a proposta de encaminhamento da DCG para que sejam observadas “todas as determinações e prazos legais na instrução dos próximos processos de inutilização de imunobiológicos” (evento 59, fl. 1974 do Relatório da DCG 2021), já que o descarte inadequado desses insumos pode levar, inclusive, à instauração de procedimentos próprios para a apuração de responsabilidades dos agentes públicos envolvidos.

No tocante à conservação e ao transporte de imunobiológicos, foi verificado que os **Grupos de Vigilância Epidemiológica ainda não conseguem seguir integralmente as orientações do Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações**. Dentre os inúmeros apontamentos da instrução, destacam-se: utilização de termômetros impróprios para procedimentos de transporte, operação de freezers em temperaturas inadequadas, falta de aferição de temperaturas dos refrigeradores, inexistência de geradores para situações emergenciais, insuficiente utilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs) e falta de manutenção básica anual das câmaras frias.

Tais achados reforçam a necessidade de o Estado disseminar, fiscalizar e assegurar o cumprimento, no âmbito dos Grupos de Vigilância Epidemiológica, dos procedimentos e requisitos mínimos indicados no Manual de Rede de Frio do Programa Nacional de Imunizações, de modo a evitar o desperdício de insumos imunobiológicos.

Registre-se que a Administração Estadual precisa aprimorar, igualmente, a estrutura de apoio aos Municípios para a operacionalização dos esquemas de vacinação. Com efeito, questionário revelou que **34,8% das Prefeituras passaram por desabastecimento de insumos e/ou imunobiológicos nas salas de vacina em 2021**. Adicionalmente, verificou-se que a **Gestão Estadual atendeu somente em algumas ocasiões ou raramente satisfaz a totalidade das demandas por imunobiológicos**³¹⁷ em 21% dos Municípios.

Nesse horizonte, cumpre lembrar que compete à direção estadual do Sistema de Saúde “promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde”, “prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde”, além de “coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços: de vigilância epidemiológica”, conforme previsto nos incisos I, III e IV do artigo 17 da Lei nº 8.080/1990.

Em acréscimo, imperioso que o **sistema Vacivida** seja aperfeiçoado, já que alguns dos principais problemas de usabilidade da ferramenta persistiam no segundo semestre de 2021, como travamento e lentidão recorrentes, falhas técnicas de

³¹⁷ Não incluídos os imunobiológicos relacionados ao combate da pandemia de Covid-19.



diversas naturezas (e.g. Erro 404), impossibilidade de extração de relatórios gerenciais e até mesmo perda de dados inseridos no sistema. Tais falhas, além de gerarem atraso e retrabalho, prejudicam o acompanhamento, em tempo real, do registro de imunizações contra a Covid-19, dado essencial para a tomada de decisões em período pandêmico.

Sob o aspecto da análise orçamentária, é necessário que o Estado aperfeiçoe o controle sobre a classificação dos empenhos no âmbito do SIAFEM/SIGEO, visto que foram relatados **casos de compras de insumos destinados à vacinação não empenhados na ação 4124** (Imunização da População Humana) do programa 0932 (Vigilância em Saúde).

Ainda do ponto de vista orçamentário, oportuno que o Poder Executivo, na elaboração dos próximos projetos de leis orçamentárias, revise as metas do indicador de produto da ação referente à imunização da população humana, de modo a considerar o impacto da pandemia de Covid-19. Tal medida se revela necessária tendo em vista que, na LOA 2021, a **meta do indicador de produto da ação 4124 mostrou-se obsoleta** e incapaz de permitir conclusões apropriadas sobre o seu alcance, dado que não considerava o relevante impacto causado pela imunização contra a Covid-19.

No mais, tendo em vista a pertinência temática com o assunto tratado neste tópico, o MPC-SP reforça a importância de a Administração Estadual apresentar esclarecimentos sobre a utilização do imunobiológico Coronavac como opção para a terceira dose de vacina contra a Covid-19, já que se trata de esquema vacinal diverso do estabelecido na Nota Técnica Nº 27/2021- SECOVID/GAB/SECOVID/MS. Vale destacar que o assunto chegou a ser objeto de Ofício Ministerial³¹⁸ datado de 14 de setembro de 2021 e autuado no eTC-18844.989.21-0, sendo que até o presente momento não foram apresentadas justificativas por parte da Secretaria de Estado da Saúde, a despeito da solicitação realizada pelo eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues (eTC-18844.989.21-0, evento 14.1, fl. 01).

A par de tais considerações, o Ministério Público de Contas de São Paulo, na qualidade de fiscal da lei e guardião do interesse coletivo, sem desconhecer o relevante trabalho realizado pela Administração Estadual no sentido de imunizar a população localizada em seu território, endossa as propostas de encaminhamento sugeridas pela DCG e destaca a necessidade de a Gestão apresentar os esclarecimentos solicitados no escopo do eTC-18844.989.21-0.

³¹⁸ Ofício disponível em: <https://www.mpc.sp.gov.br/mp-de-contas-pede-que-secretaria-da-saude-se-adeque-as-recomendacoes-do-ministerio-da-saude-sobre-3adose-da-vacina>.



9.4. Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) do SUS sob gestão do Estado.

De acordo com os dados do CNES, em dezembro de 2021 São Paulo contava com a maior capacidade de leitos de UTIs dentre todas as Unidades da Federação (evento 59, fl. 611 do Relatório da DCG 2021).

Esse quadro é característico da Região geoeconômica em que São Paulo se encontra. Desde o início da pandemia, por exemplo, o Sudeste já contava com cerca do dobro de leitos de UTIs por habitante no comparativo com a Região Norte. Ao todo, 152 Municípios de São Paulo contavam com leitos do SUS ao final de 2021, sendo que a maior parte estava sob a gestão do Estado³¹⁹.

Com a pandemia, ganhou relevo a questão do número ideal de leitos de UTIs que deveriam ser mantidos pela Administração Pública, já que um número elevado traz ineficiências para o sistema num contexto de recursos limitados, enquanto um número insuficiente pode gerar atrasos no atendimento e sobrecarga de profissionais e instalações. As condições de funcionamentos dessas UTIs são igualmente merecedoras de atenção, já que fazem diferença crucial no tratamento de alta complexidade de pacientes em estado crítico.

Para verificar esses e outros aspectos da rede própria estadual que presta atendimento aos usuários do SUS, a DCG empreendeu Fiscalização de natureza operacional e de conformidade em Unidades de Terapia Intensiva do Estado.

Iniciando pela análise da **gestão dos recursos humanos** que atuam nas UTIs, merece destaque a existência de jornadas de trabalho e plantões acima de quarenta e oito horas.

Isso porque, de acordo com a Consulta nº 49.656/2006 do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP), é desaconselhável o plantão presencial que ultrapasse doze horas ininterruptas, ao passo que plantões acima de vinte e quatro horas são expressamente vedados pela Resolução CREMESP nº 90, de 21 de março de 2000.

Para além do descumprimento do quanto estipulado pelo CREMESP, o excesso de carga horária sujeita os profissionais de saúde a condições insalubres que impossibilitam um atendimento adequado aos pacientes. Quanto ao tema, valiosas as ponderações realizadas pelo Conselho Regional de Medicina do Paraná:

³¹⁹ Percentual de leitos sob gestão do Estado, por especialidade: adulto (55,28%), neonatal (50,00%), pediátrica (63,25%), coronariana (63,16%), queimados (61,29%), adulto Covid-19 (35,65%) e pediátrica Covid-19 (64,29%) (evento 59, fl. 612 do Relatório da DCG 2021).



*Cabe aqui destacar que a busca pelo Sistema Público é, em geral, realizada por um número de pessoas, que supera em muito a capacidade de atendimento da equipe alocada no serviço. **Essa sobrecarga deixa os profissionais envolvidos sem horário para descanso, com a obrigação de cumprir tarefas que vão, além da capacidade física, os levando à exaustão.***

[...]

***Médicos com jornadas estafantes com obrigação de atender uma demanda maior que sua capacidade, estressados, fatigados estão expostos à situação de risco maior e, logo, de prejudicar seus pacientes.** O objetivo principal de nossa atividade é atender pessoas, com boa técnica e excelência ética, o que não é possível em condições precárias e insalubres [...]*³²⁰.

Ainda sob o viés da gestão de pessoal, foram anotadas diversas impropriedades, como a “ausência de coordenador enfermeiro, coordenador fisioterapeuta e médico diarista”, existência de “coordenador e responsável técnico, médico diarista, coordenador de enfermagem e coordenador de fisioterapia sem título de especialista em Terapia Intensiva” e, até mesmo casos de “profissionais de saúde que prestam assistência a pacientes de outras áreas do hospital durante o horário em que estão escalados para atuação na UTI” (evento 59, fl. 668 do Relatório da DCG 2021).

Tais falhas possuem o condão de comprometer a qualidade dos serviços ofertados aos usuários do SUS, motivo pelo qual devem ser corrigidas, em especial no que tange ao excesso de carga horária dos profissionais de saúde.

Sob o viés da **gestão dos recursos materiais**, saliente-se que a Resolução da Diretoria Colegiada nº 7/2010 da Anvisa define o rol de materiais e equipamentos que devem ser disponibilizados para uso exclusivo nas UTIs.

Nesse aspecto, a equipe fiscalizadora apurou a existência de UTIs que não dispunham dos requisitos mínimos de itens exigidos pela Resolução da Anvisa, como aspiradores a vácuo portáteis e cilindros transportáveis de oxigênio.

O apontamento revela a necessidade de o Estado aprimorar suas ações de controle, através do Sistema Estadual de Controladoria e dos Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, de modo a assegurar que todas as UTIs da rede própria operem de acordo com os padrões requeridos pela Agência Reguladora, visto que há protocolos de atendimento que podem ser prejudicados caso determinados materiais não sejam disponibilizados tempestivamente aos profissionais de saúde no suporte a pacientes em estado grave.

³²⁰ Texto disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/pareceres/PR/2017/2617_2017.pdf.



Em relação aos **indicadores de avaliação de funcionamento global das UTIs**, restou averiguada a falta de aderência plena dos hospitais estaduais aos índices estipulados pela RDC nº 7/2010 da Anvisa.

O artigo 48 dispõe que “devem ser monitorados e mantidos registros de avaliações do desempenho e do padrão de funcionamento global da UTI, assim como de eventos que possam indicar necessidade de melhoria da qualidade da assistência, com o objetivo de estabelecer medidas de controle ou redução dos mesmos”.

Todavia, na prática, a Fiscalização observou que parte das unidades não mensura diversos índices estabelecidos na norma, com destaque para o índice de dimensionamento do pessoal da enfermagem, taxas de reintegração em 24 horas e taxas de mortalidade estimadas.

Tendo em vista a relevância destes indicadores para a aferição do desempenho global das UTIs, bem como para o processo de tomada de decisão gerencial do SUS em São Paulo, é fundamental que o Estado providencie a plena apuração, nas Unidades de Terapia Intensivas de hospitais da rede própria, de todos os indicadores estipulados pela Anvisa, inclusive considerando a utilização complementar de outros indicadores de desempenho e boas práticas, como os fomentados pelos projetos “UTIs Brasileiras”, “Proqualis” e “Qualiss”.

Adicionalmente, a Equipe Fiscalizadora averiguou a **taxa de ocupação das UTIs**, concluindo que há espaço para ganho de eficiência no uso dessas instalações na rede estadual. Com efeito, em um dos casos foi constatado que a taxa de ocupação oscilou entre 55,86% (em 2018) e 35,33% (em 2020), ao passo que a ANS estipula que o indicador deve se manter entre 80% e 85% (evento 59, fl. 670 do Relatório da DCG 2021).

Vale lembrar que, por conta dos altos custos dos recursos de UTIs, valores baixos na taxa de ocupação indicam ineficiência na gestão dos hospitais, falha de planejamento e insuficiente articulação com a rede de serviços, ao passo que valores elevados podem resultar em internações em instalações inadequadas (como unidades intermediárias ou enfermarias). Disso decorre a necessidade de o Estado articular melhor sua rede de serviços para que a taxa de ocupação de UTIs alcance os patamares indicados pela ANS, incrementando, assim, a eficiência do sistema.

Por outro lado, dados obtidos junto à SES/SP indicaram um **tempo médio de acesso aos leitos superior a seis horas, denotando um contexto de admissão tardia em UTIs**. Cumpre asseverar que quanto mais tardia a admissão nas unidades de tratamento intensivo, maior a probabilidade de o tratamento ser prolongado, com potencial impacto nos riscos de mortalidade.



Nessa conjuntura, importante que o Estado aprimore suas estratégias de logística de transporte de pacientes e reveja sua regulação de acesso e hierarquização de serviços, de modo a limitar o tempo de acesso aos leitos.

No mais, entende-se que a Administração Estadual deve aperfeiçoar o **registro das rotinas de procedimentos assistenciais e administrativos (protocolos clínicos)** previstos na RDC nº 7/2010 da Anvisa.

De fato, os dados obtidos pela DCG indicam que 18% a 24% dos protocolos não foram revisados, sendo que em alguns casos a periodicidade de revisão foi superior a um ano. Aliás, houve até casos em que protocolos foram formalizados sem a aprovação e assinatura dos responsáveis técnicos e da coordenação da UTI (evento 59, fl. 671 do Relatório da DCG 2021).

Sublinhe-se que é através da revisão que se verificam oportunidades de melhoria para o atendimento dos pacientes, culminando, inclusive, na adequação de protocolos até então dispendiosos ou mesmo desatualizados.

Relevante, portanto, que a Gestão Estadual promova treinamentos junto aos profissionais da saúde designados para elaboração dos protocolos clínicos, de modo a ressaltar a importância da padronização anual destes registros como instrumento de aumento da eficiência e da qualidade do tratamento ofertado aos pacientes.

De forma sintética, é possível afirmar que a maior parte dos achados da Fiscalização Operacional em comento resulta da **falta de planejamento e controle, além de uma avaliação enviesada da Administração Estadual sobre a adequação dos leitos de UTIs.** Como bem apontado pela DCG:

A avaliação da gestão estadual sobre a adequação da rede de leitos de UTI voltados ao SUS no Estado de São Paulo no PES 2020-2023, e por extensão em 2021, se mostrou enviesada, especialmente pelo emprego de número de internações esperadas subestimado e pela utilização não ajustada dos dados do CNES, dificultando a detecção de situações-problema de insuficiência de leitos de UTI SUS, em que a demanda supera a oferta, e de ociosidade pelo excesso de leitos de UTI SUS (evento 59, fl. 598 do Relatório da DCG 2021).

Assim, o MPC-SP corrobora a proposta sugerida pela Fiscalização para que o Estado desenvolva estudo detalhado e aprofundado sobre a adequação dos leitos em todo o seu território, visando evitar tanto a ociosidade quanto a insuficiência de oferta de atendimento nas UTIs da rede própria estadual.



Por fim, este *Parquet* de Contas sugere que os fatos apurados na Fiscalização Operacional empreendida pela DCG sejam levados ao conhecimento do CREMESP, em especial no que diz respeito ao excesso de jornadas em UTIs, tendo em vista o disposto no artigo 8º da Resolução CREMESP nº 90, de 21 de março de 2000³²¹.

³²¹ Resolução CREMESP nº 90, de 21 de março de 2000. Artigo 8º - *Ficam proibidos plantões superiores a vinte e quatro (24) horas ininterruptas, exceto em caso de plantões à distância.*





ASSISTÊNCIA SOCIAL

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

ODS Nº. 01	METAS
 ERRADICAÇÃO DA POBREZA Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	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. 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. 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. 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.



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
 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	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



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
 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos	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 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 8.6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação



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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis



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

ODS Nº. 05	METAS
 IGUALDADE DE GÊNERO Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas	5.2 Eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos



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

ODS Nº. 10	METAS
 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países	10.1 Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional; 10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito; 10.4 Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade; 10.7 Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas



10. Assistência Social.

10.1. Enfrentamento da pandemia em relação à população de alta vulnerabilidade no âmbito do programa 3500 – combate à pobreza e redução das desigualdades

Dando continuidade às fiscalizações de natureza operacional, promoveu-se inspeção das medidas adotadas no exercício em exame para enfrentamento da pandemia em relação à população de alta vulnerabilidade, visando combate à pobreza e redução das desigualdades.

Referida ação governamental desenvolveu-se no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), por intermédio do “Bolsa do Povo”³²², que, segundo o Governo Estadual, é o maior programa de assistência social e transferência de renda da história do Estado de São Paulo, tendo por escopo alcançar mais de 2 milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade social³²³.

Para tanto, o “Bolsa do Povo” possui 7 eixos programáticos - Assistência Social, Educação, Esporte, Habitação, Qualificação Profissional, Saúde e Trabalho - tendo sido objeto de análise no exercício em exame a Assistência Social, cujo desenvolvimento reúne 6 subprogramas: “Renda Cidadã”, “Ação Jovem”, “Vale Gás”, “SP Acolhe”, “Prospera Família” e “Prospera Jovem”, cada qual atuando em seguimento específico de assistência (evento 59, fls. 1320/1332 do Relatório da DCG 2021).

A par da louvável iniciativa, bem como dos inegáveis benefícios proporcionados aos mais necessitados, há espaço para aprimoramentos, haja vista que detectadas pela Fiscalização diversas falhas na condução de tais ações.

Nesse sentido, chama atenção, inicialmente, que o número de beneficiados pelos programas “Renda Cidadã” e “Ação Jovem” foi inversamente proporcional ao crescimento acelerado da pobreza e vulnerabilidade social.

A redução do número de beneficiados deve-se, geralmente, ao cumprimento do tempo de permanência máxima no programa, ou aos casos em que interessados deixaram de cumprir os critérios de elegibilidade.

Ocorre, entretanto, que, por meio de inspeções orçamentárias, verificou-se que a dotação atual do elemento de despesas responsável pelo pagamento dos

³²² Criado pela Lei nº 17.372, de 26 de maio de 2021.

