



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA do Estado de São Paulo

PODER LEGISLATIVO

### Proposta de Emenda à Constituição n° 9/2023

Processo Número: 31645/2023 | Data do Protocolo: 17/10/2023 21:17:24

Autoria: Governador

Assinaturas Indicadas:

Ementa: Altera a redação da Constituição do Estado na forma que especifica.



Autenticar documento em <http://sempapel.al.sp.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 3100300039003300350031003A004300, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Altera a redação da Constituição do Estado na forma que especifica.*

**Governador -**



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://sempapel.al.sp.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100340037003500350037003A005000

Assinado eletronicamente por **SILAS MOREIRA RODRIGUES** em 17/10/2023 21:17

Checksum: **8645224D5C23532601AE32D90166D09675B63580F4CB45EDAF8F1261CFE5534E**



---

Autenticar documento em <http://sempapel.al.sp.gov.br/autenticidade>  
com o identificador 3100340037003500350037003A005000, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO GOVERNADOR

Mensagem do Governador

São Paulo, na data da assinatura digital.

A-nº 153/2023

**Senhor Presidente**

Tenho a honra de encaminhar, por intermédio de Vossa Excelência, à elevada deliberação dessa nobre Assembleia, a inclusa Proposta de Emenda Constitucional que altera o texto constitucional para (i) flexibilizar a vinculação adicional de 5% (cinco por cento) da receita de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, a que se refere o “caput” do artigo 255 da Carta Paulista, a fim de que possa ser utilizado tanto em gastos com educação, como também para financiamento adicional das ações e serviços de saúde, buscando introduzir uma modificação importante para o fortalecimento do setor de saúde no Estado de São Paulo; e (ii) revogar o inciso IX do artigo 99 da Constituição Estadual.

A Constituição Federal, em seu artigo 212, dispõe que os Estados deverão aplicar, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por seu turno, na sua redação atual, o artigo 255 da Constituição do Estado, prescreve que o Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, e atribui a lei definir quais despesas se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nota-se, porém, tendência persistente de expansão dos gastos públicos com as ações e serviços de saúde no Estado, o que pode ser explicado em razão do aumento da expectativa de vida da população e dos avanços tecnológicos, com a incorporação de novos tratamentos e medicamentos, inclusive aqueles de custo elevado no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.

Nesse sentido são os estudos realizados pela Secretaria da Saúde, consignados no Ofício a mim encaminhado pelo Titular da Pasta, texto que faço anexar à presente Mensagem para conhecimento dessa Casa Legislativa.

Nesse cenário, a modificação que proponho no texto constitucional é no sentido de manter a vinculação adicional de 5% (cinco por cento) da receita de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, permitindo, porém, que esse percentual que sobeja àquele previsto no artigo 212 da Constituição Federal possa ser utilizado para educação, como também para financiamento das ações e serviços de saúde.

A modificação proposta, ao tempo em que garante a vinculação de receitas públicas em patamar mais elevado do que aquele exigido pela Constituição Federal, também permite certa margem de flexibilidade na aplicação desses recursos adicionais, desde que empregados nas áreas da educação e da saúde, de modo a aprimorar os correspondentes serviços públicos prestados à população paulista.

Proponho, ainda, a revogação o inciso IX do artigo 99 da Constituição Estadual, a fim de possibilitar, num breve futuro, a edição de lei atribuindo à Controladoria Geral do Estado a competência para a realização de procedimentos administrativos disciplinares não regulados por lei especial.

Enunciados, assim, os motivos que embasam a propositura, reitero a Vossa Excelência os protestos de minha alta consideração.

Tarcísio de Freitas  
**GOVERNADOR DO ESTADO**

A Sua Excelência o Senhor Deputado André do Prado, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado.



Documento assinado eletronicamente por **Tarcísio de Freitas, Governador do Estado**, em 17/10/2023, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **9278857** e o código CRC **482AE5C5**.



