



RELATÓRIO  
**CONTAS DO  
GOVERNADOR**

2024

**TC-005174.989.24-4**

CONSELHEIRO-RELATOR

**DIMAS RAMALHO**

RESPONSÁVEL

**GOVERNADOR  
TARCÍSIO DE FREITAS**



**TCE-SP**  
Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo

## RELATÓRIO

### CONTAS DO GOVERNADOR - EXERCÍCIO DE 2024

**PROCESSO:** TC-005174.989.24-4.

**RESPONSÁVEL:** Governador Tarcísio de Freitas.

**RELATOR:** Conselheiro Dimas Ramalho.

**COMPETÊNCIA:** Tribunal Pleno.

**DATA DA SESSÃO:** 25/06/2024.

**PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA DA FAZENDA DO  
ESTADO JUNTO AO TCESP:** Denis Dela Vedova Gomes.

**PROCURADORA GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:**  
Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>RELATÓRIO</b>	<b>12</b>
<b>1.1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1.2.</b>	<b>PROCESSOS E EXPEDIENTES QUE ACOMPANHAM AS CONTAS DO GOVERNADOR</b>	<b>15</b>
<b>1.3.</b>	<b>PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – LEGISLAÇÃO</b>	<b>17</b>
<b>1.3.1.</b>	<b>Plano Plurianual – PPA</b>	<b>17</b>
<b>1.3.1.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>17</b>
<b>1.3.1.2.</b>	<b>Conclusões da Fiscalização</b>	<b>19</b>
<b>1.3.2.</b>	<b>Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO</b>	<b>21</b>
<b>1.3.2.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>21</b>
<b>1.3.2.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>25</b>
<b>1.3.3.</b>	<b>Lei Orçamentária Anual – LOA</b>	<b>26</b>
<b>1.3.3.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>26</b>
<b>1.3.3.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>28</b>
<b>1.4.</b>	<b>DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</b>	<b>28</b>
<b>1.4.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>29</b>
<b>1.4.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>31</b>
<b>1.5.</b>	<b>BALANÇO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>31</b>

<b>1.5.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>33</b>
<b>1.5.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>35</b>
<b>1.6.</b>	<b>BALANÇO FINANCEIRO</b>	<b>36</b>
<b>1.6.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>36</b>
<b>1.6.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>38</b>
<b>1.7.</b>	<b>DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA</b>	<b>39</b>
<b>1.7.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>39</b>
<b>1.7.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>40</b>
<b>1.8.</b>	<b>DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS</b>	<b>41</b>
<b>1.8.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>42</b>
<b>1.8.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>43</b>
<b>1.9.</b>	<b>BALANÇO PATRIMONIAL</b>	<b>44</b>
<b>1.9.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>44</b>
<b>1.9.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>46</b>
<b>1.10.</b>	<b>DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>47</b>
<b>1.10.1.</b>	<b>Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>48</b>
<b>1.10.2.</b>	<b>Conclusão da Fiscalização</b>	<b>48</b>

<b>1.11. SISTEMA ÚNICO E INTEGRADO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE (SIAFIC)</b>	<b>49</b>
1.11.1. Síntese do Relatório da Fiscalização	49
1.11.2. Conclusão da Fiscalização	50
<b>1.12. ACOMPANHAMENTO DA DÍVIDA ATIVA</b>	<b>51</b>
1.12.1. Síntese do Relatório da Fiscalização	52
1.12.2. Conclusão da Fiscalização	54
<b>1.13. GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA - ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA</b>	<b>55</b>
1.13.1. Síntese do Relatório da Fiscalização	56
1.13.2. Conclusão da Fiscalização	57
<b>1.14. PRECATÓRIOS, REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS</b>	<b>58</b>
1.14.1. Síntese do Relatório da Fiscalização	59
1.14.2. Conclusão da Fiscalização	62
<b>1.15. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b>	<b>63</b>
1.15.1. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	63
1.15.1.1. Síntese do Relatório da Fiscalização	64
1.15.1.2. Conclusão da Fiscalização	66

<b>1.15.2. Gestão de pessoal</b>	<b>67</b>
<b>1.15.2.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>68</b>
<b>1.15.2.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>70</b>
<b>1.15.3. Transparência</b>	<b>71</b>
<b>1.15.3.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>72</b>
<b>1.15.3.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>73</b>
<b>1.16. RENÚNCIA DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS</b>	<b>74</b>
<b>1.16.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>75</b>
<b>1.16.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>76</b>
<b>1.17. EMENDAS PIX</b>	<b>77</b>
<b>1.17.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>79</b>
<b>1.17.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>81</b>
<b>1.18. APLICAÇÃO NO ENSINO</b>	<b>82</b>
<b>1.18.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>83</b>
<b>1.18.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>86</b>
<b>1.19. APLICAÇÃO NA SAÚDE</b>	<b>87</b>
<b>1.19.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>88</b>
<b>1.19.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>90</b>
<b>1.20. GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>91</b>

<b>1.20.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>91</b>
<b>1.20.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>94</b>
<b>1.21. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO</b>	<b>94</b>
<b>1.21.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>96</b>
<b>1.21.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>98</b>
<b>1.22. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS</b>	<b>99</b>
<b>1.22.1. HOSPITAIS DE PORTAS ABERTAS SOB GESTÃO DIRETA DO GOVERNO DO ESTADO (TC-024143.989.24-2)</b>	<b>100</b>
<b>1.22.1.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>101</b>
<b>1.22.1.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>103</b>
<b>1.22.2. FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DA CONCESSÃO DE CRÉDITO E MICROCRÉDITO (TC-024150.989.24-2)</b>	<b>104</b>
<b>1.22.2.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>105</b>
<b>1.22.2.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>107</b>
<b>1.22.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL (TC-024151.989.24-1)</b>	<b>108</b>
<b>1.22.3.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>109</b>
<b>1.22.3.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>111</b>

<b>1.22.4. PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS (TC-024155.989.24-7)</b>	<b>112</b>
<b>1.22.4.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>113</b>
<b>1.22.4.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>115</b>
<b>1.22.5. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS IDOSAS, COM ÊNFASE NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL (TC-024156.989.24-6)</b>	<b>116</b>
<b>1.22.5.1. Síntese do Relatório da Fiscalização</b>	<b>117</b>
<b>1.22.5.2. Conclusão da Fiscalização</b>	<b>119</b>
<b>1.23. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES</b>	<b>120</b>
<b>1.24. SÍNTESE DO APURADO</b>	<b>123</b>
<b>1.25. NOTIFICAÇÕES E JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>	<b>125</b>
<b>1.26. MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DO TCESP</b>	<b>126</b>
<b>2. VOTO</b>	<b>131</b>
<b>2.1. FINANÇAS DO ESTADO</b>	<b>131</b>
<b>2.2. TRANSFERÊNCIA ESPECIAL – DA UNIÃO PARA O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (EMENDAS PIX)</b>	<b>142</b>
<b>2.3. PRECATÓRIOS</b>	<b>143</b>
<b>2.4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL</b>	<b>147</b>