³²³ <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/envio-de-cartoes-do-bolsa-do-povo-e-iniciado-no-dia-17-de-agosto/>



auxílios **não havia sido completamente empenhada, restando ainda valores disponíveis.**

Diante disso, imprescindível que sejam implementadas rotinas hábeis a exaurir os recursos destinados a referidos programas, já que o escopo da ação não pode deixar de ser alcançado em sua totalidade por ausência de utilização da dotação previamente alocada, sobretudo em momentos como o atual, onde a pobreza atingiu patamares alarmantes.

Por outro lado, desacertos verificados nos procedimentos de acesso e manutenção em cada um dos subprogramas analisados também contribuiu para um desempenho inferior ao almejado.

Nesse sentido, no âmbito do “SP Acolhe” e do “Renda Cidadã”, por exemplo, constatou-se a **existência de beneficiários fora dos critérios de elegibilidade**, visto que não possuíam cadastro atualizado.

Já no “Ação Jovem”, foi identificado não atendimento do requisito idade, sendo que muitos dos casos referem-se a beneficiários admitidos dentro da faixa etária correta, mas que no decorrer da ação completaram 25 anos (idade limite) e, por falha no acompanhamento, não foram desligados do programa.

Foram detectados, ainda, no “Renda Cidadã”, no “Ação Jovem” e no “SP Acolhe”, **beneficiários com renda incompatível com as estabelecidas pelas respectivas resoluções.**

Tais constatações ensejaram recomendações propostas pela equipe de fiscalização, as quais, por pertinentes, são integralmente endossadas nesta oportunidade:

- **Renda Cidadã:**
 - a) *aprimore as atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos para concessão e manutenção de benefícios, de forma a atender ao disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do artigo 6º e inciso VI do artigo 11 da Resolução Seds-16 de 13-06-2019;*
 - b) *promova um estudo para a integração do sistema Renda Cidadã com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Prospera Jovem e Prospera Família;*
 - c) *providencie o desligamento automático do Programa Renda Cidadã, dos beneficiários que não atenderem mais aos critérios de elegibilidade, conforme prescreve o inciso XIX do artigo 11 da Resolução Seds-16 de 13-06-2019;*
 - d) *apure o volume total de recursos pagos para os beneficiários fora dos critérios de elegibilidade e providencie o ressarcimento ao erário dos casos comprovadamente irregulares.*



- **Ação Jovem:**

a) *aprimore as atividades de acompanhamento dos critérios e requisitos para concessão e manutenção de benefícios, de forma a atender ao disposto nas alíneas “a” e “c” do artigo 3º da Resolução Seds-9 de 17-06-2011;*

b) *promova um estudo para a integração do sistema Ação Jovem com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Prospera Jovem e Prospera Família;*

c) *apure o volume total de recursos pagos para os beneficiários fora dos critérios de elegibilidade e providencie o ressarcimento ao erário dos casos comprovadamente irregulares;*

d) *providencie o desligamento automático do Programa Ação Jovem, dos beneficiários que não atenderem mais aos critérios de elegibilidade.*

- **SP Acolhe:**

a) *atenda ao disposto nos artigos 2º e 3º da Resolução Seds-23 de 15-07-2021, a fim de evitar contratempos na entrega dos cartões do Bolsa do Povo e proceder com as correções necessárias;*

b) *promova um estudo para realizar o cruzamento do SP Acolhe com algum sistema para verificação da renda, assim como já é realizado no caso do Vale Gás, Prospera Jovem e Prospera Família;*

c) *apure devidamente os casos em que a Renda Mensal Familiar ultrapassou o limite de 3 salários-mínimos e, se confirmada a irregularidade, providenciar o ressarcimento aos cofres do Estado*

Vale registrar, ainda, que restaram identificados beneficiários falecidos, tanto no “Renda Cidadã” como no “Ação Jovem”, de modo que é imprescindível que se promovam estudos voltados à integração de tais ações com o Sistema de Cadastro de Óbitos (SISOBI), a fim de se evitar detecção tardia de óbitos, o que, além de gerar retrabalho com futuros estornos, impede que se contemple outros beneficiários, ensejando aumento da demanda reprimida.

Cumprе ressaltar que, se por um lado, constatou-se ausência de inter-relação de sistemas informatizados, de outro, a presunção de que potenciais beneficiários teriam condições de utilizar recursos tecnológicos para aderir aos programas certamente contribuiu para o não atingimento de melhores resultados.

É o que se verificou, por exemplo, no “Prospera Jovem” e no “Prospera Família”, onde observou-se que a SEDS optou por soluções que adotam formatos virtuais. Considerando, entretanto, que tais ações são voltadas a famílias em situação



de vulnerabilidade social, é natural que tais destinatários tenham menor acesso à tecnologia (internet, celular, computador etc.), o que certamente dificultou o ingresso em tais programas.

A esse respeito, a prática demonstrou que a utilização de recursos de tecnologia ofertados pelo poder público não atingiu a abrangência necessária. Nesse sentido, por exemplo, a disponibilização de serviço de internet móvel para os alunos da rede pública estadual no âmbito do programa “Prospera Jovem” não obteve o sucesso esperado, **seja porque o sinal de rede celular era instável e de baixa cobertura, seja porque grande parte dos beneficiários sequer possuía equipamento para acessar a internet.**

Situação de certa forma similar restou verificada no contexto do “Vale Gás”, considerando que, conforme apontamentos da Fiscalização, grande parte da população em situação de rua que foi contemplada com referido benefício terá dificuldades em cumprir o compromisso de, conforme demanda a norma, apenas utilizar a verba do auxílio para a compra do gás de cozinha, **visto que grande parcela dessa população sequer possui fogão para o preparo dos alimentos.**

Além disso, o “Vale Gás” dispensa a prestação de contas, não havendo como garantir que o beneficiário tenha cumprido o compromisso de adquirir o botijão de gás de cozinha, consoante exige a norma vigente.

Diante desses achados da Fiscalização, ratificam-se nesta oportunidade as propostas de recomendação alvitadas pela DCG no tocante aos subprogramas “Prospera Família”, “Prospera Jovem” e “Vale Gás”, bem assim acerca dos itens Violência Doméstica” e “Proteções Sociais” (evento 59, fls. 1389/1399 do Relatório da DCG 2021).

Noutro norte, aspecto digno de nota é a generalizada **insatisfação dos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)** localizados no interior do Estado, no que toca à gestão da SEAD.

Apurou-se que, quando questionados quanto ao grau de adequação e suficiência do apoio das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), ambos centros de referência mostraram-se bastante descontentes com a situação, conforme pormenorizados levantamentos efetuados pela Fiscalização.

Em apertada síntese, pode-se afirmar que a maioria dos CRAS e CREAS, independente do porte do município, discorda que os repasses financeiros do Estado via Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) são suficientes; igualmente, quando indagados se o suporte oferecido pelo Estado - que tem a atribuição de organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados de proteção social especial - é adequado,



verificou-se que grande parte dos centros de referência afirmou não receber suporte para a implantação dos serviços regionalizados, com destaque para os situados em municípios de porte médio e porte grande, fato que evidencia que o Estado, por meio da SEDS, apresenta graves deficiências no cumprimento efetivo do inciso IV do artigo 15 da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)³²⁴.

Diante desse quadro, o Ministério Público de Contas de São Paulo entende indispensável que o parecer a ser proferido acerca das presentes contas também encampe recomendação para que a SEDS **envide esforços para apoiar, técnica e financeiramente, os municípios do interior, a fim de que sejam aperfeiçoados planejamento e execução das políticas públicas de assistência social de maneira uniforme em todo o Estado de São Paulo**, inclusive no que toca à realização de monitoramento e avaliação da aplicação dos recursos do FEAS, conforme dispõe o Decreto Estadual nº 64.728, de 27/12/2019³²⁵.

³²⁴ Art. 15. São responsabilidades dos Estados:

[...]

VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

³²⁵ Artigo 4º - Cabe à Secretaria de Desenvolvimento Social, por meio das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social - DRADS, coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a aplicação dos recursos financeiros repassados aos Fundos Municipais de Assistência Social, bem como a execução das ações financiadas, sem prejuízo da fiscalização exercida pelo Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS.





TRABALHO

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

ODS Nº. 01	METAS
 ERRADICAÇÃO DA POBREZA Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	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 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.



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

ODS Nº. 03	METAS
 SAÚDE E BEM ESTAR Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	3.3 Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis



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
 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	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 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 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



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
 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos	8.8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários



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

ODS Nº. 10	METAS
 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países	10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra



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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos 16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais



11. Trabalho.**11.1. Enfrentamento à Crise Econômica e ao Desemprego (Programa 1046 - Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo).**

Na conformidade do plano determinado pelo eminente Conselheiro Relator destas Contas, foi empreendida fiscalização operacional sobre as medidas de enfrentamento à crise econômica e ao desemprego. O minucioso trabalho desenvolvido pela Fiscalização abordou, em especial, o planejamento e execução do programa orçamentário 1046 (qualificação, trabalho e empreendedorismo).

O tema é da maior relevância, notavelmente porque a pandemia de Covid-19 trouxe impactos consideráveis para os indicadores de desemprego, como já destacado no tópico “Conjuntura Econômica”. A preocupação com a questão do emprego está igualmente presente na Agenda 2030 da ONU, por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 8, que almeja a promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, do emprego pleno e produtivo, além do trabalho decente para todas e todos³²⁶.

Além do ODS 8, a análise empreendida pela DCG perpassa os ODS 4 (educação de qualidade), ODS 5 (igualdade de gênero), ODS 10 (redução das desigualdades), ODS 16 (paz, justiça e instituições fortes) e ODS 17 (parcerias e meios de implementação).

A começar pelo **planejamento das políticas públicas voltadas ao combate do desemprego**, a análise comparativa do programa 1046 com os programas equivalentes da extinta Secretaria de Relações de Trabalho (SERT) demonstra descontinuidade de diversos projetos e atividades. Na prática, as atribuições da antiga SERT se resumem atualmente a poucas ações de um único programa orçamentário. Além disso, constata-se inadequação na escolha de indicadores de resultado. Como será visto, essas falhas de planejamento repercutiram, sob diversos aspectos, no alcance das metas das ações do programa.

Chama a atenção, inclusive, a **morosidade para formalização de adesão ao novo Sistema Nacional de Emprego (SINE)**. De fato, o Estado de São Paulo só enviou a documentação requerida à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego Federal dois anos e meio após a promulgação do novo sistema, acarretando atraso na coordenação buscada pelo novo SINE e no recebimento de recursos Fundo a Fundo.

³²⁶ Conforme descrição dos ODS contida em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/ods>.



Outro achado de fiscalização diz respeito à **falta de estímulo estadual para que os municípios façam parte do SINE**, consoante resultado de questionário submetido aos municípios paulistas demonstrando que 71% dos respondentes alegam inexistência de incentivo, por parte do Estado, para a estruturação legal, física e orçamentária necessária à inserção dos municípios no novo SINE (evento 59, fls. 1638 do Relatório da DCG 2021).

Portanto, fundamental que a Administração Estadual reveja sua postura e assumo o papel de indutor do sistema em seu território, sobretudo porque o artigo 8º, inciso III, da Lei nº 13.667/2018 estabelece ser competência dos Estados “estimular os Municípios e os consórcios que eles venham a constituir, e fornecer-lhes suporte técnico e financeiro, para viabilização das ações e serviços do Sine”.

Quanto às **ações de qualificação e empregabilidade voltadas a pessoas com deficiência (PCD)**, vale mencionar a falta de controle e gerenciamento da efetiva alocação de PCD nos cursos do Via Rápida, tendo em vista que a SDE só foi capaz de informar a quantidade de 2.508 vagas destinadas prioritariamente (mas não exclusivamente) a este público em 2021, mas não o quantitativo de inscritos ou concluintes PCD das ações de aprimoramento profissional, o que inviabiliza análise mais detida da matéria (evento 59, fl. 1646 do Relatório da DCG 2021).

Ainda neste contexto, críticável a falta de coordenação da SDE com a Secretaria da Pessoa com Deficiência (SDPCD), já que esta última, na atual estrutura do Via Rápida, “apenas realiza a inscrição do candidato através de acesso comum a web e/ou realiza orientações e encaminhamentos informativos”, não acompanhando, portanto, a efetivação da matrícula ou mesmo a conclusão dos cursos (evento 59, fls. 1647/1648 do Relatório da DCG 2021).

Tal falta de integração ajuda a explicar o porquê de apenas 58% das oportunidades de Bolsa-Trabalho destinadas exclusivamente ao público PCD terem sido preenchidas. Com isso, as vagas ocupadas por PCD representaram apenas 2,88% do total de bolsas concedidas em 2021, ou seja, aquém da meta de 3% reservada pelo artigo 3º, § 2º, inciso II, da Resolução SDE nº 30, de 16 de agosto de 2021³²⁷ (evento 59, fls. 1650 do Relatório da DCG 2021).

Na mesma senda, questionário enviado para os Postos de Atendimento ao Trabalhador (PAT), revela falta de estrutura física para atendimento das PCD que buscam emprego, porquanto 91% dos Postos não possuíam funcionários capacitados

³²⁷ Resolução SDE nº 30, de 16 de agosto de 2021. Artigo 3º - O Programa Bolsa-Trabalho consiste: I - na concessão de bolsa auxílio-desemprego, no valor mensal de R\$ 450,00 (quatrocentos e cinquenta reais), e no fornecimento de uma cesta básica por mês; II - na realização de curso de qualificação profissional ou alfabetização; III - na colaboração, em caráter eventual, mediante a prestação de serviços de interesse da comunidade local, do município, ou de órgãos públicos, sem vínculo de subordinação. § 1º - Os benefícios serão concedidos pelo prazo de 5 (cinco) meses. § 2º - Do total da concessão de bolsas auxílio-desemprego, havendo interessados e funções compatíveis, serão destinados: I - 2% (dois por cento) para os egressos do sistema penitenciário do Estado; II - 3% (três por cento) para os portadores de deficiência (g.n.).



em Libras e 78% não contavam com painéis eletrônicos de chamada com sinais sonoros e luminosos (evento 59, fl. 1709 do Relatório da DCG 2021).

A falta de acessibilidade é outro desafio, já que 18% dos PATs não possuíam rampas de acesso para usuários de cadeiras de rodas, 47% não contavam com corrimão de acesso a pessoa com deficiência física ou mobilidade reduzida, 98% não possuíam piso tátil direcional, 99% não tinham piso tátil de alerta e 38% não contavam com banheiro acessível (evento 59, fl. 1709 do Relatório da DCG 2021).

Tais situações demandam pronta correção por parte do Governo Estadual, pois conflitam com o disposto no artigo 34 da Lei nº 12.907/2008, segundo o qual “o Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas com deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, comunicação, trabalho, educação, transporte, cultura, esporte e lazer”.

Sob o prisma da **inclusão e respeito à diversidade**, a DCG empreendeu análise da operacionalidade do programa Selo da Diversidade.

Conforme o artigo 1º, do Decreto Estadual nº 52.080, de 22 de agosto de 2007, referido selo é “conferido a organizações públicas, privadas e da sociedade civil que desenvolvam ou se comprometam a desenvolver programas, projetos e ações de promoção e valorização da diversidade em seus ambientes e em suas áreas de atuação”.

O programa encontra-se inserido no escopo da ação orçamentária 4227 (Trabalho Decente e Selo da Diversidade). Entretanto, apesar de contar com dotações nas leis orçamentárias anuais de 2019 a 2021, nenhum valor foi empenhado ou liquidado na ação no referido triênio em virtude de remanejamentos que tornaram sua execução inviável.

Como apontado pela DCG, “mesmo sob os esclarecimentos da SDE de que os valores foram para investimentos em áreas mais vinculadas ao enfrentamento da COVID-19, verifica-se que a não execução remonta ao ano de 2019, que a partir de lá inexistiu ação alguma que visasse difundir valores de inclusão democrática e igualitária em ambientes de trabalho, traduzindo, assim, preocupações numa realidade de diversidade racial, de gêneros, econômica e social” (evento 59, fl. 1660 do Relatório da DCG 2021).

Em relação às ações de qualificação e empregabilidade voltadas às **pessoas egressas do sistema prisional**, apurou-se que ainda não há Termo de Cooperação entre a SDE e a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP) no âmbito do programa Pró-Egresso (artigo 3º, § 2º, do Decreto Estadual nº



55.126/2009), resultando em falta de coordenação estratégica das Secretarias no planejamento e execução das ações de capacitação das pessoas oriundas do sistema prisional para inserção no mercado de trabalho.

Essa falta de coordenação entre as Secretarias também se reflete na divergência sobre o quantitativo de egressos concretamente empregados via Portal Emprega São Paulo de 2019 a 2021, conforme sintetizado na tabela abaixo:

Ano	Egressos contratados segundo Secretarias de Es	
	SDE	SAP
2019	54	48
2020	20	16
2021	84	44

Fonte: elaborado pelo MPC-SP a partir de dados da DCG³²⁸.

De um modo geral, os números indicam que a pandemia gerou redução considerável nas contratações de egressos em 2020, seguida de patente melhora no exercício 2021. Por outro lado, os dados de 2021 são bastante divergentes, o que impossibilita análise mais detida da eficácia do programa.

Assim como verificado na análise de ações voltadas a pessoas com deficiência, o programa Bolsa-Trabalho também prevê reserva de vagas para egressos do sistema prisional. O percentual de 2% está previsto no artigo 1º, § 2º, item 1, da Lei Estadual nº 10.321/1999, que criou o programa emergencial de auxílio-desemprego no Estado de São Paulo³²⁹. No caso, restou apurado, segundo dados da SDE, que 6,5% dos beneficiados pelo Bolsa-Trabalho eram egressos do Sistema Prisional em 2020. Em 2021 o percentual caiu para 3,2%, ainda assim acima dos 3% previstos na legislação (evento 59, fls. 1668 do Relatório da DCG 2021).

Analisando o **Bolsa-Trabalho** de forma mais ampla (considerando não apenas as bolsas concedidas aos egressos do sistema prisional), nota-se um aumento expressivo tanto nas dotações quando nos valores liquidados em 2020 e 2021, no comparativo com 2019. De qualquer modo, impende ressaltar que os valores liquidados são consideravelmente inferiores às dotações, indicando persistente falta de planejamento das políticas públicas voltadas ao setor. Com efeito, em 2021 apenas 34,7% da dotação atualizada foi plenamente executada, a despeito da particular

³²⁸ Evento 59, fl. 1667 do Relatório da DCG 2021.