**Governo do Estado de São Paulo  
Secretaria de Estado da Saúde  
Gabinete do Secretário**

**DESPACHO**

**Nº do Processo:** 001.00005780/2023-51

**Interessado:** Secretaria Estadual da Saúde

**Assunto:** Estudos para elaboração de Proposta de Emenda à Constituição - limite mínimo de gastos

**Justificativas**

Trata-se de proposta de Emenda à Constituição Estadual, por meio da qual visa a modificação no texto constitucional, no sentido de flexibilizar a vinculação adicional de 5% (cinco por cento) da receita de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, a que se refere o "caput" do artigo 255 da Carta Paulista, para que possa ser utilizado tanto na manutenção e no desenvolvimento do ensino, como também para financiamento adicional das ações e serviços de saúde, buscando introduzir uma modificação importante para o fortalecimento do setor de saúde no Estado de São Paulo.

O artigo 212 da Constituição Federal de 1988, estabelece que "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". A Constituição paulista, entretanto, prevê gasto mínimo de 30% com educação.

Nos últimos 35 anos, o perfil demográfico da população paulista mudou em vários aspectos: envelhecimento da população, diminuição da taxa de fertilidade e natalidade e, aumento da carga de doenças crônicas.

As pessoas estão envelhecendo, como pode ser observado na mudança de padrão da pirâmide demográfica do estado entre 2012 e 2022 (Figura 1) resultando em uma demanda crescente por serviços de saúde. Em relação à expectativa de vida, de acordo com pesquisa da Fundação Seade, as crianças que nasceram em 2022 no Estado de São Paulo possuem estimativa da expectativa de vida de 75,8 anos, o que representa acréscimo de 3,1 anos em relação a 2021, quando o indicador chegou a 72,7 anos.

*Figura 1. Pirâmide Etária da População Residente em São Paulo, em 2012 e 2022.*



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012/2022.

Observa-se ainda, no Brasil, uma clara tendência de diminuição da fertilidade e da natalidade. A taxa de fecundidade<sup>[1]</sup>, em 1988 estava próxima de 2,85 e atualmente está em 1,62 (Figura 2).

A taxa bruta de natalidade<sup>[2]</sup> também caiu consideravelmente em 15 anos no estado de São Paulo: de 20,9 em 2000 para 12,6 em 2015, conforme ilustrado na Figura 3 a seguir, com manutenção da tendência de queda.

Figura 2. Taxa de Fecundidade Total. Brasil e Grandes Regiões.