<b>2.5.</b>	<b>RENÚNCIA DE RECEITAS</b>	<b>157</b>
<b>2.6.</b>	<b>ENSINO</b>	<b>180</b>
<b>2.7.</b>	<b>SAÚDE</b>	<b>186</b>
<b>2.8.</b>	<b>GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL</b>	<b>187</b>
<b>2.9.</b>	<b>PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO</b>	<b>193</b>
<b>2.10.</b>	<b>FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS</b>	<b>196</b>
<b>2.10.1.</b>	<b>HOSPITAIS DE PORTAS ABERTAS SOB GESTÃO DIRETA DO GOVERNO DO ESTADO (TC-024143.989.24-2)</b>	<b>196</b>
<b>2.10.2.</b>	<b>FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DA CONCESSÃO DE CRÉDITO E MICROCRÉDITO (TC-024150.989.24-2)</b>	<b>200</b>
<b>2.10.3.</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL (TC-024151.989.24-1)</b>	<b>202</b>
<b>2.10.4.</b>	<b>PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS (TC-024155.989.24-7)</b>	<b>206</b>
<b>2.10.5.</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS IDOSAS, COM ÊNFASE NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL (TC-024156.989.24-6)</b>	<b>209</b>
<b>3.</b>	<b>DISPOSITIVO DO VOTO</b>	<b>211</b>
<b>4.</b>	<b>DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>212</b>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Nível de Atendimento das Ressalvas, Determinações e Recomendações das Auditorias Financeiras e Orçamentárias (2020 a 2023 – posição maio/2025)	121
Tabela 2 - Nível de atendimento das Recomendações de Auditorias Operacionais de 2023 (posição maio/2025)	122
Tabela 3 - Síntese do Apurado 2024, comparativo com anos anteriores	123
Tabela 4 - Execução Orçamentária - Receitas realizadas x Despesas empenhadas (Despesas liquidadas + Inscritos em RPNP)	135
Tabela 5 - Despesas Realizadas- atualizadas pelo IPCA	138
Tabela 6 - Juros e Encargos da Dívida	140
Tabela 7 - Margem Orçamentária Inicial, Utilizada e Saldo Disponível – 2024	141
Tabela - Cálculo da RCL-A para apuração do limite de endividamento – 6º bim./2024	148
Tabela - Tabela 2 - Resultado da execução orçamentária até o 6º bimestre de 2024	148
Tabela - Tabela 3 – Resultado primário realizado e previsto até o 6º bimestre de 2024	149
Tabela - Saldo da Dívida Consolidada Líquida anterior x saldo realizado até o 6º bimestre	152
Tabela - Restos a Pagar do Poder Executivo	152

Tabela - Cálculo da despesa líquida com pessoal/ RCLA 3º quadrimestre de 2024 154

Tabela - Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde declarado pela gestão estadual 187

### **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Classificação adotada para o relatório das Contas do Governador 2024 120

Quadro 2 - Plano de Ação 158

Quadro 3 - Critérios irregulares do CRP de São Paulo 192

### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Despesas Totais (incluindo intraorçamentárias) 139

## 1. RELATÓRIO

### 1.1. INTRODUÇÃO

Em exame, as **Contas do Governo do Estado de São Paulo** relativas ao exercício financeiro de 2024, de responsabilidade do **Governador Tarcísio de Freitas**, com vistas à emissão de **Parecer Prévio**.

Designado relator dessas contas<sup>1</sup> por força do disposto no inciso I do art. 38<sup>2</sup> e do art. 178 do Regimento Interno, procedo a análise em conformidade com o inciso I do art. 33 da Constituição do Estado<sup>3</sup>, o inciso I do art. 2<sup>o</sup> e o art. 23 e seus parágrafos<sup>5</sup> da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, bem como do inciso IV do art. 183 do Regimento Interno.

O Balanço Geral do Estado (BGE) de 2024, emitido em 30/04/2025, foi publicado na edição de 05/05/2025 do Diário Oficial do Estado e contempla a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria

---

<sup>1</sup> Comunicação da designação efetivada na 1ª sessão ordinária do Tribunal Pleno em 07/02/2024, com ata publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCESP em 22/02/2024.

<sup>2</sup> RITCESP. Art. 38. A distribuição dos processos referentes às contas anuais, na primeira quinzena de fevereiro de cada ano, obedecerá aos seguintes critérios: I - as que devam ser prestadas pelo Governador do Estado, mediante rodízio, a começar dos Conselheiros mais antigos.

<sup>3</sup> Constituição Estadual. Art. 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;

<sup>4</sup> Lei Complementar nº 709/1993. Art. 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete: I - apreciar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado.

<sup>5</sup> Lei Complementar nº 709/1993. Art. 23 - O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa. §1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas. §2º - O Governador remeterá o balanço das contas, peças acessórias e relatório circunstanciado do Secretário da Fazenda à Assembleia Legislativa e, concomitantemente, cópia ao Tribunal de Contas. §3º - O prazo a que se refere este artigo será contado da data do recebimento da cópia das contas pelo Tribunal de Contas. §4º - O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações.

Pública e do próprio Tribunal de Contas, na forma do § 1º do art. 23 da citada lei complementar.

O envio dos documentos que compõem as Contas do exercício de 2024 foi providenciado pelo Governo do Estado de São Paulo em 30 de abril de 2025, mediante Ofício GG.TF. nº 10/2025<sup>6</sup>.

Os trabalhos de auditoria deste Tribunal envolveram, em aspectos específicos, todos os órgãos da administração pública estadual e basearam-se em levantamentos realizados por meio de entrevistas, questionários, reuniões, requisições, acesso autorizado a sistemas de informações e à base documental e de dados, nos termos estabelecidos pelas leis e normas infralegais aplicáveis.

O exame das contas promoveu, ainda, o acompanhamento concomitante desta Corte, mediante atuação da Diretoria de Contas do Governador (DCG) que, dentre outros trabalhos, realizou Auditorias de Natureza Operacionais em observância às prioridades determinadas por este relator, consoante previsão contida no parágrafo único do art. 178 do Regimento Interno deste Tribunal<sup>7</sup>.

As análises realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo têm por objetivo constitucional prestar auxílio à Assembleia Legislativa, fornecendo subsídios técnicos para que o Parlamento possa proceder ao julgamento das Contas do Governador de 2024, em observância ao disposto nos artigos 32<sup>8</sup> e 33, inciso I, da Constituição Estadual.

Informo que a emissão do Relatório deste Parecer contou com o auxílio de ferramentas de inteligência artificial para o processamento de

---

<sup>6</sup> Conforme documentos de eventos 148 a 151 do TC- 00517.4.989.24-4.

<sup>7</sup> RITCESP. Art. 178. (...) Parágrafo único. A partir da designação e independentemente da entrada das contas no Tribunal, o Relator assume, desde logo, as funções de preparador do feito, e acompanhará dia a dia o trabalho da Diretoria competente e demais órgãos técnicos incumbidos das tarefas relativas àquelas contas, podendo ordenar o que convier, dentro ou fora do Tribunal, para subsidiar a respectiva instrução.

<sup>8</sup> Constituição Estadual. 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.

grandes volumes de dados e para a realização dos trabalhos com mais agilidade, sempre em conformidade com as diretrizes do “Guia de Uso Responsável de Ferramentas de IA Generativa” disponibilizado pelo Departamento de Tecnologia da Informação desta Corte de Contas em janeiro de 2025<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-lanca-guia-para-uso-responsavel-ferramentas-ia-generativa>.

## **1.2.PROCESSOS E EXPEDIENTES QUE ACOMPANHAM AS CONTAS DO GOVERNADOR**

Os trabalhos de fiscalização das **Contas do Governador** de **2024** foram consolidados no processo principal **TC-005174.989.24-4**.