³²⁹ O programa foi posteriormente incorporado ao programa Bolsa do Povo pela Lei nº 17.372, de 26 de maio de 2021 (artigo 1º, § 1º, item 1), sendo mantido o percentual de 2% de vagas para egressos do sistema prisional, conforme ratificado no artigo 3º, § 2º, inciso I, da Resolução SDE nº 30, de 16 de agosto de 2021.



relevância da ação para o público-alvo em período pandêmico. O mesmo pode ser dito em relação ao exercício 2020, em que apenas 30,5% da dotação foi liquidada.

Outros aspectos indicados pela instrução foram: a falta de controle sobre a situação de empregabilidade dos antigos beneficiários, problemas na inscrição em 2021 (realizadas a partir do portal Bolsa do Povo), morosidade na abertura de editais, número de beneficiários aquém da meta e encurtamento do prazo de concessão do benefício.

Do ponto de vista da qualificação dos beneficiários, é particularmente preocupante a baixa correlação entre o conteúdo dos cursos oferecidos aos beneficiários do Bolsa-Trabalho e o serviço de interesse local prestado por eles. Quanto ao valor concedido de bolsa-auxílio (R\$ 450,00), nota-se defasagem de 21,33% pelo indicador IPCA em relação ao valor concedido quando da promulgação da Lei Estadual nº 10.321/1999, o que repercute negativamente na adesão ao programa (evento 59, fl. 1681 do Relatório da DCG 2021).

Em conjunto, esses apontamentos explicam o porquê de apenas 3,38% dos 26.129 participantes do programa terem se realocado no mercado de trabalho em 2021. Por outro lado, as impropriedades anotadas, longe de configurarem críticas às nobres finalidades do programa, indicam que há diversas oportunidades de aperfeiçoamento para que, em esforço coordenado pelas Secretarias de Estado, o Bolsa-Trabalho possa realmente alcançar todo o seu potencial em exercícios vindouros.

Algumas das falhas identificadas no Bolsa-Trabalho foram igualmente apontadas na análise do **programa Via Rápido Emprego**. Com efeito, nota-se histórico de liquidação baixa frente aos valores dotados, indicando novamente insuficiente planejamento governamental, ainda que tenha havido melhoria considerável no percentual liquidado (em relação à dotação atualizada) de 15,4% para 52,7% entre os anos de 2020 e 2021.

Dentre os achados de auditoria mencionados pela DCG, merecem destaque: a necessidade de conferir maior clareza para o público sobre as diferentes modalidades do programa Via Rápida, a falta de incentivos do Estado para viabilizar o acesso da população vulnerável ao programa no contexto da pandemia de Covid-19 e o insuficiente planejamento relativo ao retorno dos cursos presenciais do Via Rápida. Outros pontos que demandam atenção são a baixa proporção de concluintes nos cursos (45,32% em 2021) e a defasagem do valor do auxílio concedido (R\$ 210,00) frente à inflação, tendo em vista que desde 2016 não há reajuste do montante pago aos beneficiários (evento 59, fl. 1688 do Relatório da DCG 2021).

Por outro lado, tem-se como fato positivo o aumento, em 2021, da proporção de pessoas pertencentes às classes socioeconômicas mais vulneráveis



beneficiadas com o Via Rápida. Como revela a DCG, “em 2019, 41,8% das pessoas participantes do programa percebia valor inferior a 1 salário-mínimo mensal, em 2020, primeiro ano da pandemia de Covid-19, esta parcela foi de 44,1%. Já em 2021, o Via Rápida passou a incluir proporcionalmente mais pessoas das classes socioeconômicas mais vulneráveis com 69,64% dos 177 participantes do programa” (evento 59, fl. 1687 do Relatório da DCG 2021).

Outra análise empreendida pela Fiscalização diz respeito à Ação de Intermediação de Mão de Obra (IMO) e, em especial, ao programa Vaga Certa (incluído na IMO).

O **Vaga Certa** foi lançado em agosto de 2020 e, enquanto estava ativo, possibilitava aos empregadores a busca direta de trabalhadores cadastrados nas bases do SINE-SP. Uma vantagem do programa era que os empregadores não precisavam cadastrar vagas em aplicativo. Tampouco os cidadãos necessitavam cadastrar seus currículos no ambiente do Vaga Certa, já que os dados eram extraídos diretamente de um sistema que contava previamente com 1,8 milhão de currículos periodicamente atualizados. Contudo, apesar dos pontos positivos do programa, a eficácia foi relativamente baixa, pois apenas 43 pessoas foram efetivamente contratadas durante sua vigência (de 16/06/2020 a 15/06/2021) (evento 59, fl. 1692 do Relatório da DCG 2021).

Quanto à **IMO**, verifica-se uma redução acentuada nos valores liquidados de R\$ 93,7 milhões para R\$ 21,1 milhões entre 2018 e 2021. Além disso, apenas 11,5% da dotação atualizada para a ação em 2021 foi efetivamente liquidada, indicando descompasso entre o que foi planejado e efetivamente entregue à sociedade. Para além dos aspectos orçamentários, a DCG apurou que o número de trabalhadores recolocados no mercado após passarem pela IMO ficou aquém da meta estabelecida em 2020 (30,17%) e em 2021 (36,37%) (evento 59, fl. 1696 do Relatório da DCG 2021).

No tocante ao **fomento da qualificação e geração de empregos em setores propensos ao empreendedorismo**, há necessidade de melhorias no **programa São Paulo Criativo** através de uma maior penetração nos municípios do Estado, efetiva utilização das Escolas Técnicas de Economia Criativa recém-inauguradas e a criação de estímulos para que haja aumento no percentual de concluintes dos cursos³³⁰.

Quanto ao **SP Tech**, além de estímulos para que o percentual de concluintes dos cursos aumente, é importante que a SDE realize acompanhamento do indicador de realocação dos participantes no mercado de trabalho. De uma maneira geral, é necessário que a Administração Estadual viabilize a efetiva **integração** entre os programas Via Rápida, SP Criativo, SP Tech e o programa Empreenda Rápido.

³³⁰ Em 2021 o percentual foi de apenas 19,12% (evento 59, fl. 1698 do Relatório da DCG 2021).



Em breve síntese, os achados da fiscalização operacional indicam que há espaços para aperfeiçoamento das ações direcionadas ao enfrentamento do desemprego e estímulo à qualificação profissional.

Do ponto de vista do planejamento é necessário que exista definição mais precisa tanto das dotações quanto das metas de cada ação, já que a maioria das dotações não estão sendo liquidadas e parte das metas não vêm sendo alcançadas. Quanto à execução, é relevante que seja promovida a efetiva liquidação das despesas previstas, buscando-se estímulos para que haja aumento tanto nos percentuais de conclusão dos cursos, quanto nos de recolocação profissional. Por fim, é necessário maior integração entre as Secretarias, de modo a eliminar as divergências de dados entre as pastas e propiciar a correção de falhas como as verificadas no acesso de PCD e egressos do sistema penal às ações.

Por tais motivos, sem deixar de reconhecer os avanços já alcançados e a nobre finalidade do programa analisado por esta fiscalização operacional, **o Parquet de Contas endossa na integralidade as recomendações sugeridas pela diligente equipe da DCG.**





SEGURANÇA PÚBLICA

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

ODS Nº. 01	METAS
 ERRADICAÇÃO DA POBREZA Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	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 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.



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

ODS Nº. 03	METAS
 SAÚDE E BEM ESTAR Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	3.3 Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis



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
 EDUCAÇÃO DE QUALIDADE Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	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 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 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



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
 TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos	8.8 Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários



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

ODS Nº. 10	METAS
 REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países	10.2 Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra



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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos 16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais



12. Segurança Pública.

12.1. Acompanhamento específico sobre a Secretaria da Administração Penitenciária (SAP), referente ao exercício de 2021.

“Se você for em um zoológico, doutor, os animais são mais bem tratados do que a gente” (frase dirigida por um detento à equipe da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, durante inspeção feita em unidade prisional do interior)³³¹.

O Brasil é o terceiro país, **em números absolutos**, que mais prende pessoas no mundo³³², sendo que apenas em São Paulo sobrevivem **202 mil pessoas encarceradas** em 179 estabelecimentos prisionais³³³, o que, por si só, representa **quase um terço da população prisional brasileira**. É importante destacar o grande número de pessoas presas por **crimes não violentos**, a começar pela expressiva participação de crimes de **tráfico de drogas e furto**, que, juntos, representam 49,68% dos crimes cometidos pelos homens e 64,49% dos cometidos pelas mulheres³³⁴.

Ciente desse quadro, pelo menos desde 2016³³⁵ essa e. Corte de Contas tem procedido fiscalizações de caráter operacional no âmbito do sistema prisional do Estado de São Paulo, trazendo a conhecimento público a evolução dos aspectos mais relevantes e sensíveis na seara da gestão dos programas governamentais afetos ao tema, notadamente no âmbito da Secretaria da Administração Penitenciária – SAP.

Dentre outras particularidades, aborda-se nesses trabalhos a capacidade de atendimento perante a população carcerária, a expansão da oferta de vagas, o quadro de pessoal existente, bem como as ações ligadas à ressocialização dos presos, egressos e seus familiares.

Além disso, a partir de 2020³³⁶, passou-se a aferir os efeitos da pandemia da Covid-19, considerando a situação dos custodiados e dos funcionários, bem como a análise dos gastos realizados para o financiamento das ações de enfrentamento ao vírus.

³³¹ Parte dos resultados apurados no estudo Defensoria Pública foram trazidos à colação na presente manifestação ministerial, para complementar ou reforçar, conforme o caso, os apontamentos da Fiscalização do TCESP. O relatório completo do trabalho desenvolvido pela Defensoria está disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia-FINAL4.pdf>.

³³² Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/05/17/com-322-encarcerados-a-cada-100-mil-habitantes-brasil-se-mantem-na-26a-posicao-em-ranking-dos-paises-que-mais-prendem-no-mundo.ghtml>. Acesso em: 06/05/2022.

³³³ Conforme relatório da Fiscalização (evento 59.12, pág. 14).

³³⁴ Conforme relatório da Fiscalização (evento 58.12, pág. 23).

³³⁵ Contas do Governador: exercício de 2016, TC-5198.989.16-2; exercício de 2017, TC-3546.989.17-9; exercício de 2018, TC-6453.989.18-8; exercício de 2019, TC-2347.989.19-6; exercício de 2020, TC-5866.989.20-5; exercício de 2021, TC-4345.989.21-4.

³³⁶ Contas do Governador, exercício de 2020, TC-5866.989.20-5.



A propósito, nas últimas contas anuais, foram expedidas 7 recomendações ao Governo do Estado, como se depreende do Parecer Prévio emitido no TC-5866.989.20-5, evento 513.1:

RECOMENDAÇÕES:

[...]

Ao Governo do Estado e à Secretaria da Administração Penitenciária, em relação à Fiscalização Operacional, para que:

122. Articulem-se junto aos demais órgãos e Poderes com o objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, programas de penas alternativas e técnicas de monitoramento eletrônico;

123. Empreendam esforços para reduzir o déficit de vagas no sistema prisional;

124. Elaborem plano de ação para obstar a utilização de celulares em presídios e mantenham a progressiva instalação de bloqueadores;

125. Dimensionem adequadamente o quadro de pessoal, garantindo a segurança tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;

126. Estudem formas de ampliar as ações de ressocialização e de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal;

127. Intensifiquem os protocolos de prevenção à Covid-19 nas Unidades Prisionais;

128. Mantenham ações de controle efetivo de presos testados, confirmados, independentemente da sua exclusão temporária do sistema prisional, como também do seu quadro de pessoal no intuito de diminuir a incidência de Covid-19; [...]

Partindo-se desses pressupostos, notam-se alguns avanços **pontuais** no quadro relatado em exercícios anteriores, especialmente no tocante à capacidade física do sistema prisional, cujas ações são contempladas pelo Programa 3813 - Gestão da Custódia da População Penal ³³⁷.

A esse respeito, evidenciou-se a construção de novas Unidades Prisionais - UPs, além da criação de vagas mediante a ampliação dos equipamentos já

³³⁷ O Programa 3813 – Gestão da Custódia da População Penal contempla, dentre outras, ações relacionadas à expansão da infraestrutura de apoio à custódia e à reintegração; gestão humana e segura da custódia; provisão de serviços de necessidades materiais básicas aos custodiados; provisão de serviços de atenção à saúde; suporte administrativo em apoio à custódia e reintegração; conservação, modernização, manutenção, reparos das sedes e unidades prisionais; serviços de atenção à saúde dos custodiados etc. (relatório da DCG, evento 59.12, pág. 11).



existentes. Tais medidas, somadas a tendência de queda na população carcerária (entre 2019 e 2021, a redução foi de 28.911 presos), têm paulatinamente atenuado a situação de déficit de vagas no sistema carcerário estadual.

Apesar disso, ainda existe um longo caminho a percorrer, uma vez que, no final de 2021, a relação entre a capacidade de atendimento (oferta) e o quantitativo da população carcerária (demanda) ainda se mostra deveras crítica, de acordo com o levantamento da Diretoria das Contas do Governador - DCG, sintetizado no quadro a seguir:

Capacidade de atendimento (vagas)	População carcerária em 30.12.2021	Déficit de vagas	% de déficit
150.901	202.376	51.475	34,11%

Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 59.12, pág. 18).

Há casos, inclusive, como o Centro de Progressão Penitenciária Masculino de Pacaembu, que abriga mais que o dobro da sua capacidade de atendimento, o que é preocupante sob todos os pontos de vista (segurança pública, sanitário, direitos fundamentais etc.).

Para que se tenha uma ideia, segundo a DCG, “levando em consideração que a UP tem por padrão atender 823 presos, **seria necessário construir 62 novas Unidades Prisionais para cobrir o déficit atual de 51.475 vagas**”, daí porque é imprescindível que o País, de uma forma em geral, reveja a política de encarceramento em massa, em especial para delitos não violentos, dada a insustentabilidade econômica (alto custo) e social (reforça as desigualdades) desse modelo.

Ainda no tocante às questões estruturais, além da lotação em si, constatou-se que as Unidades Prisionais possuem uma **média de 9,2 presos por agente de custódia**, muito distante do padrão de **01 agente para cada 05 presos** recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP. Em 2018, a propósito, a média paulista era de 9,5 presos por agente³³⁸, o que significa **que pouco se avançou nesse sentido nos últimos 3 anos**.

De igual modo, a assistência à saúde se mostra em situação precária, a começar pela insuficiência de profissionais médicos, os quais só representam 5,25% do quadro de pessoal da SAP, como se mostra a seguir:

³³⁸ Conforme relatório da DCG acerca da auditoria realizada no ano de 2018, no âmbito do TC-6453.989.18-8.



CARGO	QTDE	%
AGENTE DE SAUDE	1	0,07%
AUXILIAR DE SAUDE	4	0,27%
TECNICO DE LABORATORIO	9	0,61%
AUXILIAR DE LABORATORIO	17	1,16%
TECNICO DE ENFERMAGEM	19	1,30%
MEDICO	77	5,25%
CIRURGIAO DENTISTA	142	9,69%
ENFERMEIRO	281	19,17%
AUXILIAR DE ENFERMAGEM	353	24,08%
AG.TEC. DE ASSIST. A SAUDE	563	38,40%
TOTAL	1.466	100,00%

Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 59.12, pág. 31).

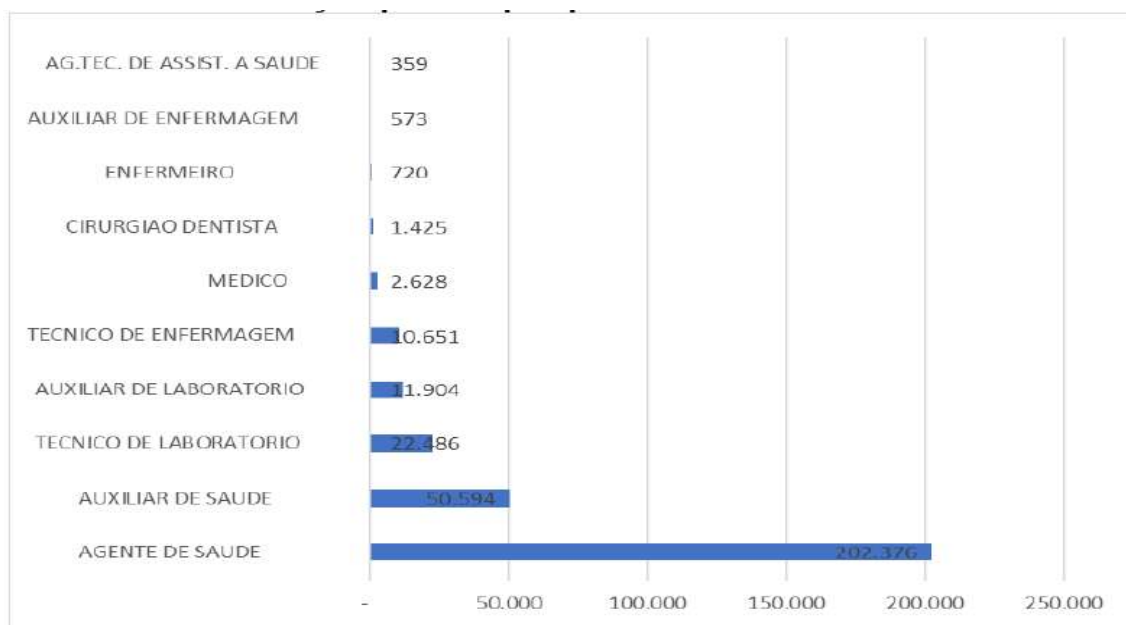
Além disso, das 133 UPs não beneficiadas com apoio da rede municipal (por meio da assinatura de convênios específicos), pelo menos **12 estabelecimentos não possuem equipe mínima de profissionais da saúde**, nos parâmetros da Deliberação CIB n. 62/2012³³⁹.

Dentre esses, destaca-se o Centro de Detenção Provisória de Lavínia, que só conta com 1 profissional (enfermeiro) para o atendimento de 1.273 custodiados; e a Penitenciária de Registro, inaugurada há pouco mais de um ano (09/12/2020), com 2 funcionários da saúde para atender 1.406 pessoas.