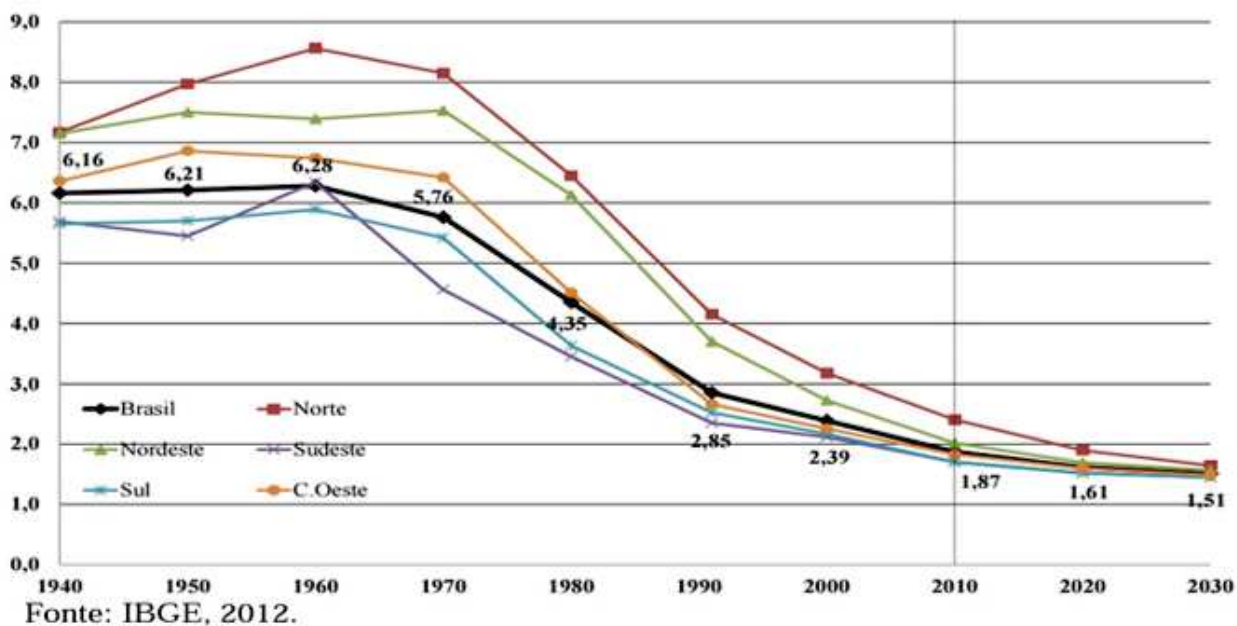
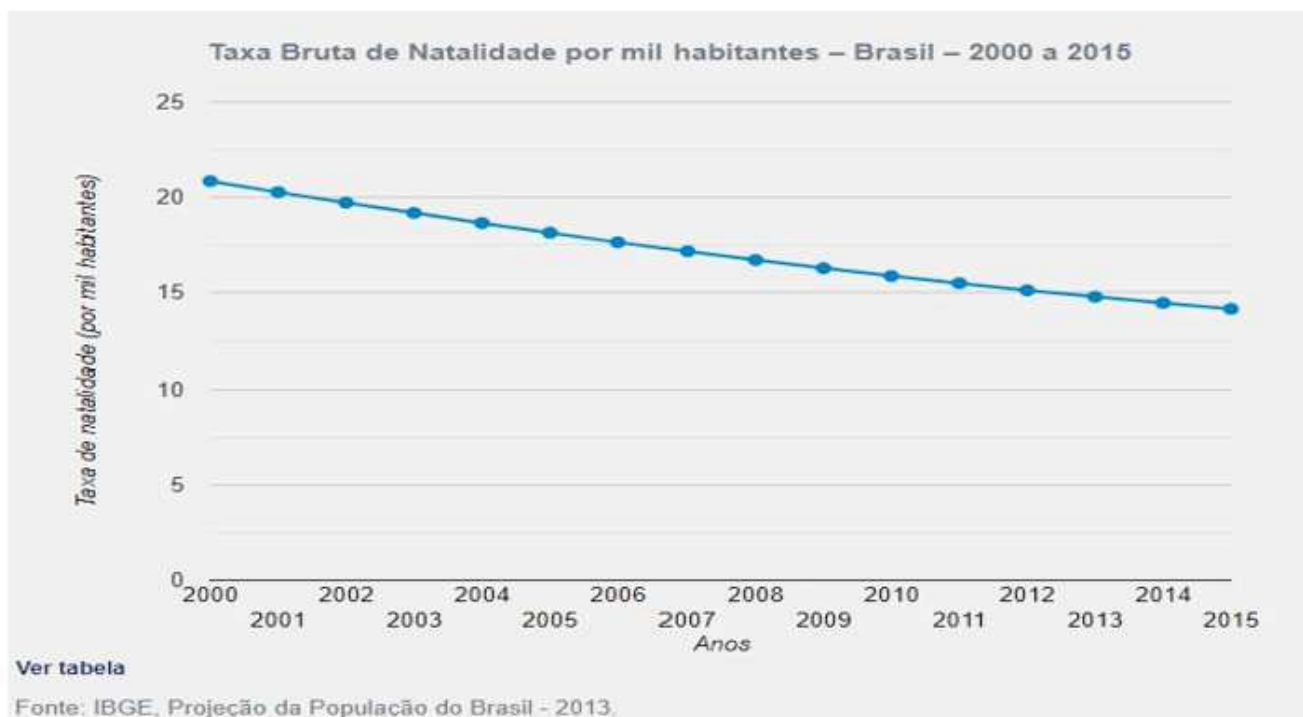


Figura 3. Taxa Bruta de Natalidade por mil habitantes - Brasil - 2000 e 2015.