Acompanham os autos principais os processos que subsidiaram fiscalizações em áreas específicas (Ensino, Saúde, Lei de Responsabilidade Fiscal, Execução Orçamentária e Financeira) e os trabalhos de auditorias concomitantes de natureza operacional:

- **TC-008874.989.24-7** – Acessório 2 – Gestão Estadual na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino;
- **TC-008875.989.24-6** - Acessório 3 - Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **TC-008876.989.24-5** - Acessório 4 - Aplicação na Saúde;
- **TC-008877.989.24-4** - Acompanhamento e Avaliação da Execução Orçamentária e Financeira;
- **TC-024143.989.24-2** – Auditoria Operacional sobre Hospitais de Portas Abertas de Gestão Direta do Governo do Estado;
- **TC-024150.989.24-2** – Auditoria Operacional sobre Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da Concessão de Crédito e Microcrédito;
- **TC-024151.989.24-1** – Auditoria Operacional sobre as Políticas Públicas de Inclusão Escolar na Educação Especial;
- **TC-024155.989.24-7** – Auditoria Operacional sobre o Programa Estadual de Concessões de Rodovias;

- **TC-024156.989.24-6** - Auditoria Operacional sobre a Atuação do Estado no Âmbito das Políticas Públicas Voltadas às Pessoas Idosas, com Ênfase nos Serviços de Acolhimento Institucional.

Ainda, subsidiaram os trabalhos da fiscalização os seguintes Expedientes: TC-009787.989.24-3, TC-010893.989.24-4, TC-015847.989.24-1, TC-012107.989.24-6, TC-017551.989.24-7, TC-018226.989.24-2, TC-018228.989.24-0, TC-022635.989.24-7, TC-024558.989.24-0 e TC-025161.989.24-9.

### **1.3. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO – LEGISLAÇÃO**

#### **1.3.1. Plano Plurianual – PPA**

O Plano Plurianual (PPA) configura-se como um instrumento basilar de planejamento governamental de médio e longo prazo, instituído por lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Sua finalidade é estabelecer, de maneira regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para um período de quatro anos, abrangendo as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como aquelas relativas aos programas de duração continuada.

Desta forma, o PPA organiza a ação governamental, orientando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), que materializam as ações propostas e visam a impulsionar o desenvolvimento econômico e social, considerando a viabilidade fiscal na implementação de políticas públicas. Os investimentos com execução de prazo superior a um exercício financeiro são englobados pelo PPA, buscando ampliar a atuação estratégica do governo.

No âmbito federal, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, estabelece o PPA, a LDO e a LOA como leis de iniciativa do Poder Executivo. A integração entre esses instrumentos legais ocorre por meio das programações que vinculam as prioridades governamentais aos orçamentos anuais.

Especificamente no Estado de São Paulo, o PPA para o quadriênio 2024/2027 foi instituído pela Lei nº 17.898, de 09 de abril de 2024.

##### **1.3.1.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização identificou inconsistências no âmbito do Plano Plurianual 2024-2027, especialmente quanto ao alcance dos indicadores de resultados e produtos em programas selecionados. Verificou-se que, dos 102 programas analisados, 47 apresentavam metas divergentes entre a LOA 2024 e o PPA 2024-2027.

Problemas de planejamento orçamentário foram constatados no Programa 0800: “Educação Pública de Qualidade para Todos”, que tinha por objetivo garantir aos estudantes de São Paulo, em colaboração com municípios, o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão de todas as etapas de ensino na idade certa.

Por exemplo, a ação de "Avaliação dos resultados educacionais e provisão de materiais didáticos" (6168) obteve baixa taxa de liquidação (40,20%), embora a dotação inicial tenha sido majorada em 3,96 vezes.

Adicionalmente, no produto "Educação técnica profissional para inserção no mercado de trabalho", da ação "6343", houve alta taxa de redução orçamentária e, ao mesmo tempo, baixa liquidação (46,73%).

Esses dois casos citados refletem uma avaliação inadequada dos montantes necessários.

Quanto ao Programa 0815: Gestão Institucional da Secretaria da Educação, identificaram-se mudanças metodológicas que distorceram resultados.

O indicador "Número de atendimentos de serviços de apoio para acesso e permanência dos estudantes nas escolas estaduais" excedeu consideravelmente o planejado devido à metodologia de cálculo, que somava atendimentos mensais por quadrimestre.

Outro ponto de atenção foi no produto "Recursos e Equipamentos de TIC", onde a ação de "Aperfeiçoamento da tecnologia da informação"

(6383), apesar de superar a meta, teve um aumento de 65% na dotação inicial considerado prescindível, ante a baixa liquidação (34,17%).

Em relação ao Programa 0930: “Atendimento integrado e regionalizado no SUS no Estado de São Paulo”, constataram-se, também, impactos de mudanças metodológicas e descompassos na avaliação de metas e resultados.

No produto "Subvenções às Santas Casas", o indicador "Número de ajustes firmados com Santas Casas" apresentou resultado 880% acima do estimado, devido à contabilização de repasses da tabela SUS paulista e contribuição de solidariedade após a extinção do programa Mais Santas Casas.

De forma similar, no produto "Subvenções às Prefeituras", o indicador "Número de ajustes firmados com Prefeituras" alcançou um resultado 6.033,67% superior ao estimado, por um equívoco na descrição do indicador que subdimensionou a meta programada e não contabilizou inicialmente repasses fundo a fundo.

Por fim, no Programa 2622: “Segurança Hídrica”, observou-se uma incoerência entre os resultados alcançados e a execução orçamentária. No produto "Integra Tietê", o volume desassoreado superou a meta em 86,56%, porém apenas 9,13% da dotação atual foi liquidada. De maneira análoga, no produto "Regulação e Fiscalização dos recursos hídricos", o número de ações de fiscalização ultrapassou a meta em 91,99%, mas somente 44,24% da dotação atual foi liquidada, sugerindo superestimação de recursos ou subestimação da meta.

### **1.3.1.2. Conclusões da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que, apesar dos esforços do Órgão de Planejamento, persistem inconsistências no Plano Plurianual 2024-2027, as quais afetaram o alcance dos objetivos estratégicos definidos.

As discrepâncias entre os resultados operacionais e as metas estipuladas evidenciam a necessidade de aprimorar tanto a definição de objetivos realistas como a capacidade de ajustar metas ao contexto operacional e a fatores externos.

Atingir indicadores de forma desalinhada com os planos iniciais pode indicar uma descaracterização do planejamento e uma compreensão deficiente de como as ações governamentais impactam as condições sociais.

Além disso, a falta de confiabilidade nos dados ou de aderência do planejamento à realidade dificultam o redirecionamento estratégico e a correção de rumos das ações, podendo perpetuar ineficiências ou agravar problemas existentes.

Desacordos entre a execução orçamentária planejada e os resultados operacionais sugerem problemas na precisão das previsões das dotações e na eficiência da implementação das políticas.

A necessidade de revisões orçamentárias e mudanças estruturais, mesmo no primeiro ano do PPA, demonstram uma gestão reativa que compromete a continuidade e a eficácia dos programas.

Além disso, a ausência de um sistema de avaliações contínuas e estruturadas impede que as experiências e dados coletados influenciem o planejamento de ciclos futuros do PPA, configurando uma deficiência cíclica na gestão de informações.

Essas falhas reduzem a capacidade de identificar necessidades de melhoria e de replicar abordagens eficazes, comprometendo a relevância das políticas públicas. Enfatiza-se, portanto, a necessidade de ações corretivas

para aperfeiçoar o planejamento, a execução e a avaliação nos futuros ciclos do PPA.

### **1.3.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem fundamento no art. 165, § 2º, da Constituição, competindo-lhe a imposição de metas e prioridades da administração, a orientação para elaboração da LOA, e a previsão de disposições sobre legislação tributária. A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças para a gestão financeira e, no art. 4º, detalha requisitos essenciais para a elaboração da LDO, incluindo os anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, bem como o Anexo de Metas e Prioridades.

O Anexo de Metas Fiscais estabelece objetivos de receita, despesa, resultados primário e nominal. O Anexo de Riscos Fiscais identifica e mensura eventos com possível impacto sobre as finanças. O Anexo de Metas e Prioridades direciona a alocação de recursos e a formulação de políticas, alinhando decisões de orçamento a objetivos e ameaças.