Em outra análise, a Fiscalização observou que existem 2.628 presos para cada médico, assim como 10.651 presos por técnico de enfermagem, considerando-se a população carcerária posicionada em 30/12/2021. A proporção em relação a outros profissionais da saúde pode ser conferida no quadro a seguir:

³³⁹ Dispõe sobre as Diretrizes para a Atenção à Saúde da População Privada de Liberdade, aprovadas pela Comissão Intergestores Bipartite – CIB do Estado de São Paulo.





Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 59.12, pág. 37).

Há que se registrar que **o orçamento destinado à Ação 6142 – Provisão de Serviços de Atenção à Saúde, no âmbito da SAP, está em constante queda pelo menos desde 2019.** Veja-se:

SAP - Ação 6142 - PROVISÃO DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO À SAÚDE		
LOA 2019	LOA 2020	LOA 2021
R\$137.897.537	R\$133.794.755	R\$128.683.818

Fonte: elaborado pelo MPC-SP, a partir das Leis Orçamentárias dos exercícios pertinentes³⁴⁰.

Para 2022, a LOA consignou uma dotação ainda menor, da ordem de R\$127.851.487,00, o que significa uma redução de 7,28% em comparação ao exercício de 2019, que antecedeu a pandemia.

Nesse contexto, também em complemento às ocorrências pontuadas pela diligente Fiscalização do TCE-SP, ressalta-se que, **agora em abril de 2022, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo divulgou Relatório de inspeção em presídios durante a pandemia da Covid-19**, fruto da análise de dados quantitativos e qualitativos produzidos pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária – NESC³⁴¹.

Como já era de se esperar, o resultado não é nada animador. Afora o quadro de superlotação/déficit de vagas já abordado anteriormente, o relatório indica que,

³⁴⁰ 2019 – Lei Estadual n. 1693/2019, 2020 – Lei Estadual n. 17.244/2020, 2021 – Lei Estadual n. 17.309/2020. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/?cmVkaXI9aHR0cDovL29yY2FtZW50by5wbGFuZWphbWVudG8uc3AuZ292LmJyL29yY2FtZW50bYzZpZHNpc3RlbWE9MTYmcGVyZmlsPVBIYmVxY28mdXJscmVkaXI9JnNpZ2xhPVNQRYUyMEluZm8lMjBDZW50cmFsJTlwZGUIMjBJbmZvcmlhJUMzJUE3JUMzJUIlZXMmdHBzaXN0ZW1hPUEmdHBjYXRIZ29vaWE9UE9SVEFJUw==>. Acesso em: 05/05/2022.

³⁴¹ Disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia- -FINAL4.pdf>. Acesso em: 05/05/2022.



diante das situações degradantes encontradas no sistema prisional paulista, nenhuma das funções da pena previstas pela legislação penal brasileira, voltadas para a ressocialização do indivíduo, teve condições de ser cumprida. **Dentre outros aspectos, a pesquisa revelou que:**

- a) a maioria dos presídios inspecionados funciona sem alvarás e laudos técnicos da Defesa Civil, Corpo de Bombeiros e Vigilância Sanitária;
 - b) o Estado não disponibiliza cama para todas as pessoas e, em pelo menos 74% das unidades inspecionadas, não há fornecimento de colchões de forma suficiente;
 - c) a iluminação das celas é ruim em 77% dos relatórios produzidos, ao passo que 68% deles apontaram expressamente que não havia lâmpadas nas celas;
 - d) há unidades com infestação de insetos e outras “pragas”;
 - e) não há oferta suficiente de medicamentos à população carcerária;
 - f) em 30,79% das unidades inspecionadas não havia proteína para o preparo das refeições, as quais também carecem de legumes, verduras e frutas;
 - g) havia racionamento de água em 70,4% das unidades prisionais inspecionadas, sendo que em 21,4% dos locais de aprisionamento a oferta de água se dá por período inferior a uma hora diária;
 - h) não há distribuição regular e suficiente dos itens básicos de higiene (sabonete, pasta de dente, papel higiênico, absorventes íntimos para mulheres etc.) e limpeza;
 - i) nenhuma das 242 unidades inspecionadas pelo NESC possui equipe de saúde completa nos moldes da PNAISP³⁴², contemplando a formação de equipe multiprofissional composta por diferentes profissionais, como médicos/as, enfermeiros/as, auxiliares de enfermagem, dentistas, psicólogos/as, assistentes sociais, entre outros;
 - j) 48,1% das unidades prisionais inspecionadas não têm nenhum médico para prestar atendimento, ao passo que os 62,69% dos presídios inspecionados não têm a quantidade mínima de médicos de acordo com o preestabelecido na PNAISP;
 - k) 22,2% das unidades inspecionadas não tem dentista e nenhuma delas tem técnicos de higiene bucal/auxiliares de saúde bucal, como previsto na PNAISP;
- e

³⁴² Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional. Disponível em: <https://aps.saude.gov.br/ape/pnaisp>. Acesso em: 06/05/2022.



l) 55,5% dos estabelecimentos inspecionados não contam com psicólogos em suas equipes de saúde, ao passo que 37% deles não tem assistência de profissionais do serviço social.

Importante ressaltar que, em 2021, após divulgação de relatório semelhante, a Defensoria Pública denunciou o Estado de São Paulo à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por "dezenas de violações de direitos constatadas em inspeções feitas em unidades prisionais durante a pandemia da Covid-19"³⁴³.

Outra questão relevante tratada na auditoria realizada pela Diretora das Contas do Governador diz respeito aos **instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso**. Sobre o tema, considerando os dois principais programas governamentais no âmbito da SAP, a Fiscalização do TCESP enfatizou a destinação mínima de recursos orçamentários para a gestão da reintegração social da população penal, egressos e seus familiares (Programa 3814)³⁴⁴, comparativamente aos recursos destinados à gestão da custódia (Programa 3813, abordado no início dessa manifestação), como demonstra o quadro a seguir:

Tabela 1 – Composição da execução orçamentária 2021

Programa	Liquidado	%
3813 - GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL	4.235.221.312,23	98%
3814 - GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES	77.520.147,95	2%
Total Geral	4.312.741.460,18	100%

Fonte: quadro reproduzido do Relatório da Fiscalização (evento 59.12, pág. 12).

Trata-se, aliás, de um apontamento que persiste desde a primeira oportunidade em que a matéria foi analisada em sede de auditoria operacional (Contas governamentais de 2016), a despeito da importância que ações dessa natureza possam vir a ter para a redução dos índices de reincidência criminal³⁴⁵.

Em outra análise, levando em consideração o total de presos em 30/12/2021, nota-se, grosso modo, que são gastos R\$1.775,88 mensais para cada pessoa presa. Sendo que, desse montante, apenas **R\$31,92 mensais são destinados**

³⁴³ O objetivo é que a comissão, que é órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), reconheça que os direitos dos presos estão sendo desrespeitados no estado e que imponha uma garantia para que isso mude. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/04/28/defensoria-denuncia-governo-de-sp-a-orgao-internacional-por-superlotação-e-acionamento-de-agua-em-presídios-na-pandemia.ghtml> Acesso em: 05/05/2022.

³⁴⁴ O Programa 3814 - Gestão de Reintegração Social reúne iniciativas específicas para a reintegração social dos custodiados e dos egressos, como a oferta de ensino fundamental, de cursos de qualificação profissional, de oportunidades de trabalho e outras formas de atendimento (como assistência jurídica), inclusive a seus familiares. Entre suas iniciativas, inclui-se a promoção de penas alternativas à prisão que, em muitos casos, são preferíveis a restrição de liberdade, tanto para o apenado quanto para a sociedade (relatório da DCG, evento 59.12, págs. 11/12).

³⁴⁵ Segundo a DCG, "alguns estudos demonstram que o trabalho e educação influem na reinserção social do preso e consequentemente nas chances que terá de reincidência no crime. Trabalhar na prisão diminui as chances de reincidência em 48%, quando o preso estuda na cadeia as chances de voltar ao crime diminuem em 39%" (evento 59.12, págs. 40/41).



às ações de ressocialização, o que por si só já anuncia o subfinanciamento da política pública em questão:

PROGRAMA	Total de presos	Gasto total 2021	Gasto por preso	Gasto por preso	%
			Ano	Mensal	
Gestão da Custódia da População Penal	202.376	4.235.221.312,23	20.927,49	1.743,96	98,20%
Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e Familiares		77.520.147,95	383,05	31,92	1,80%
Total		4.312.741.460,18	21.310,54	1.775,88	100,00%

Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 59.12, pág. 14).

A confirmar o desinteresse das instâncias competentes em incrementar ações nessa área, depreende-se que a própria Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania³⁴⁶ teve baixa de 8% no orçamento de 2022 em comparação ao de 2021 e de 17% em relação a 2020, a indicar uma tendência de redução deliberada dos recursos destinados ao setor:

SAP - Coordenadoria de Reintegração Social e Cidadania		
LOA 2020	LOA 2021	LOA 2022
R\$22.209.138,00	R\$19.857.209,00	R\$18.261.503,00

Fonte: quadro elaborado pelo MPC-SP, a partir das LOAs pertinentes³⁴⁷.

Não por outra razão, a quantidade e percentual de presos que participaram de cursos de educação escolar e profissionalizante reduziu de cerca de 14% (30.381 alunos) em 2020 para cerca de 9% (18.971 alunos) do público-alvo em 2021, observando-se, igualmente, o acanhamento das vagas ofertadas entre um ano e outro: 30.623 em 2020 para 20.400 em 2021³⁴⁸.

Embora parte do problema possa estar associado às medidas sanitárias impostas em decorrência da pandemia de Covid-19, é preciso que as instâncias competentes atentem para a questão orçamentária/financeira e adotem providências

³⁴⁶ É um órgão da Secretaria da Administração Penitenciária, responsável por promover ações para a ressocialização de apenados e egressos do sistema penitenciário paulista. Criada a partir do decreto nº54.025, de 16 de fevereiro de 2009, possui, atualmente, 140 Unidades de Atendimento de Reintegração Social em todo o Estado de São Paulo que operam os Programas de Penas e Medidas Alternativas, e de Atenção ao Egresso e Família, além dos projetos executados em Unidades Prisionais. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/>. Acesso em: 04/05/2022.

³⁴⁷ Idem Nota de Rodapé 6.

³⁴⁸ Dados de 2020 extraídos da auditoria operacional realizada sobre o exercício de 2020, constante das Contas do Governador ref. àquele exercício, TC-5866.989.20-5



capazes de reverter a situação atual, sob pena de inviabilizar as metas e resultados pretendidos.

Ainda com relação a esse tema, verificou-se que em 2021 “*não houve inclusão de Projeto Atividade relacionado à Ação ‘Provisão de cursos de qualificação a presos do regime semiaberto’*”, o que já ocorre pelo segundo ano seguido. E mesmo que assim não fosse, é de admirar que só se tenha consignado, para tanto, irrisórios R\$10,00³⁴⁹ naquele orçamento, sendo essa também a realidade vivenciada em 2022, no qual a previsão orçamentária para a referida ação passou para R\$17.644,00, ainda desproporcional perante o universo da população carcerária estadual em regime semiaberto (estimada em 39.347 pessoas, segundo dados oficiais de dez/2017³⁵⁰ – o que, em tese, resultaria em um custo anual de R\$0,44 por custodiados/as, a considerar a totalidade do público em potencial).

Com efeito, a baixa representatividade orçamentária, aliada à ausência de formalização de uma política estadual de reintegração social (que, segundo fontes oficiais, ainda estaria em formulação)³⁵¹, contribuem para o enfraquecimento dos instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização dos presos.

De outra banda, em se tratando da **provisão de postos de trabalho**, muito embora tenha havido um incremento de 44,7% no número de vagas ofertadas em 2021 (41.317) comparativamente a 2020 (28.544), fato é que, na melhor das hipóteses³⁵², **somente 18,54% da população carcerária se encontra em situação de ocupação laboral**.

Sobre esse aspecto, igualmente cabe destacar a inexpressiva quantidade de egressos que conseguiram colocação no mercado de trabalho por ações diretas da SAP. Consoante a análise técnica, embora se note uma evolução em relação aos números registrados em 2019 (152) e 2020 (32), ainda assim, de uma forma em geral, “*poucos egressos do sistema prisional conseguem trabalho, se acrescentarmos os que saíram da prisão (em 2021) cerca de 114.518 pessoas, destes, **somente 513 informaram sua recolocação no mercado de trabalho***” (grifou-se), o que representa um percentual de apenas 0,4% do universo considerado.

Por fim, passa-se a tratar das **ações empreendidas pela SAP no contexto da pandemia da Covid-19**.

³⁴⁹ Conforme LOA/2021 (Lei Estadual n. 17.309/2020).

Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/Lei_17309_de_29_12_2020%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Lei_17309_de_29_12_2020%20(3).pdf). Acesso em: 05/05/2022.

³⁵⁰ Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/sap-dados/estatisticas.html>. Acesso em 03/05/2022.

³⁵¹ Segundo informações divulgadas pela Secretaria de Administração Penitenciária, no dia 15 de fevereiro de 2021, foi instituído grupo de trabalho para elaborar proposta de política estadual de reintegração social, sendo que ainda não há informações sobre a conclusão ou não das atividades relacionadas. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/noticias/not1885.html>. Acesso em: 04/05/2022.

³⁵² Considerando um posto trabalho por preso, a despeito da possibilidade de uma mesma pessoa poder exercer mais de uma atividade, segundo a Fiscalização (evento 59.12, pág. 14).



Como se sabe, em 2020, a rápida proliferação do vírus impôs às autoridades competentes a adoção de medidas para impedir o contágio e a disseminação entre a população carcerária e os funcionários do órgão.

O sistema prisional, por suas características tradicionais, configura um dos ambientes mais propícios para a propagação de vírus respiratórios, especialmente na realidade brasileira, onde os estabelecimentos são superlotados e insalubres.

Por tais razões, por ocasião das Contas governamentais de 2020 (TC-5866.989.20-5), este Ministério Público de Contas encaminhou recomendação ao Estado de São Paulo no sentido de adotar *“providências para combater a propagação do COVID-19 entre a população carcerária, nos termos do art. 14, caput, e do art. 40 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984”* (Expediente TC-9955.989.20-7).

De igual modo, o Pleno do e. TCESP fez constar do Parecer Prévio exarado sobre as aludidas contas recomendação expressa para que se intensificassem *“os protocolos de prevenção à Covid-19 nas Unidades Prisionais”*, bem como se mantivessem *“ações de controle efetivo de presos testados, confirmados, independentemente da sua exclusão temporária do sistema prisional, como também do seu quadro de pessoal no intuito de diminuir a incidência de Covid-19”* (TC-5866.989.20-5, evento 513.1, recomendações 127 e 128).

Em relação ao exercício de 2021, a partir de informações prestadas pela SAP por meio do atendimento de Requisições e preenchimento do Questionário de “Gestão de Enfrentamento da COVID-19 Estadual”, o controle externo prosseguiu com as verificações nesse contexto, considerando os riscos atrelados à contaminação pelo vírus nas UPs de todo Estado. **Dentre outras abordagens, a auditoria operacional então realizada constou que:**

- a) no período de março/2020 a dezembro/2021, **10.402 presos foram postos em liberdade** como medida preventiva ao avanço da Covid-19, sendo que a maioria estava em Centros de Detenção Provisória;
- b) nesse mesmo período, **foram aplicados 242.837 testes de Covid-19 nos custodiados** (o que indica mais de um teste por preso), ao passo que a **testagem dos funcionários somou 25.516 aplicações**;
- c) houve **pelo menos um caso confirmado em 147** (82%) das 179 UP, das quais os Centros de Ressocialização - CR apresentaram o pior cenário, com 12,35% de contaminados:



Tipo de UP	Casos Confirmados	População Carcerária	Taxa de Contaminação
Penitenciária	8.521	122.296	6,97%
CDP	4.006	48.267	8,30%
CPP	2.123	26.570	7,99%
CR	518	4.194	12,35%
RDD	0	37	0,00%
Hospitais	8	1012	0,79%
Total	15.176	202.376	7,50%

Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 59.12, pág. 49).

c) a taxa de contaminação calculada para cada Unidade Prisional demonstrou que **20% excederam a taxa de contaminação estadual, estimada em 9,55%**;

e) foram registradas **44 mortes** na população carcerária no ano de 2021, ante **35 mortes** ocorridas no 1º ano da pandemia, **totalizando 79 óbitos**, sendo que a maior incidência ocorreu na Penitenciária "Dr. José Salgado"- TREMEMBÉ II (6 óbitos);

f) em relação aos funcionários das UPs, foram confirmados 4.791 casos de Covid-19, os quais resultaram em **37 mortes** para o período de março a dezembro de 2020, e **84 mortes** em 2021, **totalizando 121 óbitos**.

O levantamento acima demonstra que houve aumento no número de óbitos (tanto de custodiados quanto de funcionários) em 2021 comparado a 2020 (primeiro ano da pandemia), circunstância também constatada em relação à taxa de contaminação:

COVID-19	Casos confirmados		Óbitos	
	2020	2021	2020	2021
População carcerária	11.469	15.176	35	44
Funcionários	2.170	4.791	37	84

Fonte: elaborado pelo MPC, a partir dos relatórios da Fiscalização ref. às auditorias operacionais de 2020 e 2021.

Nesse ponto, cumpre novamente destacar o estudo produzido pelo Núcleo Especializado de Situação Carcerária – NESC, da Defensoria Pública do Estado de São



Paulo, cujo relatório final contempla diversas críticas sobre as ações empreendidas pela SAP no período pandêmico³⁵³.