As transformações demográficas e epidemiológicas trazem consigo desafios significativos. O envelhecimento da população, o aumento da prevalência de doenças crônicas e comorbidades, aliados ao aumento da expectativa de vida, demandam abordagens mais abrangentes por parte dos sistemas de saúde. Esses acontecimentos têm contribuído para um perfil de morbimortalidade caracterizado por uma tripla carga de doenças, onde as condições crônicas têm apresentado um aumento expressivo.

Esse processo adquiriu ainda mais importância durante a pandemia da Covid-19, já que alguns serviços e intervenções direcionados para pacientes com condições crônicas foram interrompidos. A pandemia acentuou os desafios na área da saúde, resultando em um aumento considerável nos custos, uma vez que retardou diagnósticos e início de tratamentos de patologias importantes de alto custo, tais como doenças oncológicas e cardiovasculares.

O envelhecimento da população é uma realidade que demanda infraestrutura de saúde preparada para atender às necessidades específicas dos idosos. Investimentos adicionais em hospitais de longa permanência, clínicas especializadas e programas de cuidados geriátricos, são necessários para garantir a dignidade e o bem-estar dos cidadãos.

Com relação às Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), há tendência de crescimento de problemas relacionados, com consequente aumento de custos para o sistema de saúde, dentre os quais destacamos:

- a) Aumento da prevalência da obesidade em adultos e em crianças, sendo uma das principais consequências o diabetes, cuja prevalência estima-se que deva dobrar até 2030;



- b) Aumento das doenças cardiovasculares, sendo essa a primeira causa de hospitalizações e de óbito no Brasil<sup>[3]</sup>;
- c) Aumento da incidência casos de neoplasia, com relevante impacto nos custos assistenciais;
- d) Aumento da prevalência de doenças neuropsiquiátricas, especialmente após a pandemia da Covid-19, que trouxe importantes desafios relacionados à saúde mental, levando a um aumento na demanda por serviços de apoio psicológico e psiquiátrico.

Nas últimas décadas ocorreu uma significativa incorporação tecnológica com forte impacto sobre as possibilidades de diagnóstico e de tratamento, resultando em gastos crescentes com a assistência da saúde, a tal ponto que o investimento em novos equipamentos assistenciais se torna menos relevante quando comparado ao custeio. Atualmente, o custo anual de manutenção de uma unidade de saúde supera o total investido na sua construção, instalações e equipamentos.

Nesse contexto, é relevante destacar a tendência observada de incorporação de novos tratamentos e medicamentos, inclusive aqueles de custo elevado, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com conseqüente aumento da judicialização.

O cenário atual da saúde pública exige um investimento contínuo e significativo para garantir que os cidadãos tenham acesso a serviços de qualidade. É necessário dar concretude aos princípios constitucionais do SUS, de universalidade do acesso com integralidade da atenção. O aumento nos custos médicos, avanços tecnológicos e a crescente demanda por atendimento eficaz são fatores que tornam essencial um financiamento mais robusto para a saúde.