No Estado de São Paulo, as LDOs analisadas no contexto do presente relatório foram a Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023 (LDO 2024) e a Lei nº 17.990, de 23 de julho de 2024 (LDO 2025).

#### **1.3.2.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Os exames sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e seus anexos revelaram diversos pontos de atenção, especialmente sobre a conformidade com as diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e as recomendações expedidas por

esta Corte. Embora a LDO para 2025 tenha apresentado avanços em relação à de 2024, algumas inconsistências persistiram.

Quanto ao Anexo de Metas Fiscais, uma observação recorrente é a reprogramação das metas de resultado nominal e primário durante a execução orçamentária. Essa prática sugere desafios na gestão fiscal, possivelmente oriundos de um planejamento menos detalhado quanto aos parâmetros e metodologias de cálculo do fluxo de receitas e despesas, ou da definição de metas baseadas em projeções desalinhadas com o cenário real. Em relação aos demonstrativos específicos deste Anexo, destacaram-se:

**Demonstrativo 1 – Metas Anuais** exigido pelo art. 4º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este demonstrativo deve incluir a memória e a metodologia de cálculo para justificar os valores de receitas, despesas, resultados fiscais e dívida pública. Até a LDO de 2024, essas informações detalhadas eram omitidas, o que comprometia a transparência e dificultava a avaliação da consistência e viabilidade das metas. Essa falha foi mitigada na LDO de 2025, que passou a incorporar maior detalhamento na memória de cálculo e na metodologia aplicada às rubricas.

**Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior** previsto no art. 4º, § 2º, inciso I, da LRF. Este demonstrativo permite comparar metas planejadas com resultados alcançados e analisar os fatores que influenciaram o cumprimento ou descumprimento dos objetivos fixados. A LDO de 2024 não forneceu subsídios para comparação, negligenciando, assim, a devida análise dos fatores que influenciaram o cumprimento ou não das metas, e comprometendo a transparência, a *accountability*<sup>10</sup> e o aprimoramento da gestão fiscal. A LDO de 2025, por sua vez, elaborou o demonstrativo em conformidade formal com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). No entanto, a prática de reprogramar as metas

---

<sup>10</sup> O termo *accountability* significa o dever de indivíduos, organizações e governos de serem responsáveis e transparentes em relação às suas ações, decisões e resultados obtidos.

do exercício em curso persistiu, o que motivou a manutenção de recomendações para que sejam realizadas análises e estudos sistemáticos sobre os fatores que levaram a eventuais descumprimentos das metas fiscais originalmente previstas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício.

**Demonstrativo 3 – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores** requerido pelo art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF, não era apresentado na LDO paulista até o exercício de 2024. A ausência deste demonstrativo comprometia a transparência e a prestação de contas, dificultando a avaliação da política fiscal e a análise de tendências, além de prejudicar a tomada de decisões estratégicas. Essa lacuna foi formalmente suprida a partir da LDO de 2025, que passou a incluir o referido demonstrativo conforme o MDF.

**Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido** também previsto no art. 4º, § 2º, inciso III, da LRF. O MDF orienta uma segregação clara entre o patrimônio líquido da administração pública e dos regimes de previdência. A LDO de 2024 não realizava essa distinção de forma adequada, o que comprometia a precisão e a transparência na análise da situação financeira e patrimonial de cada entidade. Essa separação essencial foi formalmente atendida na LDO de 2025.

**Demonstrativo 5 – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos** estipulado pelo art. 4º, § 2º, inciso III, da LRF. Sua finalidade é assegurar a transparência na utilização dos recursos da venda de ativos. A LDO de 2024 cumpriu apenas parcialmente esse objetivo, pois não apresentou uma análise detalhada das receitas realizadas oriundas da alienação de ativos, concentrando-se na aplicação desses recursos no grupo de despesas de capital. Essa omissão comprometia a transparência na prestação de contas e a *accountability*. A LDO de 2025 avançou ao apresentar este demonstrativo nos moldes formais do MDF, detalhando as Receitas Realizadas e as Despesas Executadas.

**Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**, conforme o art. 4º, § 2º, inciso IV, da LRF. É uma importante ferramenta para avaliar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Este demonstrativo estava ausente na LDO de 2024. A LDO de 2025 o incluiu, apresentando as receitas e despesas previdenciárias do RPPS. Contudo, o atendimento às exigências do MDF foi parcial, pois não houve a segregação da receita de contribuições patronais por categoria (ativo, inativo e pensionista) no fundo em repartição (plano financeiro), nem a apresentação do saldo financeiro do exercício.

**Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC)** previsto no art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF. Serve para detalhar novas DOCC e evidenciar se estão adequadamente respaldadas por aumentos permanentes de receita ou reduções de outras despesas. Este demonstrativo não constava na LDO de 2024, comprometendo a análise do impacto dessas despesas sobre as metas fiscais e dificultando o planejamento orçamentário. Foi incorporado na LDO de 2025, em atendimento às diretrizes do MDF.

Relativamente ao **Anexo de Riscos Fiscais** (LRF, art. 4º, § 3º), a análise da LDO 2024 apontou a não observância integral das diretrizes do MDF. Embora houvesse uma segregação dos riscos, apenas uma parcela dos passivos contingentes foi quantificada, mas os demais riscos careciam de estimativas e medidas de mitigação detalhadas.

Um achado destacado foi um erro na estimativa do impacto financeiro de um processo individualizado na LDO 2025, classificado como risco provável, cujo valor divulgado, de R\$3,26 trilhões (três trilhões e duzentos e sessenta bilhões de reais), era quase 81 vezes maior que o valor posteriormente revisado, de R\$40,44 bilhões (quarenta bilhões e quatrocentos e quarenta milhões de reais).

Adicionalmente, constatou-se a duplicidade de 26 processos individualizados no anexo da LDO 2024. Também foi apontado que 83% dos processos listados (434 de 524) não possuíam as respectivas estimativas de impacto financeiro, muitos deles classificados como de risco provável de perda para o Estado.

### **1.3.2.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que a LDO 2024 do Estado de São Paulo ainda apresentava diversas inconsistências e divergências em relação às determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, a LDO 2025, publicada durante o exercício de 2024, demonstrou avanços, alinhando-se formalmente ao MDF em vários aspectos, o que sinaliza uma tendência de maior transparência e controle dos indicadores fiscais nas próximas leis.

Apesar disso, persiste a necessidade de adequação completa no Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, que na LDO 2025 atendeu apenas parcialmente às exigências da LRF e do MDF, especialmente quanto à segregação de receitas patronais e à apresentação do saldo financeiro do exercício.

Em relação ao Anexo de Riscos Fiscais, tanto na LDO 2024 quanto na LDO 2025, concluiu-se que não atingem plenamente seus objetivos de assegurar transparência sobre os riscos fiscais e as medidas de mitigação correspondentes.

A falta de quantificação dos impactos financeiros para a maioria dos processos, sobretudo aqueles classificados como de risco provável – onde a Procuradoria Geral do Estado (PGE) identifica pouca ou nenhuma chance de

êxito para a Fazenda Pública – é uma fragilidade importante. Isso compromete a avaliação abrangente dos riscos e a capacidade do Estado de se preparar para potenciais perdas econômicas, evidenciando a necessidade de um esforço concentrado para quantificar todos os riscos identificados.

### **1.3.3. Lei Orçamentária Anual – LOA**

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento legal que estima as receitas e fixa as despesas do Estado para um exercício financeiro. Sua elaboração observa as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA), em conformidade com as normativas constitucionais e legais que regem as finanças públicas.