Em breve resumo, a publicação sugere o desatendimento da Recomendação nº 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça, no tocante à “adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus no âmbito dos estabelecimentos do sistema prisional, inclusive com a substituição da prisão em unidades prisionais por prisão domiciliar para grupos mais vulneráveis e crimes praticados sem grave ameaça ou violência”. **Segundo o NESC:**

[...] a **Secretaria de Administração Penitenciária (SAP) do estado de São Paulo manteve todas as violações preexistentes ao período pandêmico, como precariedade de alimentação, ausência de equipe mínima de saúde, ausência de produtos de higiene em quantidade adequada, racionamento de água etc., que propiciam a proliferação da doença.** As medidas preventivas, insuficientes diante da gravidade da situação, restringiam ainda mais os direitos das pessoas presas, colocando-as muitas vezes em situações degradantes, como longos períodos de quarentena sem produtos mínimos de higiene, represamento de material fornecido por familiares e restrições ao direito de visitas das pessoas presas. (grifou-se)

Dentre outros pontos, **a pesquisa enfatizou:**

- a) a *elevada taxa de contaminação da população carcerária;*
- b) a *distribuição insatisfatória de EPI's aos custodiados, assim como de produtos para a higienização das celas;*
- c) a *ausência de uma política de testagem massiva, periódica e contínua nas pessoas presas e nos/nas agentes prisionais, bem como não aplicação de testes de covid-19 para as novas inclusões no presídio;*
- d) a *ineficácia quanto à separação entre pessoas contaminadas e não infectadas na unidade; e*
- e) a *incidência de um maior número de óbitos em 2021 do que no primeiro ano da pandemia, assim como aumento na taxa de contaminação da população carcerária entre um ano (5,4% em 2020) e outro (7,5% em 2021).*

Destacou-se, ademais, o **desrespeito à ordem de vacinação estabelecida no Plano Nacional de Imunização - PNI**. “O documento técnico-científico elegeu as pessoas presas como um dos grupos prioritários para o recebimento da vacinação, mas o estado de São Paulo [...] ignorou a prioridade dessa parcela da população. E

³⁵³ Disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/04/Relatorio-Pandemia- -FINAL4.pdf>. Acesso em: 05/05/2022.



pior, a vacinação dessas pessoas por faixa etária se deu, e ainda se dá, em ritmo mais lento do que a vacinação para o público em geral”, ressalta a Defensoria.

É bem verdade que, de lá para cá, conforme Boletim Informativo recém-divulgado pela SAP³⁵⁴, houve certo avanço na vacinação do público envolvido:



Fonte: quadro reproduzido do Boletim Informativo da SAP, divulgado em 04/05/2022³⁵⁵.

Seja como for, dadas as condições estruturais dos presídios paulistas, é preciso seguir alerta em relação ao cumprimento dos protocolos sanitários até que a situação esteja efetivamente controlada, inclusive no que se refere à aplicação da dose de reforço da vacina – até o momento, estima-se que 77% da população carcerária esteja vacinada com a terceira dose³⁵⁶.

Do ponto de vista do gasto público, há que se ressaltar a reiteração de impropriedade cometida no exercício de 2020 no tocante ao registro e identificação das despesas relacionadas ao combate da pandemia da Covid-19. De acordo com a Unidade Técnica, **40% das despesas realizadas com esse objetivo em 2021 não estão atreladas a fontes específicas**, o que se mostra representativo do problema ora exposto:

Código Nome Órgão	Código Nome Fonte Detalhada	Valor NL	%
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	001001001 - TESOURO-GERAL	310.749,16	9,13%
	001001133 - REC.TESOURO-COVID19	239.819,07	7,05%
	003001133 - FUNDO ESP.DESPESA-COVID19	11.800,00	0,35%
	004001001 - GERAL	1.026.861,23	30,17%
	081001133 - INTRA-TESOURO-COVID19	1.789.273,56	52,57%
	081001141 - TESOURO - FUNDES	24.860,54	0,73%
Total		3.403.363,56	100,00%

Fonte: quadro extraído do relatório da Fiscalização (evento 59.12, pág. 70).

³⁵⁴ Considerando-se o Boletim Informativo divulgado pela SAP em 04/05/2022. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/>. Acesso em: 05/05/2022.

³⁵⁵ Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/>. Acesso em: 05/05/2022.

³⁵⁶ Dados atualizados em relação ao percentual fornecido no relatório da Fiscalização, o qual está posicionado em 2021 (evento 59.12, pág. 56).



Além do que, pesquisa realizada conforme a natureza de despesa, por “item” dos gastos com o combate à Covid-19, revelou dispêndios em categorias não correlacionadas, a priori, aos suprimentos de materiais para enfrentamento ao vírus, com destaque para a compra de fardamentos e vestuários, no valor total de R\$1.045.779,22, que por si só representa 30% do montante total das liquidações do Órgão pertinentes ao enfrentamento do Covid-19.

Tais situações, além de evidenciar o descumprimento das orientações expedidas pela Coordenadoria da Administração Financeira³⁵⁷, órgão central do sistema de administração financeira e contábil do Estado, demonstram falha no controle interno do Órgão estadual e prejudicam a transparência pública, na medida em que deturpa os dados e informações divulgados em relação aos dispêndios dessa natureza.

Ante todo o exposto, considerando os apontamentos relacionados à capacidade/estrutura do sistema prisional, aos obstáculos das ações para ressocialização da população carcerária e dos egressos e, ainda, às ocorrências pontuadas quanto ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, **o Ministério Público de Contas de São Paulo endossa as proposições de melhoria emanadas da Fiscalização, às quais acrescenta as seguintes recomendações à Origem:**

(i) adote providências com vistas a assegurar a cada Unidade Prisional equipe de saúde, nos parâmetros da Deliberação CIB n. 62/2012 e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP;

(ii) promova a regularização das Unidades Penitenciárias no tocante aos alvarás e laudos técnicos da Defesa Civil, do Corpo de Bombeiros e da Vigilância Sanitária;

(iii) garanta o fornecimento de bens de consumo em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas dos custodiados (alimentação, água, vestimenta, itens de higiene, medicação etc.), bem como tome providências em relação à precarização da estrutura física das celas (fornecimento de camas/colchões, adequação da iluminação, dedetização das dependências etc.), em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana;

(iv) proceda à formulação ou a conclusão, se for o caso, da política estadual de reintegração social, no intuito de fortalecer os instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso e, bem assim, garanta a fixação de dotação orçamentária compatível com a demanda relacionada às ações em andamento;

³⁵⁷ Nos termos da Portaria CAF-G 00006, de 13/04/2020, publicada no DOE de 14/04/2020 – Seção I.



(v) *garanta recursos orçamentários para o censo penitenciário e proceda à sua realização, de modo a obter informações precisas e confiáveis para a elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à área;*

(vi) *atente para a devida classificação das despesas conforme a fonte de custeio, bem como revise os registros dos gastos com atributo identificador de despesa com o combate à Covid-19 no Siafem, com a consequente reclassificação de registros não vinculados ao enfrentamento da pandemia, de modo a garantir correlação com os registros internos do órgão e adequada retificação do Portal da Transparência Estadual - Coronavírus.*

Em tempo, **à margem da presente manifestação ministerial**, sugere-se a essa e. Corte de Contas que a abordagem e conclusões fornecidas pela d. Defensoria Pública do Estado de São Paulo acerca do sistema prisional sejam incorporadas – no que for cabível – na matriz de planejamento de futuros processos de acompanhamento a ser deflagrados pelo controle externo, de forma a agregar outros aspectos e novas perspectivas ao paradigmático trabalho desenvolvido no âmbito da Fiscalização do TCESP.

✚

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-V6RS-MY7Y-73VW-7JZP





SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS

13. Saneamento e recursos hídricos.

13.1. Gestão de Recursos Hídricos (Outorgas e Cobranças).

No escopo das Contas do Governador de 2016, a DCG empreendeu fiscalização operacional com o objetivo de analisar as outorgas de recursos hídricos no Estado de São Paulo sob as óticas de concessão, monitoramento quantitativo, fiscalização e cobrança (eTC-5198.989.16-2, evento 22, fls. 306/322 do Relatório da DCG 2016).

Para a correção das impropriedades anotadas, o eminente Conselheiro Relator Antonio Roque Citadini consignou, em seu Voto, as seguintes propostas de encaminhamento da DCG:

À Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos - SSRH

1. *Promova-se a inscrição em dívida ativa e no CADIN dos valores exigíveis pelo transcurso do prazo a fim de efetivar e recuperar a arrecadação da cobrança pelo uso de recursos hídricos.*

2. *Regulamente-se o artigo 17 da Lei nº 12.183/05 a fim de garantir a aplicabilidade das sanções administrativas e financeiras no caso de não pagamento da cobrança pelo uso da água.*

3. *Regule-se a cobrança para usuários rurais pela utilização dos recursos hídricos para todos os usos, quais sejam, não-consuntivos ou consuntivos (incluindo irrigação), sem distinção de usuário.*

À Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos - SSRH e ao DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica

4. *Aprimore o processo de concessão de outorgas ou incremente o quadro de pessoal caso a implantação da outorga eletrônica não se mostrar suficiente para reduzir os prazos de análise e emissão de outorgas.*

5. *Conclua as emissões de outorga no prazo limite de 120 dias previsto na Lei Estadual nº 10.177/98, art. 33, a fim de atender tempestivamente aos pedidos da população.*

6. *Elabore-se um plano de fiscalização que integre e aperfeiçoe as atividades fiscalizatórias das diversas diretorias de Bacia.*

7. *Crie-se um controle interno sobre as solicitações/demandas externas (Justiça, Ministério Público, Prefeituras, entre outros).*



8. Cumpra as metas estabelecidas no "Progestão" em relação a segurança de barragens e classifique apropriadamente o cadastro, segundo a categoria de risco e de dano potencial, em conformidade com os critérios estabelecidos no Anexo I da Portaria nº 3.907/2015.

9. Transfiram-se os recursos de infrações (multa) da legislação das águas para subconta do FEHIDRO, conforme art. 36, IX, da Lei nº 7.663/1991 c/c art. 22 do Decreto 41.258/1996 c/c art. 7º e 17 da Lei nº 12.183 de 29 de dezembro de 2005 c/c art. 21 do Decreto nº 50.667/2006.

À Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos - SSRH, Agência das Bacias PCJ, Agência das Bacias do Alto Tietê (FABH-AT), Agência das Bacias do Médio Tietê (FABH SMT) e ao DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica

10. Implemente-se a cobrança pela utilização dos recursos hídricos para todos em todas as 22 UGRHs do Estado de São Paulo.

11. Adote-se um cadastro de postos de monitoramento quantitativo atualizado, fidedigno que auxilie no controle gerencial dos recursos hídricos.

À Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos - SSRH e à Secretaria da Fazenda (SEFAZ/SP)

12. Criem-se códigos no SIGEO/SIAFEM a fim de habilitar a inscrição da dívida ativa detalhada por bacia.

À Secretaria do Meio Ambiente - SMA e à Fundação de Conservação e Produção Florestal (FF)

13. Implemente-se a contraprestação financeira pelo uso das águas nas unidades de conservação considerando a prestação de serviços ambientais, conforme regulamentado no artigo 47 da lei da lei Federal nº 9.985/00 e nos arts. 32 e art. 38 do Decreto nº 60.302/14 (SIGAP) (eTC-05198.989.16-2, evento 74.5, fls. 09/10).

Para verificar se tais propostas foram de fato implementadas, a DCG instruiu trabalho de monitoramento sob o eTC- 00024392.989.21-6, o qual subsidia a análise das Contas do Governador de 2021. Conforme restou apurado, das treze propostas de encaminhamento acima elencadas, apenas quatro foram implementadas, seis não o foram, uma foi parcialmente implementada e duas ainda estavam em fase de implementação.

Dentre as propostas não implementadas, encontra-se a regulamentação da "cobrança para usuários rurais pela utilização dos recursos hídricos para todos os



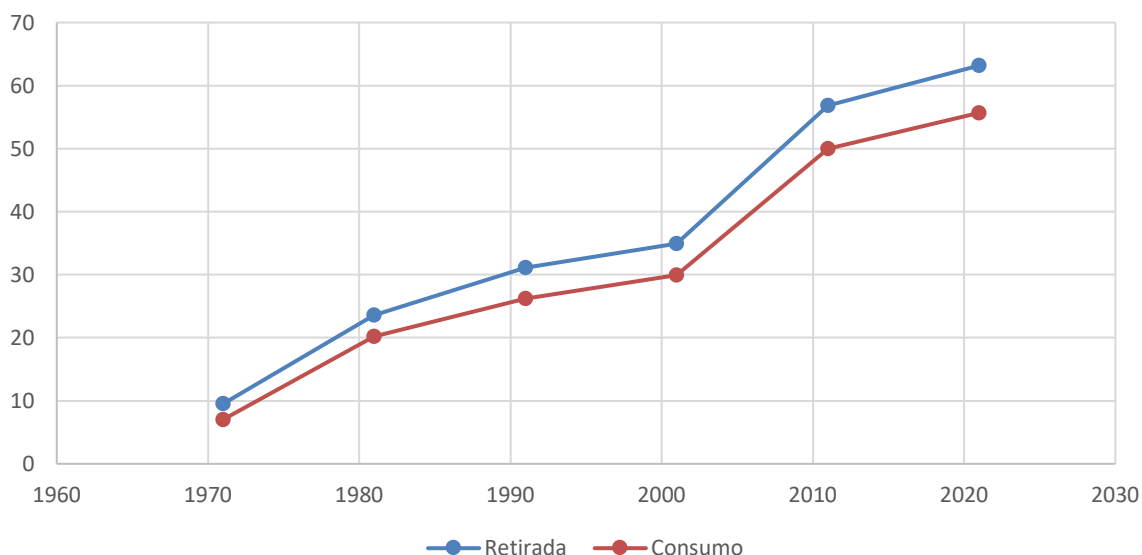
usos, quais sejam, não-consuntivos ou consuntivos (incluindo irrigação), sem distinção de usuário”.

De acordo com o artigo 1º das Disposições Transitórias da Lei Estadual nº 12.183/2005³⁵⁸, os usuários urbanos e industriais dos recursos hídricos estão sujeitos à cobrança efetiva desde 1º de janeiro de 2006, ao passo que os demais usuários estão sujeitos a tal cobrança desde 1º de janeiro de 2010.

Sem embargo da previsão legal, quando da fiscalização operacional de 2016, foi constatado que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos para usuários rurais não vinha ocorrendo em nenhuma das Unidades Hidrográficas de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIS). Embora o assunto esteja sendo tratado no âmbito dos Processos SMA nº 14083/2009 e SSRH Nº 12182/2013, fato é que a cobrança dos usuários rurais ainda pende de regulamentação. A situação contrasta, por exemplo, com os usos rurais de rios sob domínio da União e do Estado de Minas Gerais, uma vez que esses entes já efetuam cobrança para tal finalidade.

Os dados da Agência Nacional de Águas (ANA) reforçam a necessidade de conferir a devida atenção à matéria, uma vez que a retirada e o consumo de água destinadas à irrigação no Estado de São Paulo vêm crescendo de forma relevante nas últimas cinco décadas:

Retirada e consumo de água para irrigação no Estado de São Paulo (em m³/s)

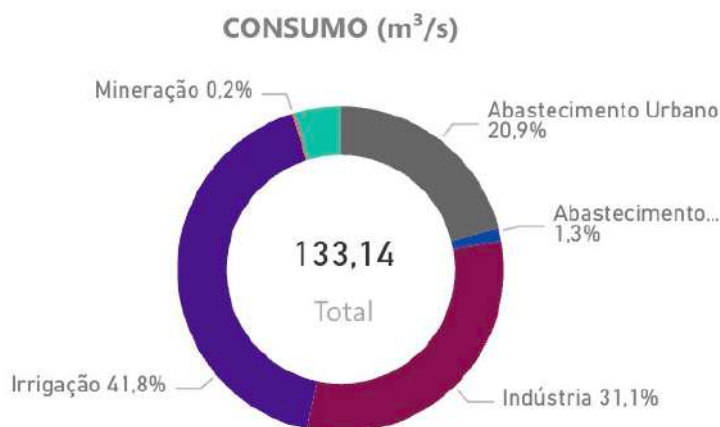


³⁵⁸ Referida Lei “dispõe sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos do domínio do Estado de São Paulo, os procedimentos para fixação dos seus limites, condicionantes e valores”. Legislação disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2005/lei-12183-29.12.2005.html>.



Fonte: elaborado pelo MPC-SP a partir de dados da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico³⁵⁹.

De fato, em 2021 a irrigação foi a principal responsável pelo consumo de água no Estado, respondendo por 41,8% do total consumido. A título comparativo, o percentual de água destinada a esta finalidade em 1971 era de apenas 19%:



Fonte: Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico³⁶⁰.

Adicionalmente, a DCG apurou que o Estado não implementou a **contraprestação financeira pelo uso das águas nas unidades de conservação considerando a prestação de serviços ambientais**, conforme disciplinado no artigo 47 da Lei nº 9.985/2000 e nos artigos 32 e 38 do Decreto Estadual nº 60.302/2014.

Vale destacar que a gestão sustentável da água é assunto tratado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 6 da Agenda 2030 da ONU, em especial na meta 6.4, que almeja “até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o número de pessoas que sofrem com a escassez de água”³⁶¹.

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos, na medida em que reconhece a água como bem público de valor econômico e estimula sua utilização racional, está igualmente ligada à meta 12.2 dos ODS, qual seja, a de alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais até 2030.

³⁵⁹Dados disponíveis em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaW50OWE4LTkyNzEtOTk2MTY4MTQzMThlIiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGltNDY5YS04YjRkLTk2NDZjZDFiYWY4OCJ9>.

³⁶⁰Dados disponíveis em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaW50OWE4LTkyNzEtOTk2MTY4MTQzMThlIiwidCI6ImUwYmI0MDEyLTgxMGltNDY5YS04YjRkLTk2NDZjZDFiYWY4OCJ9>.

³⁶¹ A descrição completa dos ODS e suas correlatas metas pode ser conferida em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/ods>.



A matéria é da maior relevância, sobretudo por conta das recentes crises hídricas vivenciadas pelo Estado.

Nos anos de 2014 e 2015, o Estado de São Paulo sofreu sua pior crise de abastecimento de água até então. Na época, moradores de Itu tiveram interrupções de fornecimento que duraram até trinta dias. Paralelamente, cidades como Campinas anunciaram a utilização de água de reuso (esgoto tratado) para abastecimento da população. Outra solução adotada foi o emprego das cotas de reserva técnica (conhecidas como volume morto) do sistema Cantareira, fato inédito e que levantou questionamentos sobre a qualidade da água utilizada³⁶².