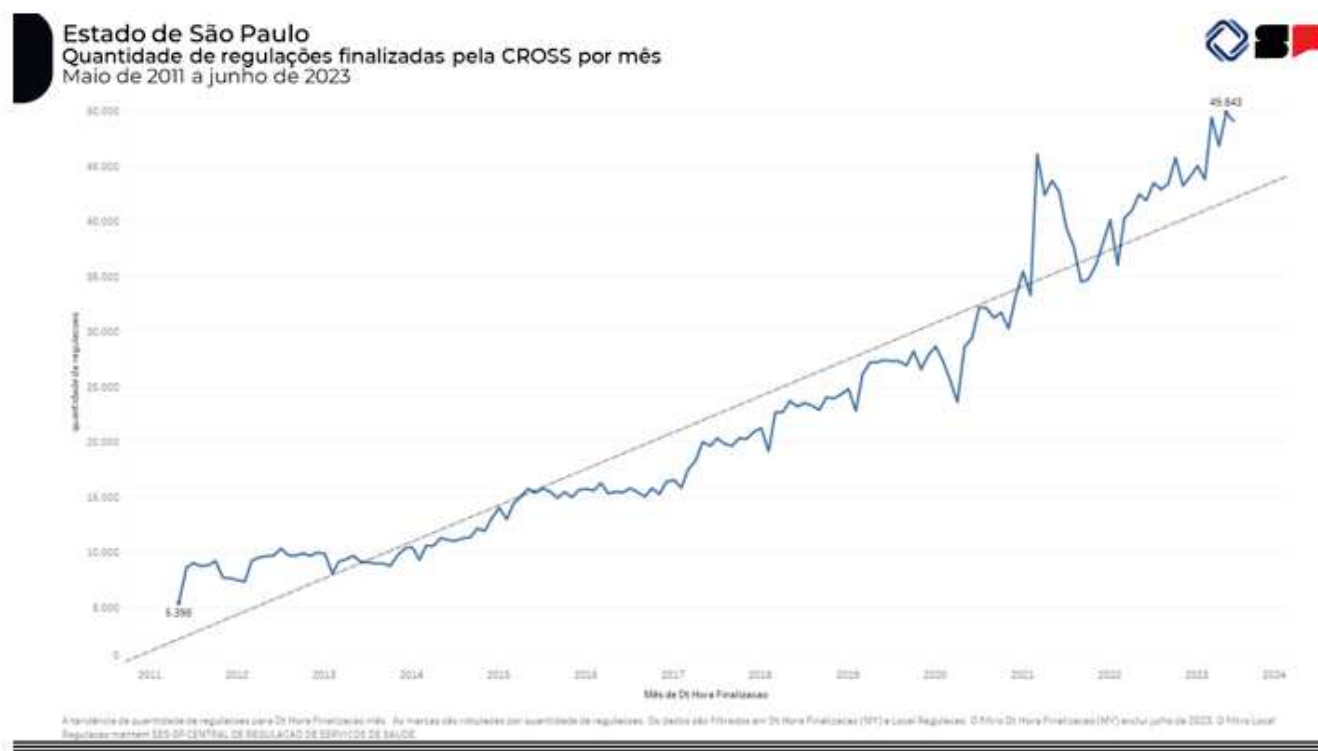
Importante destacar que o Financiamento Global de Sistemas de Saúde atual é estimado em U\$ 10 trilhões (8,2% PIB mundial). Projeta-se que este gasto ainda cresça cerca de 2,5 vezes até 2040, impulsionado pelo envelhecimento populacional nos países de média renda e conseqüente aumento no consumo de serviços (Massuda e Malik, 2022)<sup>[4]</sup>.

No Brasil, os gastos relacionados à saúde aumentaram de maneira expressiva nos últimos anos. De acordo com uma publicação do IBGE, realizada em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Ministério da Saúde e Fiocruz, houve aumento de 29,3% no gasto "per capita" com saúde apenas no período entre os anos de 2015 e 2019. O mesmo estudo mostra que a participação das despesas com consumo final de bens e serviços de saúde como percentual do PIB aumentou de 8% para 9,6% entre os anos de 2010 e 2019<sup>[5]</sup>. Esse incremento, registrado antes do cenário pandêmico, claramente evidencia o desafio substancial de ampliar e, até mesmo, manter o acesso à saúde pública para a população paulista.