No âmbito Federal, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, inciso III, estabelece a LOA como uma lei de iniciativa do Poder Executivo, juntamente com o PPA e a LDO. A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, sendo, portanto, um pilar para orientar a configuração da LOA. O orçamento se divide em Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento.

No Estado de São Paulo, a Proposta Orçamentária para 2024 foi convertida na Lei Estadual nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023, tendo orçado a receita em R\$328.063.237.237,00 (trezentos e vinte e oito bilhões, sessenta e três milhões, duzentos e trinta e sete mil e duzentos e trinta e sete reais) e fixado a despesa no mesmo montante.

#### **1.3.3.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 apontou falhas em relação à alocação e execução de recursos, bem como ao cumprimento de princípios orçamentários.

Um dos pontos observados refere-se aos recursos destinados à saúde. O art. 6º da LOA 2024, analisado em conjunto com o §1º do art. 23 da LDO 2024, estabeleceu que os recursos para ações e serviços públicos de saúde são alocados no Fundo Estadual de Saúde (FUNDES), que então providencia transferências para unidades da administração direta da Secretaria da Saúde e para outras unidades orçamentárias voltadas às ações de saúde. A fiscalização ressalva que tal sistemática, ao transferir dotações para outras unidades, pode retirar do gestor do FUNDES a competência efetiva de "gestão" desses recursos, sobretudo quanto à prerrogativa de controle e responsabilidade sobre o empenho, liquidação e pagamento da despesa, apesar de se buscar atender o art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012<sup>11</sup>.

Outro apontamento da fiscalização foi a fixação de despesas orçamentárias com valores irrisórios em diversas ações orçamentárias, posteriormente atualizadas e executadas por valores maiores.

Como exemplo dessa prática, a ação "MITIGACAO E COMPENSAÇÃO - SÃO PAULO EXPO" teve dotação inicial de R\$10 (dez reais) e atualizada para R\$500.010 (quinhentos mil e dez reais).

De forma mais expressiva, a ação "APOIO AOS CONTRATOS DE CONCESSÕES VIGENTES" partiu de R\$10 (dez reais) para uma dotação atualizada de R\$218.149.872 (duzentos e dezoito milhões, cento e quarenta e nove mil e oitocentos e setenta e dois reais).

---

<sup>11</sup> 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.

### **1.3.3.2. Conclusão da Fiscalização**

A principal conclusão da fiscalização sobre a Lei Orçamentária Anual de 2024 é a constatação de despesas orçamentárias com valores irrisórios em diversas ações orçamentárias.

Essa prática, ao estabelecer dotações iniciais insuficientes para a real implementação das ações, levanta indícios de que se busca contornar a necessidade de autorização legislativa específica para a abertura de créditos especiais, além de ferir o princípio da Universalidade orçamentária.

Diante disso, o relatório aponta para a necessidade de que a administração estadual adote providências para impedir tal prática, assegurando que as ações sejam orçadas de acordo com os valores totais necessários ao seu custeio.

## **1.4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) evidenciam a gestão e a posição patrimonial, econômica e fiscal das entidades. Incluem Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro, Balanço Orçamentário, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e Notas Explicativas. A padronização dessas demonstrações no país visa permitir comparabilidade e controle do uso de recursos.

A matéria recebe regulação normativa da Lei 4.320/1964, que dispõe sobre elaboração e controle de orçamentos e balanços, bem como da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que trata da gestão fiscal, transparência e finanças.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por sua vez, edita o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), para unificar práticas de contabilidade, e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), para padronizar o elenco de contas, viabilizando a consolidação de dados.

No Brasil, as práticas contábeis também buscam alinhamento com as normas internacionais por meio das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NCASP), do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), sendo que a Portaria STN nº 548/2015 definiu os prazos para adoção de procedimentos uniformes de contabilidade patrimonial.

No Estado de São Paulo, os dados para a elaboração do Balanço Geral e para a análise das demonstrações contábeis são originados da escrituração contábil dos órgãos e entidades das Administrações Direta e Indireta, através do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios, o SIAFEM/SP.

#### **1.4.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização das demonstrações contábeis do Estado de São Paulo revelou falha na adoção das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NCASP) entre 2020 e 2024. Um dos principais temas com apontamentos refere-se ao reconhecimento e mensuração de ativos. Observou-se, por exemplo, que o reconhecimento do ativo imobilizado não apresentou avanços desde 2016.

Verificou-se também a existência de pendências na avaliação do valor realizável líquido dos estoques, cujo prazo para implementação expirou em 2021.

Outro aspecto relevante é a situação do reconhecimento e mensuração de ativos intangíveis desenvolvidos internamente, que também se encontra com prazo vencido desde 2020.

Sobre os passivos, a fiscalização igualmente identificou atrasos no reconhecimento e mensuração de diversas obrigações. Constatou-se que os procedimentos para o reconhecimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais pelo regime de competência, como o 13º salário e férias, permaneciam em fase de implementação, com prazo original vencido em 2017.

De forma similar, o reconhecimento de fornecedores e contas a pagar por competência, com prazo expirado em 2016, ainda não estava plenamente implementado. Adicionalmente, o processo de reconhecimento e mensuração das provisões e passivos contingentes, embora em andamento, também estava com o prazo expirado desde 2019.

A implementação do Sistema de Custos dos Serviços Públicos (SCSP) no Governo do Estado de São Paulo (GESP) também foi objeto de análise. Apesar de iniciado em 2010, com a participação da FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) e do FMI (Fundo Monetário Internacional) e com projetos-piloto em diversas secretarias e entidades, o sistema ainda se encontrava em desenvolvimento e não integrado ao SIAFEM/SP ao final de 2024.

A expectativa relatada é que o sistema de custos esteja plenamente operacional em todo o Governo em até quatro anos após a entrada em operação do novo Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF/SP), prevista para 2026. Portanto, concluiu-se que o Governo do Estado de São Paulo não atendia, no exercício de 2024, à NBC TSP 34, que exigia a apuração de custos implementada e operacional a partir daquele ano.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento, em resposta à solicitação de um cronograma para a regularização das pendências contábeis,

justificou o não atendimento devido à priorização da implementação do novo sistema SIAFIC, afirmando que a adequação às normas teria continuidade com o novo sistema.

#### **1.4.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que o atraso na adoção integral das normas contábeis vigentes provoca “distorções relevantes” nas demonstrações contábeis do Estado de São Paulo.

A falta de reconhecimento e mensuração de bens do imobilizado (incluindo custos subsequentes, depreciação e redução ao valor recuperável), bens móveis, ativos intangíveis desenvolvidos internamente e o deficiente reconhecimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias, assistenciais, fornecedores e contas a pagar pelo regime de competência fragilizam as demonstrações contábeis analisadas.

Como consequência direta, os ativos e passivos registrados não representam com fidedignidade o patrimônio público sob a responsabilidade dos gestores estaduais.

A ausência de um cronograma detalhado para a superação dos atrasos, justificada pela priorização da implementação de um novo sistema, foi também um ponto de precarização apontado pela Auditoria.

#### **1.5. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO**

O Balanço Orçamentário demonstra o confronto entre previsão e realização das receitas e despesas do orçamento durante o exercício, conforme definido pelo art. 102 da Lei Federal 4.320/1964.

Sua análise acompanha o comportamento das receitas, da previsão à arrecadação, e das despesas, da dotação ao pagamento.

As receitas classificam-se em orçamentárias ou extraorçamentárias. A despesa requer autorização de legisladores por meio de créditos orçamentários ou créditos adicionais configurados na LOA, conforme arts. 40 a 46 da Lei 4.320/1964.