Em 2021, os níveis dos reservatórios voltaram a cair, o que levou a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico a reconhecer a situação crítica de escassez quantitativa dos recursos hídricos na Região Hidrográfica do Paraná que abrange diversos Estados, incluindo São Paulo³⁶³.

Diante da gravidade do cenário e da possibilidade de a situação se agravar ao ponto de impingir aos setores produtivos e à população paulista restrição no fornecimento de água e até mesmo de energia elétrica, o *Parquet* de Contas requereu ao TCE-SP, em junho de 2021, o encaminhamento de solicitação de informações à Administração Estadual (expediente eTC-13469.989.21-4)³⁶⁴, incluindo o “detalhamento sobre a execução ou planejamento de medidas visando a conscientização da população para o uso racional de água” e outros dez pontos que estão sendo analisados nas Contas de 2021 da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (eTC-2511.989.21-2).

Como já apontado pelo MPC-SP ao analisar preliminarmente as respostas ofertadas pela Administração Estadual, as crises hídricas vivenciadas no Estado não podem ser atribuídas exclusivamente à falta ou irregularidade de chuvas, mas a uma série de fatores que abrangem desde a infraestrutura inadequada de abastecimento e de estímulos ao consumo racional da água, até a problemas ambientais como o desmatamento e a poluição que, direta ou indiretamente, reforçam ciclos cada vez mais recorrentes de risco de desabastecimento (eTC-13469.989.21-4, evento 55.1, fls. 1/9).

Nas pertinentes palavras de Luis Antonio Bittar Venturi, professor titular do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, a atual “crise hídrica” pode ser melhor designada como “crise de gerenciamento

³⁶² Conforme noticiado em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-12/sao-paulo-sofreu-pior-crise-de-agua-da-sua-historia-em-2014>.

³⁶³ Cerca de um terço da população brasileira vive na área da bacia hidrográfica do Rio Paraná, que abrange os Estados de São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina, além do Distrito Federal. A bacia possui uma área de drenagem de cerca de 880.000 km² no território brasileiro, sendo que seus principais afluentes são os Rios Grande, Tietê, Paranapanema, Iguaçu e Paranaíba. Informações disponíveis em: http://www2.cemaden.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/NotaTecnica_BaciaParana_2021_Maio31.pdf.

³⁶⁴ Ofício disponível em: <http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/Solicitacao-de-informacoes-ao-Governo-Estadual-sobre-acoes-de-enfrentamento-a-crise-hidrica.pdf>.



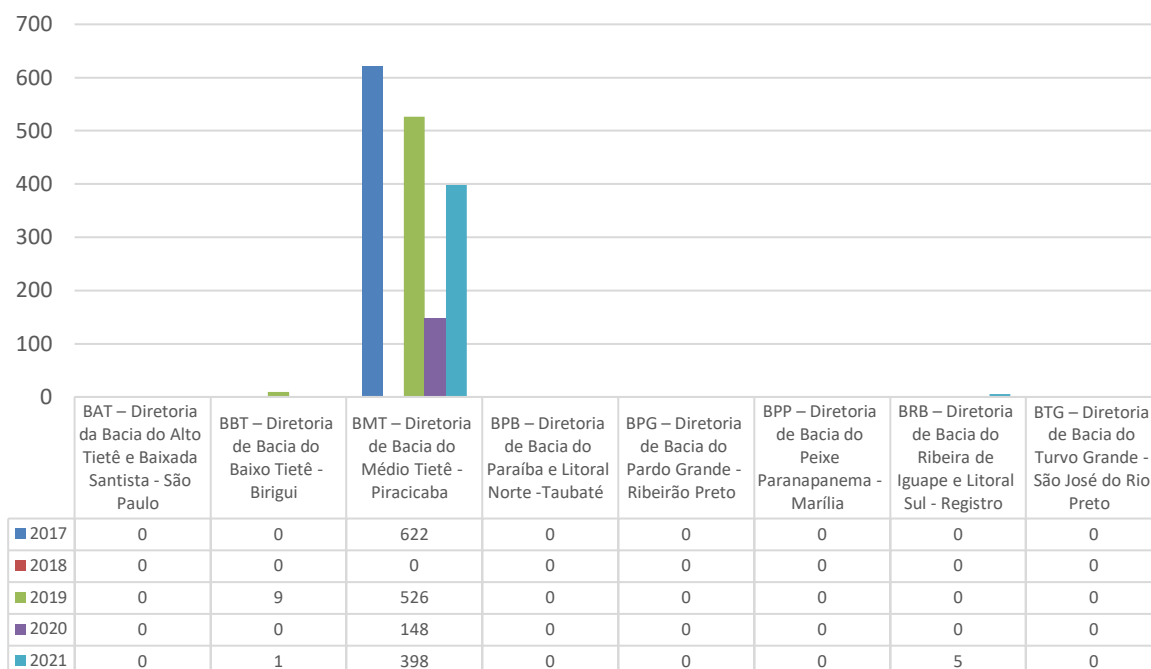
hídrico”, já que a Região Sudeste é a segunda mais úmida de um país cujos habitantes dispõem de 33 mil m³ água/ano, o que é 19 vezes superior ao mínimo estabelecido pela ONU, suficiente para abastecer 57 vezes a demanda nacional³⁶⁵.

Neste horizonte, ainda que as chuvas dos últimos meses tenham contribuído para o aumento dos níveis de reservatórios das regiões Sudeste e Centro-Oeste a patamares que desde 2013 não eram atingidos³⁶⁶, permanece a necessidade de o Governo Estadual aperfeiçoar a gestão dos recursos hídricos que abrangem o território paulista de modo a minimizar as chances de novos quadros de crise hídrica como os observados em 2014, 2015 e 2021, o que inclui estímulos ao uso racional dos recursos naturais, como a cobrança pela utilização da água, tanto pelos usuários rurais quanto pelas unidades de conservação.

Outra proposta não implementada pelo Estado foi a **elaboração de plano de fiscalização que integre e aperfeiçoe as atividades fiscalizatórias das diversas diretorias de Bacia**.

Os dados coletados indicam que, com exceção da Diretoria da Bacia Hidrográfica do Médio Tietê – Piracicaba, praticamente não foram realizadas fiscalizações entre 2017 e 2021:

Fiscalizações realizadas por demanda ou programação interna



³⁶⁵ Artigo disponível em: <https://jornal.usp.br/artigos/crise-hidrica-ou-de-falta-de-gerenciamento-hidrico/>.

³⁶⁶ Conforme noticiado em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/reservatorios-do-sudeste-e-centro-oeste-atingem-maior-nivel-desde-2013/>. Acesso aos 04/04/2022.



Fonte: elaborado pelo MPC-SP a partir de dados da DCG³⁶⁷.

Dentre as justificativas apresentadas pelas Diretorias para a ausência de procedimentos fiscalizatórios, encontram-se: corpo técnico insuficiente para realização das fiscalizações (Diretoria de Bacia do Paraíba e Litoral Norte -Taubaté), ausência de programa de fiscalização rotineira (Diretoria de Bacia do Peixe Paranapanema - Marília) e falta de informações sistematizadas sobre os atos fiscalizatórios (Diretoria da Bacia do Alto Tietê e Baixada Santista - São Paulo e Diretoria de Bacia do Pardo Grande - Ribeirão Preto).

Além disso, as fiscalizações realizadas foram consideravelmente menores do que a quantidade de outorgas requeridas. De 2018 a 2021, foram executadas apenas 1.515 fiscalizações, ao passo que 66.111 outorgas foram concedidas (por meio físico e eletrônico) (evento 59, fl. 736 do Relatório da DCG 2021).

Por sinal, ainda que a Portaria DAEE nº 318/2020 tenha instituído o Programa de Fiscalização Continuada (PROFISC) para a organização, planejamento e execução das ações de fiscalização do uso dos recursos hídricos no Estado de São Paulo, sua efetiva implementação e a realização das atividades previstas para serviços de campo foram suspensas durante o ano de 2021 em virtude da pandemia de Covid-19.

Em suma, há muito que se avançar no que diz respeito à fiscalização das bacias hidrográficas do Estado. Pouquíssimos procedimentos fiscalizatórios vêm sendo realizados frente à quantidade de outorgas concedidas, sendo que a maioria ocorre por demanda externa (como denúncias e exigências de órgãos como o Ministério Público Estadual), e não por iniciativa do próprio Estado devidamente embasada em dados e matrizes de risco. Além disso, apesar da criação do PROFISC, não é possível atestar que houve sua efetiva implementação.

A essas falhas sob o aspecto fiscalizatório, some-se o **insuficiente controle sobre as demandas externas provenientes do Poder Judiciário, Ministério Público e Prefeituras**.

A falta de controle sobre tais informações, além de indicar inadequado conhecimento gerencial por parte dos departamentos, pode comprometer a capacidade operacional de atendimento das demandas provenientes de órgãos externos, sendo que pouco se avançou na questão, conforme análise empreendida pela DCG:

³⁶⁷ Evento 59, fl. 734 do Relatório da DCG 2021.



*Diante do informado **perguntou-se em requisição complementar se existe um controle interno e/ou um sistema informatizado de registros quando surge uma demanda externa, sendo respondido apenas pela BPG e BMT.***

*A BPG informou que as demandas externas de fiscalização (denúncias, Ministério Público, Poder Judiciário, Prefeituras) são registradas no Sistema de Triagem de Protocolos, **porém o sistema não gera relatórios e não dispõe do fluxograma correspondente.***

Já a BMT esclareceu que faz o monitoramento do volume de captação de água pelo SiDeCC e realiza o controle das demandas externas, que geram fiscalização, solicitadas pelo MP, Polícia Ambiental, Ouvidoria ou Denúncia da população no Sistema de Controle de Autos e Notificações – SCAN, onde são registrados os Autos de Inspeção e Infração realizados pelos fiscais de água, possibilitando a geração de relatórios gerenciais com informações das fiscalizações efetuadas.

***Diante da ausência de informação e de padronização de controles sobre as demandas externas, entende-se, S.M.J., que a proposta de encaminhamento elaborada em 2016 não foi implementada e deve ser reiterada** (evento 59, fls. 742/743 do Relatório da DCG 2021).*

Ainda no tocante à gestão de informações, observa-se que o Estado **não providenciou cadastro atualizado e fidedigno de postos de monitoramento para auxílio no controle gerencial dos recursos hídricos.**

Atualmente, diversos municípios do Estado contam com postos de monitoramento que enviam dados para as redes pluviométricas, fluviométricas e piezométricas. Tais redes medem, respectivamente, as precipitações, vazões de rio e variações de volume de água subterrânea no território estadual, possibilitando assim o acompanhamento das condições de suas principais bacias hidrográficas, além de pesquisas e estudos voltados ao controle e utilização dos recursos hídricos.

Desde 2016, o TCE-SP vem levantando questionamentos sobre a imprecisão nas listas de equipamentos de monitoramento, a falta de fidedignidade dos dados colhidos, a ausência de quadro de pessoal específico para monitoramento e a ausência de maior detalhamento nas informações no cadastro do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE).

Por ocasião do monitoramento realizado em 2021, foi verificado que a proposta de 2016 ainda não havia sido implementada. É notório, sobretudo, que a maioria dos postos das redes hidrológicas sofram com problemas para continuidade de operação devido a fatores como perda de observadores, obras e até mesmo falta de equipamentos e recursos.

Sublinhe-se que os dados sobre o controle e utilização da água propiciados pelo DAEE são fundamentais para a elaboração e execução das políticas públicas



ligadas ao gerenciamento de recursos hídricos, o que se revela particularmente importante diante do histórico recente de crises hidrológicas vivenciadas pelo Estado.

Outra medida sugerida no bojo das Contas do Governador de 2016 e ainda não implementada é a **criação de códigos no SIGEO/SIAFEM que propiciem o detalhamento da inscrição da dívida ativa por bacia hidrográfica**.

Vale salientar que a identificação da dívida ativa por bacia é importante não apenas para atendimento das demandas do TCESP, mas também para o adequado cumprimento das atribuições da própria FEHIDRO.

Neste horizonte, apesar da existência de procedimento provisório de identificação da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) demandante do débito no ato de inscrição no Sistema de Dívida Ativa da Procuradoria Geral do Estado (PGE), por meio do campo “sigla do processo”, fato é que a solução encontrada ainda não atende ao quanto sugerido no Voto de 2016. Sobre o assunto, a própria SIMA confirma que “em nenhum dos códigos da fonte de receita detalhada listados é possível a identificação da inscrição da dívida ativa detalhada por bacia” (evento 59, fl. 785 do Relatório da DCG 2021).

Ainda no tocante ao gerenciamento de débitos em atraso, foi verificado o cumprimento apenas parcial da proposta de **“inscrição em dívida ativa e no CADIN dos valores exigíveis pelo transcurso do prazo a fim de efetivar e recuperar a arrecadação da cobrança pelo uso de recursos hídricos”** (evento 59, fl. 795 do Relatório da DCG 2021).

O Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de órgãos e entidades estaduais (CADIN Estadual) foi criado pela Lei nº 12.799/2008 com o intuito de “possibilitar à Administração acompanhar o beneficiário de crédito do setor público que se encontra na situação simultânea de favorecido e inadimplente” (artigo 1º, parágrafo único).

Conforme o artigo 3º do normativo, a inclusão no CADIN Estadual será realizada 75 dias após comunicação expressa ao devedor do débito passível de registro, pelo Secretário de Estado (no caso de inadimplência diretamente relacionada à Pasta), pelo Dirigente máximo (no caso de inadimplência relacionada a autarquia ou fundação) ou pelo Diretor Presidente (no caso de inadimplência relacionada a empresa).

Apesar da referida previsão legal, por ocasião da fiscalização operacional de 2016 verificou-se que as cobranças pelo uso dos recursos hídricos, já transcorrido o prazo para pagamento, não estavam sendo inscritas em dívida ativa (artigo 39, §2º, da Lei nº 4.320/1964) ou no CADIN Estadual. No mais, apenas a Agência das Bacias do PCJ realizava a cobrança extrajudicial de tais débitos.



A ausência de inscrição em dívida ativa e no CADIN era embasada por pareceres elaborados pela consultoria jurídica da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos (SSRH), os quais afirmavam que “a inscrição do débito na dívida ativa deveria ser feita pela PGE”, ao passo que a “inclusão no CADIN Estadual seria feita pelo próprio Secretário de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos” (evento 59, fl. 773 do Relatório da DCG 2021).

Em 2016, contudo, o Parecer CJ/SSRH nº 168/2016 modificou esse entendimento, ao frisar “que era juridicamente possível que as fundações Agência de Bacias fizessem a inclusão no CADIN dos usuários inadimplentes com relação à cobrança pelo uso dos recursos hídricos” (evento 59, fl. 773 do Relatório da DCG 2021).

Posteriormente, foi editada a Deliberação COFEHIDRO nº 191, de 05/03/2018, que estabeleceu diretrizes para regularização de débitos de usuários inadimplentes em relação à Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos e trouxe importantes previsões em seu artigo 2º sobre a inscrição em dívida ativa e no CADIN Estadual:

Artigo 2º - O estado de inadimplência verifica-se no dia seguinte ao vencimento estabelecido no boleto de cobrança emitido ao usuário pagador.

§ 1º - Iniciado o estado de inadimplência o usuário estará sujeito ao pagamento de multa de 2% sobre o valor do débito acrescido de juros moratórios de 1% ao mês, conforme estabelecido no Decreto 50.667.

§ 2º - A atualização dos boletos vencidos deve ser procedida no prazo máximo de 59 (cinquenta e nove) dias pelo credor considerando os percentuais do § 1º.

§ 3º - Constatado o estado de inadimplência será comunicado ao devedor a possibilidade de inscrição no Cadastro Informativo dos Créditos não quitados de Órgãos e Entidades Estaduais - CADIN Estadual e, na sequência será feita a notificação por ofício com Aviso de Recebimento (AR), contando-se o prazo de 30 (trinta) dias a partir da data de recebimento em que a não regularização dos débitos levará a inclusão no CADIN.

§ 4º - Após 90 (noventa) dias do envio do comunicado do CADIN sem que o devedor efetive o pagamento ou formalize a negociação do débito, o valor apurado será inscrito na Dívida Ativa do Estado.

§ 5º - No Sistema de Dívida Ativa (SDA) da Procuradoria Geral do Estado - PGE, disponibilizado na internet, a entidade responsável pela cobrança deverá informar no campo “sigla do processo” o número de dois caracteres da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHi e em seguida o código identificador com cinco caracteres numéricos que identifica o usuário devedor, da seguinte forma “UGRHI00 / 00000”.



Na prática, restou apurado pela instrução, de forma amostral, que apesar do quanto previsto no artigo 2º, § 4º, da Deliberação, a maioria das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) ainda utilizavam a cobrança extrajudicial como principal estratégia para recuperação de valores. Em termos percentuais, “mais de 80% das UGRHI adotaram a cobrança extrajudicial para recuperar os débitos, 12% inscreveram os devedores no CADIN. Cerca de 4% na Dívida Ativa e 2% na Dívida Ativa e no CADIN na amostra considerada” (evento 59, fl. 784 do Relatório da DCG 2021).

Assim, embora providências tenham sido adotadas para corrigir o apontamento realizado nas Contas de 2016, as UGRHI ainda precisam aperfeiçoar o controle e gestão dos recursos advindos da cobrança do uso da água, bem como aderir plenamente ao quanto previsto no normativo que estabelece diretrizes para regularização de débitos de usuários inadimplentes (Deliberação COFEHIDRO nº 191, de 05/03/2018).

Em acréscimo, os autos revelam que outras duas propostas de encaminhamento estão em fase de implementação: o **aprimoramento da concessão de outorgas ou incremento do quadro de pessoal** (caso a outorga eletrônica não seja suficiente para reduzir os prazos de análise e emissão de outorgas) e a **emissão de outorga no prazo limite de 120 dias** (artigo 33 da Lei Estadual nº 10.177/1998).