No âmbito da Regulação Estadual o aumento da demanda por serviços pode ser observado nas Figuras 4 e 5 a seguir, tanto no que diz respeito a regulações de urgência/emergência finalizadas por dia, quanto as finalizadas por mês.

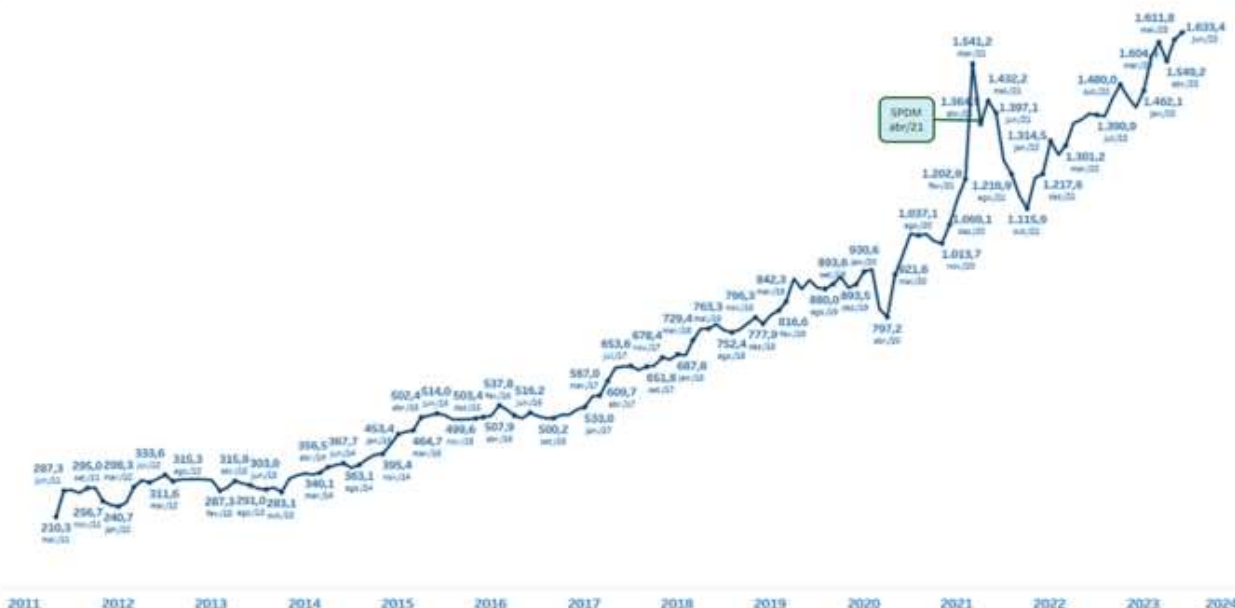
Nesses gráficos, pode-se observar um pico em março de 2021, que corresponde ao momento de maior pressão na pandemia da Covid-19. Vivenciamos a partir de outubro de 2022, o arrefecimento da pandemia, porém com aumento do número de regulações/dia. Esse aumento deve-se a uma verdadeira "epidemia de não Covid".

Figura 4. Quantidade de Regulações Finalizadas pela CROSS por mês.



Fonte: Sistema Informatizado de Regulação do Estado de São Paulo

Figura 5. Quantidade de Regulações Finalizadas pela CROSS por dia.



Fonte: Sistema Informatizado de Regulação do Estado de São Paulo

Durante a pandemia todas as ações ambulatoriais foram prejudicadas, o que impactou no seguimento de pacientes com patologias crônicas. Pacientes com indicação de cirurgias eletivas tiveram, também, grande comprometimento em sua assistência, pois o uso de drogas para sedação e oxigênio foram priorizados ao atendimento de pacientes graves acometidos por Síndrome Respiratória Aguda Grave. Essa definição de prioridades causou represamento da realização desses procedimentos. Em resumo, os dados apurados pela área de Regulação, espelham a crescente demanda de serviços de saúde.