A Constituição Federal (art. 167) e a Constituição Estadual de São Paulo (art. 176) regulam as alterações no orçamento, como transposição, remanejamento e transferência de recursos, também mediante autorização de legisladores, com algumas exceções.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de São Paulo (Lei Estadual nº 17.725/2023) e a Lei Orçamentária Anual (Lei Estadual nº 17.863/2023) disciplinam esses institutos.

A Reserva de Contingência, conforme Decreto-Lei 200/1967 e Lei Complementar nº 101/2000, destina-se a cobertura de passivos, além de riscos e eventos não previstos.

Normas legais e infralegais específicas regem a receita de multas de trânsito (Lei nº 9.503/1997 e Resolução CONTRAN nº 875/2021), a Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios - DREM (Emenda Constitucional nº 132/2023), transferências da União ("Emendas PIX" - Constituição Federal, art. 166-A, Comunicado SDG nº 05/2024 e Instrução Normativa TCU nº 93/2024) e o registro de depósitos judiciais (Comunicado SDG nº 29/2021; IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais).

No exercício de 2024, o confronto das Receitas e Despesas (exceto intraorçamentárias) indica um superávit orçamentário de R\$8,28 bilhões (oito bilhões e duzentos e oitenta milhões de reais), equivalente a 2,34% da Receita Arrecadada (exceto intra).

### **1.5.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo referente ao exercício de 2024 resultou em diversos apontamentos, especialmente relacionados à contabilização de receitas, tratamento de depósitos judiciais, receitas diferidas, despesas com publicidade e alterações orçamentárias.

Sobre a receita orçamentária, havia sido recomendado à Secretaria da Fazenda e Planejamento a adequação do registro contábil das transferências de recursos pertencentes aos municípios, que deveriam ser tratadas como deduções da receita orçamentária e não como despesa, conforme orienta o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). A ausência desse procedimento, em 2024, resultou na superavaliação da despesa orçamentária em R\$73,35 bilhões (setenta e três bilhões, trezentos e cinquenta milhões de reais) que foram transferidos a municípios no exercício.

Em relação aos depósitos judiciais, o Estado de São Paulo não adota o procedimento de reconhecimento da receita corrente conforme o objeto da lide, nem realiza as vinculações legais no momento do ingresso dos recursos, contrariando o Comunicado SDG nº 29/2021 e a IPC 15<sup>12</sup>. Foi apontado que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo precisa aprimorar os controles para identificar o objeto da lide dos depósitos judiciais. Essa prática impacta a apuração de recursos vinculados, por exemplo, para saúde e educação.

Quanto à receita diferida, a fiscalização identificou um saldo em estoque de R\$17,3 milhões (dezessete milhões e trezentos mil reais) no exercício de 2024 que não foi devidamente contabilizado na rubrica de receita

---

<sup>12</sup> Instruções de Procedimentos Contábeis. IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais – conf. LC nº 151/2015, EC nº 94/2016, EC nº 99/2017.

própria, sendo recomendado que o governo estadual justifique a permanência desses valores no estoque de diferimento.

Na auditoria das receitas estaduais do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS e do Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor-IPVA, verificou-se um lapso temporal entre a arrecadação e o reconhecimento contábil.

Por exemplo, o ICMS em janeiro de 2024, com valor negativo de R\$354.367.472,94 (trezentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e setenta e dois reais e noventa e quatro centavos), indicando possível reconhecimento de receita de competência de novembro de 2023. Adicionalmente, foram observados valores negativos no IPVA em janeiro e fevereiro de 2024 pendentes de verificação e acertos entre os valores arrecadados e contabilização das receitas.

Sobre as despesas com publicidade e propaganda, a equipe de Auditoria constatou que despesas referentes à “publicidade legal” foram, em alguns casos, registradas incorretamente como despesas de finalidade distinta, como “propaganda e publicidade” ou “publicidade institucional”. Na amostra analisada, R\$1.112.272,56 (um milhão, cento e doze mil, duzentos e setenta e dois reais e cinquenta e seis centavos) foram registrados a mais em despesas com “publicidade e propaganda”.

Relativamente às alterações orçamentárias, embora a LDO autorize transposições, remanejamentos e transferências, as justificativas apresentadas para tais modificações foram consideradas insuficientes pela instrução, pois geralmente se limitam a relatar a necessidade do programa beneficiado, sem detalhar o impacto na política pública reduzida ou apresentar novos indicadores para a política beneficiada.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento também não atendeu à requisição anterior de segregação das informações dessas alterações orçamentárias, alegando inviabilidade técnica para o exercício findo.

A fiscalização destacou que o Governo possui uma margem de R\$49,21 bilhões (quarenta e nove bilhões, duzentos e dez milhões de reais) para essas alterações (15% da Despesa Fixada na LOA).

### **1.5.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que a execução orçamentária e financeira do governo estadual, no exercício de 2024, apresentou diversos pontos que necessitam de atenção e correção por parte dos gestores.

As principais falhas identificadas referem-se à inadequação do registro contábil das transferências de receitas aos municípios, que distorce o total da despesa orçamentária.

Persiste o desrespeito às normas contábeis no reconhecimento dos depósitos judiciais, afetando a apuração de recursos vinculados à saúde e educação.

O saldo remanescente de receita diferida também aguarda regularização.

Foram identificados discrepâncias e atrasos na contabilização de receitas de ICMS e IPVA, expondo a gestão a riscos de descontrole.

Por fim, as alterações orçamentárias, embora autorizadas, carecem de justificativas suficientes sobre os impactos nas políticas públicas e informações detalhadas sobre essas movimentações, que não foram integralmente fornecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento.

## **1.6. BALANÇO FINANCEIRO**

O Balanço Financeiro é uma demonstração contábil que visa a evidenciar os ingressos, compreendendo receitas orçamentárias e extraorçamentárias, bem como os dispêndios, abrangendo despesas orçamentárias e pagamentos extraorçamentários. Essa demonstração conjuga tais movimentações com os saldos de caixa do exercício anterior e os saldos transferidos para o início do exercício seguinte, possibilitando a apuração do resultado financeiro do exercício.

A normatização do Balanço Financeiro provém do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e da Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 06 - Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro. A Lei Federal nº 4.320/1964, em seu art. 103, indica o conteúdo do Balanço Financeiro.

No âmbito Federal, a Constituição estabelece os princípios gerais para as finanças públicas e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) fixa normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo a transparência das contas mediante demonstrativos como o Balanço Financeiro.

No Estado de São Paulo, a elaboração do Balanço Geral do Estado, que inclui o Balanço Financeiro, alinha-se a essas normativas federais e à Constituição do Estado de São Paulo, que preconiza princípios como publicidade e legalidade na Administração Pública e estabelece fundamentos para a correta evidenciação das contas.

### **1.6.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização identificou que as notas explicativas do Balanço Financeiro não atenderam integralmente às orientações do MCASP.

Observou-se uma deficiência na especificação das variações que afetam as disponibilidades, com possível interferência no resultado financeiro apurado.

Um dos focos de apontamento refere-se às variações extraorçamentárias que resultaram em um déficit de R\$8,26 bilhões (oito bilhões, duzentos e sessenta milhões de reais). A análise indicou desembolsos representativos sem contrapartida visível e equivalente nos ingressos, contribuindo para tal resultado.

Como exemplo, foram listadas contas como "3522 – Transferências ao Fundeb" com R\$3,1 bilhões (três bilhões e cem milhões de reais), "3979 – VPD de outras provisões" com R\$4,4 bilhões (quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) e "3999 – VPD dec. de fatos geradores diversos" com R\$12,7 bilhões (doze bilhões e setecentos milhões de reais). A auditoria registrou a necessidade de esclarecimentos sobre as causas desses desembolsos extraorçamentários.