Ambas as propostas estão interligadas e, a esse respeito, é possível asseverar que foram realizadas ações para solucionar as impropriedades anotadas na fiscalização operacional de 2016, cabendo destaque para a criação do Sistema de Outorga Eletrônica, cuja ativação foi iniciada em 05/02/2018.

De todo modo, é certo que ainda há espaço para melhorias nesse quesito, como a migração total dos processos físicos para o novo sistema eletrônico e o aperfeiçoamento do controle por parte da Diretoria de Procedimentos de Outorgas e Fiscalização (DPO) em relação aos processos por Bacia. Ambas as providências, como apontado pela DCG, “não demandam o incremento do quadro de pessoal, tendo em vista a política de austeridade do Governo do Estado e, recentemente, as restrições das atividades em vista da Covid, informadas pelo DAEE” (evento 59, fl. 677 do Relatório da DCG 2021).

Por fim, vale mencionar que três propostas de encaminhamento realizadas na Fiscalização de 2016 foram implementadas. A primeira foi o **alcance das metas estabelecidas no “Progestão” em relação a segurança de barragens, acompanhada da correta classificação em cadastro** (segundo a categoria de risco e de dano potencial), em conformidade com o Anexo I da Portaria nº 3.907/2015. A segunda proposta executada foi a **cobrança pela utilização dos recursos hídricos em todas as**



22 UGRHIs do Estado³⁶⁸. O terceiro ponto cumprido foi a regulamentação do artigo 17 da Lei nº 12.183/2005, de modo a **garantir a aplicabilidade das sanções administrativas e financeiras no caso de não pagamento da cobrança pelo uso da água.**

Os avanços alcançados reforçam a importância do papel pedagógico desempenhado pelo e. TCESP. Por outro lado, não deixa de chamar a atenção o fato de que ainda há seis propostas não implementadas, duas parcialmente implementadas e uma em implementação.

Assim, o Ministério Público de Contas de São Paulo alinha-se à sugestão realizada pela equipe técnica da DCG, no sentido de reiterar as propostas ainda pendentes de implementação à Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, ao Departamento de Águas e Energia Elétrica, à Fundação Florestal e demais órgãos e entidades envolvidos nas outorgas de recursos hídricos no Estado de São Paulo sob as óticas de concessão, monitoramento quantitativo, fiscalização e cobrança.

³⁶⁸ Com a ressalva do setor rural, como já tratado neste tópico. A esse respeito, veja-se o quanto asseverado pela DCG: “Diante do evidenciado após as devidas análises, conclui-se, S.M.J., que a proposta de encaminhamento foi implementada, tendo em vista, que em todas as 22 UGRHI do Estado de São Paulo foi implantada a cobrança pela utilização dos recursos hídricos, com emissão de boleto e efetiva arrecadação, com exceção da UGRHI – 03 - Litoral Norte que se encontra na última etapa, emissão de boleto, prevista para início de 2022. Entretanto, não para todos, pois para o setor rural, ainda não foi implantada, conforme item 3.1.6 deste monitoramento” (evento 59, fl. 764 do Relatório da DCG 2021).





MEIO AMBIENTE

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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis



14. Meio Ambiente.

14.1. Avaliação de indicadores de desempenho e metas de ações orçamentárias relacionadas ao meio ambiente.

Dentre os temas eleitos para inspeção de natureza operacional no exercício em exame, promoveu-se análise da qualidade dos indicadores de desempenho e metas de ações orçamentárias constantes do Plano Plurianual do Estado de São Paulo 2020 - 2023, relacionadas aos seguintes eixos do meio ambiente: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos, unidades de conservação e gestão ambiental.

Submeteram-se à referida fiscalização a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), a Fundação para a Conservação e Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal) e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb).

Para melhor visualização dos aspectos auditados, arrolam-se a seguir as ações orçamentárias cujos indicadores e metas foram objeto de exame:

⇒ 2311 - Apoio à Investigação e Remediação de Áreas Contaminadas (Programa 2604 - Monitoramento da qualidade e redução da pegada ambiental);

⇒ 2355 - Novo Rio Pinheiros (Programa 2622 - Infraestrutura hídrica e combate a enchentes);

⇒ 2315 - Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Mosaicos da Mata Atlântica (Programa 2621 - Unidades de conservação, pesquisa e inovação em meio ambiente);

⇒ 8263 - Responsabilidade Pós Consumo (Programa 2620 - Gestão e gerenciamento de resíduos sólidos no Estado de São Paulo); e

⇒ 1624 - Gestão dos Recursos Hídricos (Programa 2625 - Desenvolvimento da política de recursos hídricos e implementação de suas ações).

Conforme sistemática de trabalho adotada pela Equipe da DCG-2, foram avaliados indicadores e metas correspondentes a cada uma dessas ações, por meio de critérios que podem ser assim resumidos: Avaliação dos Indicadores (validade,



qualidade e confiabilidade); Avaliação da Qualidade e Adequação das Metas Estabelecidas; Apresentação dos Resultados Alcançados (em 2020 e 2021) e Perspectiva do Alcance da Meta (em 2022 e 2023).

À luz dos exames empreendidos pela Fiscalização, sempre lastreados em abalizadas premissas técnicas, conclui-se que há uma série de considerações que, em última instância, fornecem valioso conteúdo acerca das boas práticas no que toca à formalização de indicadores de metas e resultados, razão pela qual, ao ver do Ministério Público de Contas, devem ser acolhidas pelas respectivas áreas responsáveis no âmbito do Governo Estadual, para o fim de aprimorar essas indispensáveis ferramentas que auxiliam na condução das políticas públicas, no presente caso, especificamente relacionadas ao meio ambiente.

Nesse sentido, algumas avaliações negativas devem servir de parâmetro para balizar planejamentos futuros, podendo ser adotadas como ponto de partida para as ações corretivas que se fizerem necessárias.

É o caso, por exemplo, do quanto verificado no “**indicador LOA 2138 - Número de Empresas Inseridas em Planos de Logística Reversa**”, da ação orçamentária 8263 - Responsabilidade Pós Consumo, onde se constatou, dentre outros: ausência de representatividade, tendo por consequência prejuízo à validade³⁶⁹; imprecisão e falta de clareza na definição e explicação da variável utilizada para apuração do indicador, em prejuízo à confiabilidade de métrica³⁷⁰; bem assim inadequação quanto à periodicidade de sua divulgação, em prejuízo ao atributo da tempestividade³⁷¹ (evento 11.1, fls. 124/125 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6).

Esses são alguns desajustes apurados pela DCG que se repetem em outros indicadores e metas, como é o caso do “**indicador PPA 3676 - Número de Planos de Logística Reversa dos Setores Abrangidos pela Resolução SMA 45, de 23/06/2015, Verificados com Sucesso**” (evento 11.1, fls. 126/127 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6); “**indicador LOA 1865 - Número de Outorgas de Direito de Uso Expedidas**” (evento 11.1, fls. 128/129 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6); “**indicador PPA 3656 - Índice de Satisfação do Usuário do Sistema de Outorga Eletrônica ao Ano**” (evento 11.1, fl. 130 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6); “**indicador LOA 2491 - Percentual de Áreas Beneficiadas pelas Ações de Conclusão do Programa**” (evento 11.1, fls. 131/132 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6);

³⁶⁹ Tal fato implicou uma avaliação negativa sobre o atributo Representatividade, componente do requisito Validade. Entendeu-se, S.M.J., que o volume de trabalho e produtos entregues seriam mais adequadamente medidos a partir dos planos de logística reversa e relatórios de resultados analisados.

³⁷⁰ Esta descrição sugere que o indicador mede o universo de empresas que devem cumprir a obrigação, enquanto o indicador se propõe a medir uma parcela desse universo: aquelas que tomaram ação para cumprir tal obrigação.

³⁷¹ Notou-se também que a apuração do indicador tem sido realizada semestralmente, em vez de trimestralmente, devido às dificuldades em levantar os dados e apurar este indicador. Isto resultou em uma avaliação negativa quanto ao atributo Tempestividade, relativo à Qualidade do indicador.



“Indicador PPA 3625 - Índice de Eficiência de Execução das Ações do Programa” (evento 11.1, fls. 133/134 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6); **“indicador LOA 1268 - Número dos Projetos Financiados pelo FEPRAC”** (evento 11.1, fls. 134/136 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6); **“indicador PPA 3142 - Número de Áreas Investigadas e Reabilitadas”** (evento 11.1, fls. 137/138 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6); **“indicador LOA 806 - Quantidade de Material Retirado”** (evento 11.1, fls. 139/140 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6); e **“indicador PPA 3848 - Percentual de Implantação de Parque e Estruturas de Mobilidade”** (evento 11.1, fls. 141 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6).

Diante da pertinência das propostas de encaminhamento alvitadas no relatório da DCG-2, e considerando a desnecessidade de se reproduzir neste parecer ministerial o mesmo teor do quanto lá consignado, o *Parquet* de Contas, por economia processual, acolhe na íntegra as sugestões individualmente endereçadas a cada um dos órgãos operantes, conforme minuciosamente elencado no item 5 do relatório em comento (evento 11.1, fls. 142/148 do Relatório da DCG - TC-22723.989.21-6).

✚





PROPOSTA DE MONITORAMENTO DAS FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

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
 PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES 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	16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais



15. Proposta de Monitoramento das Fiscalizações Operacionais.

Como se sabe, a fiscalização de natureza operacional consiste em uma das modalidades de atuação do controle externo, cuja finalidade consiste em avaliar o cumprimento dos respectivos programas de governo e o desempenho dos Órgãos e Entidades jurisdicionadas, em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como quanto à alocação e uso dos recursos públicos.

As avaliações realizadas nesse contexto se dão, principalmente, sob a ótica dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, visando à identificação de oportunidades de melhoria na atuação administrativa, que serão objeto de recomendações e posterior monitoramento por parte do Tribunal de Contas.

Especificamente nas Contas do Governador referentes ao exercício de 2021, ora sob análise, seguindo plano aprovado pelo Conselheiro Relator da matéria, foram realizadas 9 auditorias do tipo, envolvendo temas diversos, no âmbito das áreas da saúde, educação, desenvolvimento social, infraestrutura, segurança e meio ambiente, como se vê a seguir:

Exercício	Processo principal	Auditorias Operacionais	Objeto das Auditorias
2021	TC-4345.989.21-4	TC-22692.989.21-3	Eficácia escolar e equidade na rede estadual de ensino de São Paulo.
		TC-22694.989.21-1	Ação 4124 - Imunização da População Humana, inserida no Programa 0932 - Vigilância em Saúde.
		TC-22697.989.21-8	Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) SUS sob gestão estadual.
		TC-22698.989.21-7	Programa 1046 - Qualificação, Trabalho e Empreendedorismo no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico.
		TC-22699.989.21-6	Programa 3500 - Combate à Pobreza e Redução das Desigualdades âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social.
		TC-22723.989.21-6	Avaliação de Indicadores e Metas de ações orçamentárias selecionadas e relativas ao Meio Ambiente.
		TC-22726.989.21-3	Medidas emergenciais adotadas pela SEDUC realizadas em decorrência da pandemia da Covid-19, com ênfase nas ações de recuperação de aprendizagem.
		TC-23432.989.21-8	Secretaria da Administração Penitenciária.
		TC-24392.989.21-6	Gestão de Recursos Hídricos (Outorgas e Cobrança).



A propósito, cumpre ressaltar que a partir de 2019 essa Corte de Contas adotou a sistemática de instaurar processos específicos para abrigar as fiscalizações de caráter operacional, os quais ficam vinculados ao processo principal das contas governamentais (Balanço Geral do Exercício) a que se referem.

A medida, aliás, deu-se em atendimento a uma proposição do Ministério Público de Contas, por ocasião do parecer sobre as Contas do Governador referentes ao exercício de 2018³⁷². Naquele momento, este órgão ministerial destacou que:

*A magnitude das informações constantes das recomendações oriundas das Fiscalizações Operacionais, aliada à relevância que possuem para o fim de possibilitar a correção de rumos da gestão, reclama **indispensável acompanhamento**, para que se verifique se, em exercícios seguintes, restaram efetivamente implementadas.*

Entretanto, diante do restrito prazo que o Tribunal de Contas detém para emitir o parecer prévio anual sobre as Contas do Governador: 60 dias (sendo que, dentro deste prazo, é reservado, segundo o Regimento Interno do TCESP, um prazo máximo de 2 dias corridos ao Ministério Público de Contas¹⁸⁰), restaria bastante prejudicada qualquer pretensão de análise minimamente aprofundada acerca do tema, caso se almejasse fazê-lo no bojo das contas anuais do Governador.

Embora no presente exercício tenha-se promovido, dentro das limitações incidentes, a checagem de alguns itens relacionados a recomendações exaradas em exercícios anteriores, é possível afirmar com convicção que grande parte das sobreditas recomendações não teve oportunidade de ser devidamente averiguada.

É por tais razões, portanto, que se propõe, não só com o fito de aperfeiçoar o exercício do controle externo, mas também visando contribuir para a correção dos atos de gestão, que tal acompanhamento se faça de maneira particularizada, em autos próprios, e não no processo que trata das contas anuais do Governador, muito menos nos balanços anuais de cada um dos órgãos que compõem a administração estadual, já que, por vezes, verifica-se que o tema ressaltado envolve mais de uma pasta, inviabilizando que a ocorrência possa ser solvida dentro do contexto de um ou outro balanço. A título de sugestão, poder-se-ia autuar um processo de monitoramento para cada Fiscalização Operacional.

Acredita-se, desse modo, que melhor exame da matéria dar-se-ia em processos específicos, cada um com respectivo Relator, contendo relatórios periódicos de acompanhamento e manifestação do MPC, com possibilidade,

³⁷² eTC-6453.98918-8, evento 189.1, págs. 66/68.



inclusive, de aplicação de multas, onde, ao final, seria possível apurar efetivamente o deslinde de cada recomendação. (grifou-se)

Veja-se que, àquela altura, segundo anotado na aludida manifestação ministerial, já haviam sido propostas 480 recomendações decorrentes das Fiscalizações Operacionais realizadas durante os exercícios de 2014 a 2017. De lá para cá (2018 a 2021), dos Relatórios produzidos pela Unidade Técnica, extraem-se outras 551 recomendações³⁷³, somando ao todo 1.031 propostas nos últimos 9 anos, sendo a grande maioria delas acolhida nos respectivos votos dos eminentes Relatores e, igualmente, nos respectivos pareceres prévios emitidos.

Nada obstante, também a partir de 2019, tem-se observado que tão logo o processo principal é apreciado, não apenas este último, mas todos os demais autos a ele pertinentes, seguem para o arquivamento, inclusive os que abrigam as auditorias operacionais. Confira-se:

Exercício	Processo principal	Processos de Auditoria Operacional	Situação processual ³⁷⁴
2019	TC-2347.989.19-6	TC-10688.989.20-1	Arquivado
		TC-10692.989.20-5	Arquivado
		TC-10691.989.20-6	Arquivado
		TC-10693.989.20-4	Arquivado
		TC-10695.989.20-2	Arquivado
		TC-10696.989.20-1	Arquivado
		TC-10697.989.20-0	Arquivado
		TC-10699.989.20-8	Arquivado
		TC-10701.989.20-4	Arquivado
		TC-10702.989.20-3	Arquivado
		TC-10703.989.20-2	Arquivado
		TC-10704.989.20-1	Arquivado
2020	TC-5866.989.20-5	TC-10706.989.20-9	Arquivado
		TC-17123.989.20-4	Arquivado
		TC-17124.989.20-3	Arquivado
		TC-17125.989.20-2	Arquivado
		TC-17628.989.20-4	Arquivado
		TC-17629.989.20-3	Arquivado
		TC-17630.989.20-0	Arquivado
		TC-22113.989.20-6	Arquivado
		TC-25809.989.20-5	Arquivado
		TC-5759.989.21-3	Arquivado

³⁷³ 95 recomendações em 2018 (eTC-6453.989.18-8, evento 148.4), 184 recomendações em 2019 (eTC-2347.989.19-6, evento 128.10), 81 recomendações em 2020 (eTC-5866.989.20-5, evento 411.17), 191 recomendações em 2021 (evento 59.15).

³⁷⁴ Consulta realizada no sistema eTCESP em 16/05/2022.



Em que pese num primeiro exame possa-se dizer que a lógica seria realmente a de o processo acessório seguir o destino do principal, parece-nos que no caso das fiscalizações de natureza operacional existem certas peculiaridades que exigem a adoção de raciocínio diverso.

A começar pelo fato de que muitas das recomendações propostas nesse âmbito exigem inúmeras providências e o cumprimento de etapas administrativas que, às vezes, não se concluem entre um Parecer Prévio e outro, atravessando dois ou mais exercícios financeiros.

Como exemplo, cita-se a auditoria operacional realizada no âmbito da Secretaria da Administração Penitenciária, a qual desde 2016³⁷⁵, em que pese a melhoria de alguns indicadores pontuais, tem anualmente reiterado recomendações da mesma natureza, a demonstrar que muitas das soluções propostas pelo Tribunal demandam resoluções espaçadas ao longo do tempo.

Perceba-se que, no caso mencionado, a matéria é objeto de contínuo acompanhamento por parte dessa e. Corte de Contas. Todavia, observa-se não ser essa a regra, na medida em que a prática, na verdade, tem sido a de verificar no ano seguinte apenas as recomendações e determinações impingidas no ano imediatamente anterior, tal como se vê nas contas ora em análise (2021), em que, de um modo em geral, apenas as proposições de 2020 (expressas no respectivo Parecer Prévio, frise-se) estão sendo apuradas quanto ao seu (não) cumprimento, conforme se depreende de capítulo específico do relatório da DCG³⁷⁶.

Ainda a título ilustrativo, há casos, inclusive, como nas contas de 2019, em que sequer houve o monitoramento no exercício seguinte³⁷⁷, a despeito de a Origem ter prestado esclarecimentos sobre a matéria³⁷⁸.

Aliás, cumpre destacar que, embora esteja no âmbito de discricionariedade do administrador público a escolha da melhor solução a ser adotada para corrigir as situações apontadas pelo controle externo, as recomendações dos Tribunais de Contas aos órgãos jurisdicionados constituem oportunidades de melhoria da atuação da própria Administração, razão pela qual sua implementação deve ser enfatizada³⁷⁹.