Assim as justificativas que embasam a proposta desta Emenda Constitucional são sólidas e refletem as necessidades atuais e futuras de nossa sociedade. Além dos pontos já apresentados, merecem destaque novos projetos de iniciativa do Governo do Estado, que terão impacto relevante no sistema público de saúde de São Paulo, com benefícios para a população paulista, a saber:

**1 - Tabela SUS Paulista:** O Sistema Único de Saúde (SUS) é uma conquista fundamental para o acesso universal à saúde, no entanto, com o passar dos anos a Tabela SUS tornou-se insuficiente para cobrir os custos dos procedimentos e tratamentos. A destinação de recursos adicionais permitirá uma melhor adequação dos valores pagos aos prestadores de serviços, em especial os filantrópicos, incentivando a participação de profissionais e instituições no sistema público, com ampliação do acesso.

**2 - Aumento no Repasse aos Municípios:** A proposta é rever o repasse de recursos estaduais adicionais aos municípios, com ampliação dos valores, vinculados a indicadores de resultado para melhorar a capacidade de gestão da saúde das administrações locais, com prioridade na Atenção Primária à Saúde (APS).

O estado tem atuado na constituição de Redes Regionais de Assistência à Saúde, como forma de buscar maior racionalidade do sistema com consequente melhoria na eficiência do gasto público. No entanto, reconhece-se que mesmo com maior racionalidade e eficiência, há necessidade de aporte de recursos aos municípios.

A necessidade de recursos adicionais para a saúde do Estado frente aos desafios aqui relatados é explicitada na Figura 6 a seguir, conforme apresentado no PPA (Plano Plurianual) 2024-2027 e POS (Proposta Orçamentária Setorial).

Figura 6. Execução e Projeção Orçamentária. Fonte de recursos do Tesouro paulista.

**EXECUÇÃO E PROJEÇÃO ORÇAMENTÁRIA**  
**FONTE DE RECURSOS TESOUREIRO**



GRUPO DE DESPESA	EXECUÇÃO TOTAL 2019	EXECUÇÃO TOTAL 2020	EXECUÇÃO TOTAL 2021	EXECUÇÃO TOTAL 2022	DOTAÇÃO LÍQUIDA 2023	PROJEÇÃO FECHAMENTO 2023	PROJEÇÃO 2024
CUSTEIO	12.761.727.684,56	14.155.644.438,04	14.863.294.139,36	18.074.499.194,44	16.490.792.250,00	18.889.592.079,51	24.292.715.231,00
DÍVIDA INT. EXT.	84.483.039,02	107.741.088,37	160.091.103,92	180.228.232,53	261.541.784,00	261.541.784,00	-
INVESTIMENTO	411.715.404,58	622.782.177,13	1.388.547.765,87	822.364.693,54	623.669.440,00	753.173.562,03	3.555.373.374,00
PESSOAL	4.988.854.337,41	5.569.351.211,20	4.872.385.744,13	5.228.595.180,45	5.129.125.273,00	5.129.125.273,00	5.129.125.273,00
<b>Total Geral</b>	<b>18.246.780.465,57</b>	<b>20.455.518.914,74</b>	<b>21.284.318.753,28</b>	<b>24.305.687.300,96</b>	<b>22.505.128.747,00</b>	<b>25.033.432.698,54</b>	<b>32.977.213.878,00</b>

\* Tabela SUS Paulista - Pressão de R\$ 2.602.994.981,00 (incluída despesas de custeio 2024)

\* Pabinho - Pressão de R\$ 500.000.000,00 (incluída despesas de custeio 2024)

O aumento no custeio da saúde, considerando a necessidade de abertura de leitos, aumento de repasse aos municípios e a complementação da Tabela SUS Paulista conforme proposto no Decreto N° 67.905, de 28 de agosto de 2023, totaliza aproximadamente R\$ 5,4 bilhões. O investimento na saúde, considerando novas unidades, reformas e atualização do parque tecnológico no Estado, somam cerca de R\$ 3,5 bilhões.