Outro ponto de atenção foram as transferências financeiras, que apresentaram valores expressivos, tanto recebidas quanto concedidas, especialmente as independentes da execução orçamentária, que careceram do detalhamento necessário nas notas explicativas.

Especificamente, as transferências recebidas independentes da execução orçamentária alcançaram R\$1,3 trilhão (um trilhão e trezentos bilhões de reais) e as concedidas, R\$1,28 trilhão (um trilhão, duzentos e oitenta bilhões de reais), contribuindo para um efeito líquido positivo de R\$16,6 bilhões (dezesseis bilhões e seiscentos milhões de reais) nos ingressos que precisaria ser mais bem detalhado e esclarecido. Apesar de o MCASP definir os componentes de transferências financeiras, as notas explicativas do Balanço

Geral do Estado de 2024 não forneceram informações sobre a origem e a aplicação desses montantes.

A fiscalização também apontou uma falha geral das notas explicativas em cumprir a determinação do MCASP de evidenciar todas as operações que afetam o resultado financeiro. O Balanço Financeiro tem como propósito explicar a variação ocorrida nas disponibilidades, que em 2024 tiveram um acréscimo de R\$21 bilhões (vinte e um bilhões de reais). Este valor inclui variações positivas de R\$16,7 bilhões (dezesseis bilhões e setecentos milhões de reais) de transferências financeiras e variações negativas de R\$8,2 bilhões (oito bilhões e duzentos milhões de reais) de movimentações extraorçamentárias, ambas sem a devida exposição nas notas.

### **1.6.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que as notas explicativas do Balanço Financeiro do exercício de 2024 não foram apresentadas de forma a atender integralmente as exigências de evidenciação, especialmente quanto à composição e às operações que resultaram em variações consideráveis. Esta lacuna informativa compromete a capacidade do Balanço Financeiro de cumprir sua função de demonstrar com clareza a variação das disponibilidades financeiras do Estado.

Diante disso, a recomendação da Auditoria é que a gestão estadual apresente os esclarecimentos sobre a composição e o detalhamento das contas que geraram os desembolsos extraorçamentários e as transferências financeiras desses valores, e que, nos próximos exercícios, as notas explicativas sejam completas e elucidativas a respeito dos resultados demonstrados.

## **1.7. DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA**

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) evidencia movimentações de caixa e equivalentes de caixa, classificadas em atividades operacionais, de investimento e de financiamento. Seu propósito na gestão de recursos do governo é promover transparência, além de permitir gerenciamento e controle. A Lei Federal nº 4.320/1964 orienta sua elaboração com normas de direito financeiro e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) influencia a gestão e a forma de reportar tais informações.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Instrução de Procedimento Contábil IPC 08 e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), detalha os procedimentos de elaboração da DFC, preconizando o método direto e a segregação dos fluxos. As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) também fornecem diretrizes para apresentação desse demonstrativo, visando possibilitar a comparabilidade dos dados.

Os fluxos de caixa das operações abrangem ingressos e desembolsos da ação governamental, incluindo receitas. Os fluxos de investimento referem-se à aquisição e alienação de ativos. Fluxos de financiamento compreendem captação e amortização de empréstimos. A DFC permite analisar a capacidade da entidade para gerar caixa e as fontes dessa geração.

### **1.7.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Na análise dos fluxos financeiros do Estado de São Paulo de 2024, em comparação com 2023, observou-se que o fluxo das atividades

operacionais contribuiu com R\$24,55 bilhões (vinte e quatro bilhões, quinhentos e cinquenta milhões de reais) para o caixa do tesouro em 2024.

Em contrapartida, os fluxos de investimento e financiamento apresentaram consumo de recursos, sendo R\$6,56 bilhões (seis bilhões, quinhentos e sessenta milhões de reais) e R\$4 bilhões (quatro bilhões de reais), respectivamente. Isso resultou em um fluxo de caixa líquido positivo de R\$13,95 bilhões (treze bilhões, novecentos e cinquenta milhões de reais) no período.

Um ponto de destaque é a variação na geração líquida de caixa, que em 2024 foi R\$26 bilhões (vinte e seis bilhões de reais) superior à de 2023, revertendo um resultado negativo de R\$12,36 bilhões (doze bilhões, trezentos e sessenta milhões de reais) para um positivo de R\$13,95 bilhões (treze bilhões, novecentos e cinquenta milhões de reais). Essa alteração foi impulsionada, principalmente, pelo desempenho do fluxo de caixa das atividades operacionais. O Balanço Geral do Estado (BGE) de 2024, em suas Notas Explicativas, fornece esclarecimentos para as variações identificadas nos fluxos de caixa.

Outro aspecto destacado foi a diferença entre o saldo final de caixa de 2023 e o saldo inicial de 2024, explicada pela incorporação obrigatória dos saldos contábeis do Metrô nos demonstrativos do Balanço Geral do Estado, em função de sua inclusão como empresa estatal dependente na Lei Orçamentária Anual de 2024. Essa incorporação representou um acréscimo líquido de R\$343.089.662 (trezentos e quarenta e três milhões, oitenta e nove mil, seiscentos e sessenta e dois reais) ao saldo de caixa e equivalente de caixa inicial consolidado de 2024.

### **1.7.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização das Demonstrações dos Fluxos de Caixa do Estado de São Paulo referentes a 2024 indicou uma melhora na capacidade de geração de caixa em comparação ao ano anterior. O resultado líquido positivo de R\$13,95 bilhões (treze bilhões, novecentos e cinquenta milhões de reais) evidencia reversão frente ao consumo líquido de caixa de R\$12,36 bilhões (doze bilhões, trezentos e sessenta milhões de reais) em 2023. As atividades operacionais foram o principal fator para este desempenho, gerando um volume de caixa que superou os valores consumidos pelas atividades de investimento e financiamento.

A incorporação dos saldos do Metrô, devido à sua reclassificação como empresa estatal dependente, impactou os saldos iniciais de caixa de 2024, sendo um evento contábil que necessitou de explicitação para a correta interpretação das variações. As informações analisadas permitem inferir que a gestão operacional do Estado contribuiu de forma positiva para a situação de caixa, enquanto as necessidades de investimento e o serviço da dívida demandaram recursos.

## **1.8. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS**

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) constitui um relatório contábil que evidencia as alterações ocorridas no patrimônio de uma entidade pública durante um exercício financeiro. Sua finalidade é apresentar as mutações patrimoniais, sejam elas resultantes da execução orçamentária ou independentes desta, e apurar o resultado patrimonial do período. Esse resultado é obtido por meio do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e as variações patrimoniais diminutivas, influenciando diretamente o saldo patrimonial que será demonstrado no Balanço Patrimonial do exercício subsequente.

A elaboração e apresentação da DVP são regidas pela Lei Federal nº 4.320/1964, especificamente em seu art. 104, que estabelece a obrigatoriedade e o conteúdo essencial desta demonstração. Adicionalmente, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP) orientam as práticas contábeis relativas ao demonstrativo patrimonial.

### **1.8.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização identificou incorreções na Demonstração das Variações Patrimoniais do exercício de 2023 e que não foram objeto de republicação com os devidos ajustes, comprometendo a análise comparativa com o exercício de 2024.

Um erro na contabilização do método de equivalência patrimonial dos investimentos em 2023 provocou um impacto nas contas de resultado, especificamente em "Outras Variações Patrimoniais Aumentativas" e "Outras Variações Patrimoniais Diminutivas".