³⁷⁵ No exercício de 2021, a matéria é objeto do processo acessório eTC-23432.989.21-8.

³⁷⁶ Evento 59.15, págs. 04/18.

³⁷⁷ Conforme Relatório Técnico sobre as Contas governamentais de 2020, constante do eTC-5866.989.20-5, evento 411.17, págs. 3/12.

³⁷⁸ Vide eTC-9779.989.21-9.

³⁷⁹ 27 Sobre o tema, vale citar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“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,



Não por menos, o monitoramento compõe uma das fases intrínsecas ao ciclo de auditoria operacional, destinando-se a “acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às deliberações proferidas, de modo que os efeitos pretendidos possam ser alcançados, assim como a aferir os benefícios decorrentes de sua implementação”³⁸⁰.



Fonte: quadro extraído do Manual de Auditoria Operacional do TCU.

A esse respeito, as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - NBASP³⁸¹ igualmente dispõe que “o monitoramento não se restringe à implementação das recomendações, mas concentra-se em verificar **se a entidade auditada tratou de forma adequada os problemas e se remediou a situação subjacente após um período de tempo razoável**” (grifou-se).

Além disso, estabelecem que a Entidade Fiscalizadora Superior - ESF “precisa relatar adequadamente os resultados de suas ações de monitoramento, a fim de fornecer feedback aos poderes legislativo e executivo, às partes interessadas e ao público”.

é a implementação da recomendação, razão por que deve ser monitorada”. (Acórdão 73/2014 Plenário - Monitoramento, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

³⁸⁰ Conforme exposto no Manual de Auditoria Operacional elaborado pelo e. Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 16/05/2022.

³⁸¹ As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) contém os requisitos mandatórios de auditoria a serem observados nos diferentes trabalhos de fiscalização de contas. Publicadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), as NBASP têm por objetivo alinhar os trabalhos de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros a um padrão internacionalmente aceito: os pronunciamentos profissionais da Organização Internacional das Entidades fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/nbasp-nivel3.pdf>. Acesso em: 16/05/2022.



E ao final arrematam: **“Informações confiáveis sobre o grau de implementação das recomendações, o impacto das auditorias e as ações corretivas relevantes adotadas podem ajudar a demonstrar o valor e os benefícios da EFS”**.

Voltando ao nosso caso concreto, depreende-se à luz das normas em referência que, caso se insista no modelo de acompanhamento atualmente em vigor, corre-se o risco de que muitas das recomendações expedidas ao longo do tempo simplesmente deixem de ser adotadas ou ao menos justificadas pelas instâncias administrativas competentes, prejudicando em muito a efetividade do diligente e profundo trabalho executado pela Unidade Técnica nesse tocante.

E isso se deve, em particular, ao arquivamento precoce dos processos de fiscalização operacional, sem que antes se instaure a fase de monitoramento, a qual sequer está mencionada de modo expresse nas Instruções nº 01/2020 (artigos 19 ao 30).

Mesmo na atual conjuntura, o arquivamento de pronto é medida que, a rigor, não se coaduna com a exigência de apresentação pelo controle interno, até 30 de março de cada exercício, do “relatório de acompanhamento das recomendações constantes do parecer deste Tribunal, referentes às contas do último exercício apreciado”, o qual deve ser inserido “no(s) processo(s) eletrônico(s) específico(s) autuado(s) para análise da(s) fiscalização(ões) operacional (ais)”, de acordo com o artigo 31 do citado ato normativo³⁸².

Seja como for, **é preciso que essa egrégia Corte de Contas avance na regulamentação da matéria e, inclusive, avalie a possibilidade de se conceber uma solução tecnológica de monitoramento e acompanhamento contínuo das recomendações de natureza operacional**, a fim de garantir a devida efetividade dos trabalhos realizados.

Para tanto, **propõe-se seja assinalado um prazo às unidades competentes da Fiscalização para que se desenvolva ferramenta específica com tal objetivo**, que certamente auxiliará a Diretoria das Contas do Governador na execução dessa tarefa.

Cumpra rememorar que não se trata de ideia inédita. Já nas contas governamentais de 2017, o assunto foi suscitado pelo então Relator, Exmo. Conselheiro Sidney Beraldo, que, coincidentemente, também preside a instrução processual das presentes contas, relativas a 2021. Naquela oportunidade, Sua Excelência pontuou que:

³⁸² TCESP, Instruções n. 01/2020, “Art. 30 – As recomendações e ressalvas emitidas pelo Relator no parecer das Contas, decorrentes de fiscalizações operacionais, quando não passíveis de implantação imediata, deverão ser objeto de plano de ação com identificação de etapas/ações, responsáveis e cronograma detalhado, devidamente certificado pelo órgão central de Controle Interno. Parágrafo único – O Controle Interno remeterá, até 30 de março de cada exercício, relatório de acompanhamento das recomendações constantes do parecer deste Tribunal, referentes às contas do último exercício apreciado, inserindo-o no(s) processo(s) eletrônico(s) específico(s) autuado(s) para análise da(s) fiscalização(ões) operacional (ais)”.



Dada a qualidade das observações, das recomendações feitas em assuntos tão relevantes, sei que serão encaminhadas aos Relatores das respectivas Secretarias. Já tenho observado que vários deles têm incluído em seus relatórios essas observações.

*Apesar disso, faria aqui uma colocação para que os Conselheiros, o nobre Presidente e a Diretoria-Geral possam refletir. Dada a importância desse trabalho, a sua profundidade, **penso se não seria o caso de termos um sistema de monitoramento e acompanhamento por parte dessa Diretoria, com o reforço da fiscalização, para que pudéssemos dar mais efetividade a esse trabalho.** Porque ele é de uma qualidade extraordinária e precisa ser realmente aproveitado. Devemos buscar alguma forma de dar continuidade a esse trabalho.*

Tomamos conhecimento em 2015, quando fui Relator das Contas do Governo, que o controle interno do Estado, também a cargo da Secretaria da Fazenda, estaria se organizando para promover esse acompanhamento. Então uma integração entre essa comissão e o próprio controle interno do Governo poderia, sem dúvida, dar uma contribuição. Como disse o Relator, é quase um programa de governo que deve ser perseguido. (TC-3546.989.17-9, Notas Taquigráficas, evento 83.2, fls. 18)

A isso, acrescenta-se a possibilidade de criação de um Painel, nos moldes de outros atualmente já disponibilizados para consulta pública no endereço eletrônico do TCESP³⁸³, trazendo informações detalhadas sobre as recomendações expedidas ao Governo do Estado ao longo dos anos em sede de auditorias operacionais, assim como as providências eventualmente adotadas pela Origem, grau de implementação, resultados decorrentes da auditoria e outros dados pertinentes.

Certamente, a publicização dessas informações e a transparência no tocante à atuação dos atores interessados seria algo de grande valor social, na medida em que permitiria ao cidadão acompanhar o desempenho do objeto auditado e tomar ciência do que está sendo feito a nível administrativo para solucionar as deficiências e desajustes anteriormente apontados.

Além do que, segue tendência adotada por outras Entidades Fiscalizadoras em nível internacional, notadamente na Europa e nos Estados Unidos, no sentido de divulgar “o percentual de implementação de suas recomendações como medida do desempenho de seu trabalho”³⁸⁴.

³⁸³ Painel de Obras, Painel de Resíduos Sólidos, Painel da Saúde etc. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/#>, na aba superior “Transparência”.

³⁸⁴ De acordo com o Manual de Auditoria Operacional do TCU: “543. As EFS da Suécia, dos Estados Unidos e o Tribunal de Contas Europeu divulgam o percentual de implementação de suas recomendações como medida do desempenho de seu trabalho. A EFS dos Estados Unidos informou em seu relatório de atividades de 2019 que 77% de suas recomendações foram implementadas após 4 anos da deliberação (GAO, 2020, p. 7, 34). O Tribunal de Contas Europeu inclui o indicador de monitoramento das recomendações no conjunto de indicadores-chave de desempenho para manter a gestão informada acerca dos progressos efetuados para atingir os seus objetivos estratégicos, fundamentar a tomada de decisões e fornecer às partes interessadas institucionais informações sobre o desempenho. Com base no monitoramento realizado em 2019, concluíram que 96% das recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2015 e 94% das recomendações constantes dos





CONCLUSÃO

16. Conclusão.

16.1. Proposta de rejeição das Contas.

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. **Alterações orçamentárias** – realização de suplementações equivalentes a 20,9% da despesa inicialmente fixada na LOA, em desrespeito ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal (artigo 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000) e às orientações contidas nos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015;
2. **Dívida ativa** – ineficiente gestão da dívida ativa, caracterizada pela inadequação de procedimentos e controles para inscrição e cobrança de créditos do Estado (inclusive com descumprimento dos prazos fixados pelo Decreto nº 61.141 de 27/02/2015), acarretando inescusável prejuízo ao financiamento das políticas públicas;
3. **Renúncia de receitas** – ausência de divulgação dos dados fruídos pelos beneficiários de renúncias (apesar do disposto no artigo 198, § 3º, inciso IV, da Lei nº 5.172/1966) prejudicando a avaliação da matéria; manutenção de benefícios fiscais sem critérios objetivos e por prazo indeterminado; falhas sob o aspecto do controle, agravadas pela persistente inexistência de controle interno quanto às renúncias (levando ao descumprimento do artigo 5º, inciso XX, das Instruções nº 01/2020 do TCESP); estagnação do Plano de Ação proposto em 2017; e reiterado descumprimento das determinações e recomendações do e. TCESP;
4. **Utilização do Fundeb** – destinação de apenas **66,33%** dos recursos do Fundeb aos profissionais de educação, em ofensa ao artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988 e ao artigo 26, caput, da Lei nº 14.113/2020);
5. **Utilização do Fundeb** – aplicação de apenas **82,43%** dos recursos do Fundeb, em ofensa ao artigo 25 da Lei nº 14.113/2020 e à jurisprudência consolidada desse e. Tribunal; e
6. **Descumprimento de recomendações e determinações** do parecer prévio alusivo às contas do Governador de 2020 (eTC-005866.989.20-5), conforme detalhada análise empreendida pela DCG às fls. 2176/2185 do Relatório de evento 59.



16.2. Propostas de determinações e recomendações.

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**:

Ao Governo do Estado de São Paulo:

- a) acompanhe o deslinde das ADIs 6.804 e 6.805, tendo em vista o impacto que eventual declaração de inconstitucionalidade pelo STF pode trazer às finanças do ente; e
- b) considerando o impacto financeiro que a apreciação da ADI nº 6.593/SP pode trazer ao Estado, 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.

À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

- a) atente que a Portaria STN nº 377/2020 já se encontra em pleno vigor a partir de janeiro de 2022 e, caso não seja suspensa por decreto legislativo, será exigido desde então o “adequado registro 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”;
- b) revise os critérios adotados para a estimativa dos resultados primário e nominal quando da elaboração dos próximos projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias; e
- c) reavalie as renúncias de receitas que ainda possuem prazo de vigência indeterminado, onerando indevidamente os cofres públicos.



À São Paulo Previdência (SPPREV):

a) adote providências visando ao incremento das receitas oriundas de compensação previdenciária, fortalecendo essa fonte de recursos em prol do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

À Secretaria da Administração Penitenciária (SAP):

a) adote medidas com vistas a assegurar a cada Unidade Prisional equipe de saúde, nos parâmetros da Deliberação CIB n. 62/2012 e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP;

b) promova a regularização das Unidades Penitenciárias no tocante aos alvarás e laudos técnicos da Defesa Civil, do Corpo de Bombeiros e da Vigilância Sanitária;

c) garanta o fornecimento de bens de consumo em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas dos custodiados (alimentação, água, vestimenta, itens de higiene, medicação etc.), bem como tome providências em relação à precarização da estrutura física das celas (fornecimento de camas/colchões, adequação da iluminação, dedetização das dependências etc.), em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana;

d) proceda à formulação ou a conclusão, se for o caso, da política estadual de reintegração social, no intuito de fortalecer os instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso e, bem assim, garanta a fixação de dotação orçamentária compatível com a demanda relacionada às ações em andamento;

e) assegure recursos orçamentários para o censo penitenciário e proceda à sua realização, de modo a obter informações precisas e confiáveis para a elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à área; e

f) atente para a devida classificação das despesas conforme a fonte de custeio, bem como revise os registros dos gastos com atributo identificador de despesa com o combate à Covid-19 no Siafem, com a consequente reclassificação de registros não vinculados ao enfrentamento da pandemia, de modo a garantir correlação com os registros internos do órgão e adequada retificação do Portal da Transparência Estadual – Coronavírus.



De outro norte, reportando-se ao quanto já tratado nos tópicos “Planejamento e Orçamento”, “Dívida Ativa”, “Despesas com Pessoal”, “Sistema de Controle Interno” e “Aplicação de Recursos na Saúde”, o Ministério Público de Contas opina pela expedição das seguintes **determinações**:

Ao Governo do Estado de São Paulo:

- a) *apresente Plano de Ação, descrevendo as providências, etapas, responsabilidades e cronograma para fins de atendimento ao quanto deliberado no Parecer Prévio de 2020, no que se refere à contabilização, nas despesas com pessoal (elemento de despesa “34”), dos valores contratuais pagos à mão-de-obra destinada à realização de atividade finalística dos órgãos públicos contratantes;*
- b) *imponha condicionantes específicas nas leis orçamentárias no que se refere a propostas legislativas que venham a impactar as despesas com pessoal e encargos sociais, na linha do que vem sendo adotado na LDO federal, a fim de reverter ou evitar, conforme seja o caso, o crescimento desarrazoado de dispêndios dessa natureza;*
- c) *adote providências voltadas ao incentivo e aprimoramento das medidas de cobrança administrativa dos créditos inscritos em Dívida Ativa, com destaque para o instituto da transação tributária, o qual já conta com regulamentação específica no âmbito estadual (Lei Estadual nº 17.293/2020);*
- d) *apresente Plano de Ação fixando as providências, responsabilidades e prazos com que se pretende enfrentar a problemática descrita pela Fiscalização do TCESP em torno da inscrição, contabilização, cobrança e arrecadação dos créditos relacionados à Dívida Ativa;*
- e) *com a máxima urgência, edite os regulamentos necessários para efetiva implantação da Controladoria Geral do Estado - CGE, em cumprimento ao disposto na Lei Complementar nº 1.361/2021, a qual deverá ser dotada de toda a estrutura necessária para bem desempenhar seu relevante papel institucional; e*
- f) *adeque as suplementações orçamentárias aos parâmetros contidos nos Comunicados SDG nº 29/2010 e nº 32/2015.*



À Secretaria de Estado da Saúde:

a) *adote maior rigor na movimentação de recursos e elaboração de demonstrativos das receitas e despesas da saúde, sob o risco de ver dispêndios dessa espécie impugnados nas contas dos próximos exercícios.*

À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

a) *corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura da insuficiência financeira do RPPS, contabilizando-as de forma extraorçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.*

16.3. Propostas ao TCESP.

À margem do Parecer, e considerando a existência de espaço para aperfeiçoamento no controle sobre as contas públicas estaduais, propõe-se ao TCESP que:

a) *avance na regulamentação das auditorias operacionais realizadas no âmbito das Contas do Governador, notadamente no que se refere ao monitoramento das recomendações expedidas por ocasião dos respectivos Pareceres Prévios;*

b) *deixe de proceder ao arquivamento dos processos acessórios de auditoria operacional enquanto não concluída a fase de monitoramento das recomendações expedidas a respeito, por ocasião dos respectivos Pareceres Prévios;*

c) *avalie a possibilidade de se conceber uma solução tecnológica de monitoramento e acompanhamento contínuo das recomendações de natureza operacional, a fim de garantir a devida efetividade dos trabalhos realizados nesse contexto e, sendo o caso, assinale um prazo às unidades competentes da Fiscalização para que se desenvolva ferramenta específica com tal objetivo, que certamente auxiliará a Diretoria das Contas do Governador na execução dessa tarefa;*

d) *averigue a possibilidade de se criar um Painel, nos moldes de outros atualmente já disponibilizados para consulta pública no endereço eletrônico do TCESP, trazendo informações detalhadas sobre as recomendações expedidas ao Governo do Estado ao longo dos anos em sede de auditorias operacionais,*



assim como as providências eventualmente adotadas pela Origem, grau de implementação, resultados decorrentes da auditoria e outros dados pertinentes;

e) considere a criação de novo indicador específico sobre a transparência pública estadual, que incorpore a integralidade das diretrizes contidas na Resolução Atricon nº 05/2016 e seja aferido periodicamente para fins de incorporação nos relatórios anuais da DCG;

f) avalie a possibilidade de criar Portal Eletrônico para divulgação do indicador de transparência estadual proposto, inclusive com disponibilização de funcionalidade para que a população possa relatar ocorrências sobre o assunto, nos moldes do que ocorre com o aplicativo “De Olho na Escola”; e

g) considere incorporar a abordagem e conclusões fornecidas pela d. Defensoria Pública do Estado de São Paulo acerca do sistema prisional – no que for cabível – na matriz de planejamento de futuros processos de acompanhamento a ser deflagrados pelo controle externo, de forma a agregar outros aspectos e novas perspectivas ao paradigmático trabalho desenvolvido no âmbito da Fiscalização do TCESP.

No mais, para fins de verificação e acompanhamento, alerte-se à d. Fiscalização quanto à possível prática de empenhamento de despesa com inativos e pensionistas em contrariedade aos princípios da competência e da anualidade, o que pode impactar nos exames de execução orçamentária e financeira, bem como na apuração dos limites de despesas com pessoal.

São Paulo, 22 de maio de 2022, às 16h20.


Thiago Pinheiro Lima
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas



"Meu trabalho não é deixar as pessoas felizes,
meu trabalho é torná-las melhores"

Steve Jobs



PARECER DO
MINISTÉRIO PÚBLICO
DE CONTAS DO
ESTADO DE SÃO PAULO



FOTO DA ABERTURA DO EVENTO
"DEMOCRACIA E INSTITUCIONALIDADE", EM
HOMENAGEM AOS 10 ANOS DO MPC