Cabe ainda ressaltar que, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária nos últimos dois exercícios, 2021 e 2022, os montantes aplicados em ações e serviços de saúde foram inferiores aos exercícios anteriores (Figura 7), em que pese a importância e o peso do tesouro do Estado de São Paulo no financiamento das ações de saúde no território paulista, sendo certo que a proposta apresentada poderá vir a suprir essa defasagem.

Figura 7. Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO <sup>[6]</sup>.



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO

Por todo exposto, a revisão constitucional que proporcionará vinculação adicional de recursos para a saúde se apresenta como uma medida essencial para enfrentar os desafios expostos, proporcionando uma base sólida para um sistema público de saúde mais resiliente e eficiente.

Sendo esses os motivos determinantes que justificam a proposta, encaminha-se à Assessoria Técnico-Legislativa.

[1] A taxa de fecundidade é um índice utilizado na demografia, que se refere ao número médio de filhos nascidos vivos, tido por uma mulher ao final do seu período reprodutivo, em determinada unidade geográfica (países, unidades da federação, regiões metropolitanas ou municípios) em um determinado período.

[2] A Taxa bruta de natalidade expressa o número de nascidos vivos ao longo de um ano a cada mil habitantes. A taxa bruta de natalidade é influenciada pela estrutura da população, quanto a idade e sexo. Taxas elevadas estão em geral associadas a baixas condições socioeconômicas e culturais da população.

[3] Levantamento do Instituto Nacional de Cardiologia (INC) mostra que entre 2008 e 2022 o número de internações por infarto agudo do miocárdio aumentou no Brasil, sendo para homens alta de 158% e para mulheres de 157%.

<https://inc.saude.gov.br/>, Acessado em 04/09/2023.

[4] Fonte: Adriano Massuda e Ana M. Malik. Saúde no Brasil, LUX, 2022.

[5] Conta-Satélite de Saúde 2010-2019,

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101928\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101928_informativo.pdf) .

[6] <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Resumido-da-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria.aspx#>

São Paulo, 05 de setembro de 2023.

**ELEUSES VIEIRA DE PAIVA**  
**Secretário da Saúde**



Documento assinado eletronicamente por **Eleuses Vieira De Paiva, SECRETÁRIO DE SAÚDE**, em 05/09/2023, às 14:10, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **6625077** e o código CRC **7219481D**.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
GABINETE DO GOVERNADOR

Proposta de Emenda Constitucional nº \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023

*Altera a redação da Constituição do Estado na forma que especifica.*

**A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**, nos termos do § 3º do artigo 22 da Constituição do Estado, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Artigo 1º** - O artigo 255 da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, para cumprir o disposto no “caput” do artigo 212 da Constituição Federal.” (NR)

**Artigo 2º** - Fica acrescentado à Constituição do Estado o artigo 217-A, com a seguinte redação:

“Artigo 217-A - O Poder Executivo aplicará, anualmente, além dos recursos previstos no artigo 255 e no item 1 do parágrafo único do artigo 222 desta Constituição, no mínimo 5% (cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, em despesas com educação ou em ações e serviços públicos de saúde ou em ambos, observando o disposto no § 2º do artigo 198 e no § 1º do artigo 212 da Constituição Federal.” (NR)

**Artigo 3º** - Fica revogado o inciso IX do artigo 99 da Constituição do Estado.

**Artigo 4º** - Esta Emenda Constitucional e sua Disposição Transitória entram em vigor na data de sua publicação.

### DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA

**Artigo único** - Enquanto não for editada lei dispondo sobre a competência para a realização de procedimentos administrativos disciplinares não regulados por lei especial, caberá à Procuradoria Geral do Estado fazê-lo.

---



Documento assinado eletronicamente por **Tarcísio de Freitas, Governador do Estado**, em 17/10/2023, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no [Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.sp.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **9278766** e o código CRC **84422B2B**.

---