Embora tal falha tenha sido reconhecida e corrigida nos registros de 2024, a determinação do Tribunal Pleno para a republicação das demonstrações financeiras de 2023, ajustadas conforme a NBC TSP 23, não foi cumprida pelo Governo do Estado de São Paulo. Esta omissão resultou na impossibilidade de realizar uma comparação fidedigna entre os dados de 2024 e os de 2023, uma vez que os saldos anteriores continham “distorções relevantes”.

As análises contidas no Balanço Geral do Estado de 2024 referentes à DVP apresentaram, portanto, informações que divergem da realidade patrimonial, em razão da incorreção não retificada no balanço de 2023. Por exemplo, o BGE 2024 indicou uma redução de 35,88% nas Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) em relação a 2023, no entanto, uma

reapresentação correta dos dados de 2023 demonstraria um acréscimo de 41% nas VPAs.

Estas discrepâncias demonstram que as notas explicativas e as análises divulgadas podem induzir a interpretações equivocadas da situação patrimonial do Governo.

### **1.8.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que a Demonstração das Variações Patrimoniais referente ao exercício de 2024, da forma como foi apresentada e divulgada pelo Governo, não possui qualidade informacional para fins de análise comparativa com o exercício anterior. A ausência de reapresentação das demonstrações de 2023, com a correção dos erros materiais identificados, compromete a fidedignidade dos dados comparativos e contraria as determinações normativas e deste Tribunal de Contas.

As análises e interpretações divulgadas nas notas explicativas do BGE 2024, por se basearem em dados não ajustados do ano anterior, são consideradas não fidedignas e podem levar a conclusões equivocadas sobre o desempenho patrimonial do Estado.

Diante da representatividade das distorções e do potencial de interpretações incorretas, foi recomendada a republicação das demonstrações contábeis de 2024 com as devidas correções nos saldos comparativos de 2023, bem como a retificação das notas explicativas decorrentes.

A conduta de não reapresentar as demonstrações retificadas desrespeita as normas contábeis e é passível de apuração de responsabilidade técnica.

## **1.9. BALANÇO PATRIMONIAL**

O Balanço Patrimonial apresenta a situação do patrimônio e das finanças de uma entidade em um determinado momento, evidenciando ativos, passivos e patrimônio líquido. A Lei 4.320/1964 estabelece normas para sua elaboração no setor público. A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) reforça a transparência e o controle de contas.

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), como a NBC TSP 11 do Conselho Federal de Contabilidade, detalham critérios para os elementos do Balanço Patrimonial. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional orienta a aplicação dessas normas.

No Estado de São Paulo, decretos sobre gestão de bens (móveis - Decreto 63.616/2018; imóveis - Decreto 61.163/2015) afetam o registro de ativos e sua apresentação no balanço. A auditoria deste demonstrativo pretende assegurar a fidedignidade dos saldos patrimoniais da entidade.

### **1.9.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização do Balanço Patrimonial do exercício de 2024, identificou diversas inconsistências, distorções e ausências de controles que repercutem sobre a fidedignidade da realidade patrimonial.

Para os “Créditos a Receber de Curto Prazo”, destacaram-se problemas na contabilização de precatórios. A equipe técnica recomenda ao órgão fazendário que aprimore o fluxo de informações junto ao TJSP e a PGE para que estas informações de pagamentos de precatórios sejam contabilizadas dentro da competência correta.

Observou-se também divergência de R\$21.438 mil (vinte e um milhões e quatrocentos e trinta e oito mil reais) em “Depósitos Judiciais - Fundo de Reserva” entre extratos e contabilidade. Outra questão foi a diferença de R\$36.045 mil (trinta e seis milhões, quarenta e cinco mil reais) entre o saldo controlado pelo Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (CADIN Estadual) e o saldo contabilizado.

A análise dos “Investimentos” revelou erros no cálculo do Método de Equivalência Patrimonial (MEP) para empresas controladas, como uma diferença de R\$617.007 mil (seiscentos e dezessete milhões e sete mil reais) no total das participações em sociedades controladas, incluindo divergências nos cálculos para CDHU, CPP e Prodesp. Constatou-se também a falta de avaliação de eventos subsequentes para mensurar e informar adequadamente a situação da SABESP em Nota Explicativa, após a venda de participação.

O grupo “Imobilizado” apresentou ausência generalizada de controle administrativo e contábil, tornando os saldos não confiáveis. Foram identificadas falhas tanto para bens móveis, com divergências entre o sistema SAM e o SIAFEM, quanto para bens imóveis, em que não há sistema administrativo capaz de alimentar a contabilidade de forma completa e integrada.

Como exemplo, centenas de imóveis no sistema SGI não possuíam valor preenchido ou continham valores genéricos, e o saldo da depreciação acumulada apresentou uma diferença negativa de R\$26.200.921 mil (vinte e seis bilhões, duzentos milhões, novecentos e vinte e um mil reais) em relação à documentação suporte.

Nas “Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais”, a auditoria da Gestão de Pessoal indicou distorções e ausência de provisões para férias e 13º salário, impossibilitando a confirmação dos montantes registrados como passivo trabalhista.

Em relação às “Provisões”, foi identificada uma diferença de R\$415.550 mil (quatrocentos e quinze milhões, quinhentos e cinquenta mil reais) entre os relatórios atuariais e o saldo contabilizado para as Provisões Matemáticas Previdenciárias de Longo Prazo, com indícios de lançamentos incorretos em algumas Unidades Gestoras. Adicionalmente, muitos processos judiciais classificados na categoria de perda provável não possuíam estimativa de valor, sugerindo uma possível subavaliação das provisões para riscos trabalhistas, fiscais e cíveis.

Por fim, nas “Demais Obrigações”, apontou-se uma divergência de menos R\$221.799 mil (duzentos e vinte e um milhões, setecentos e noventa e nove mil reais) em “Depósitos Judiciais e Administrativos de Longo Prazo” entre extratos bancários, controle financeiro e contabilidade.

As obrigações decorrentes de Parcerias Público-Privadas (PPP) apresentaram uma diferença total de R\$570.099 mil (quinhentos e setenta milhões e noventa e nove mil reais) entre o controle da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) e a contabilidade, além do uso de dados desatualizados para registro.

Nesse contexto, as Notas Explicativas foram consideradas, em muitos casos, genéricas e insuficientes.

### **1.9.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que, apesar dos ajustes realizados pela contabilidade do Governo Estadual durante o período de auditoria, persistiram inconsistências, distorções e ausência de controles.

As falhas identificadas, como a falta de documentação suporte adequada para Dívida Ativa, a ausência de controle efetivo sobre o Imobilizado, erros nos cálculos de equivalência patrimonial de investimentos e divergências

em provisões e outras obrigações comprometem a confiabilidade e a integralidade das informações patrimoniais apresentadas.

Tais falhas implicam na diminuição da transparência das contas públicas e na dificuldade de utilização dessas demonstrações como ferramenta fidedigna para a tomada de decisão e para o controle social.

A auditoria ressaltou a necessidade de implementação de controles específicos, aprimoramento de sistemas e rotinas de conciliação para assegurar que as demonstrações contábeis futuras sejam livres de erros materiais relevantes.

#### **1.10. DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO**

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) constitui um relatório contábil que evidencia as alterações ocorridas nas contas do patrimônio líquido de uma entidade durante um exercício específico. Sua finalidade é permitir a análise da evolução do patrimônio líquido, detalhando os eventos que resultaram em variações em cada uma de suas contas.

A elaboração e divulgação da DMPL inserem-se no contexto das normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 4.320/1964.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) também orienta a estrutura e a obrigatoriedade dessa demonstração para determinadas entidades, como empresas estatais dependentes sob a forma de sociedades anônimas, sendo facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação. O referido manual também complementa o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### **1.10.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A análise da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido referente ao exercício de 2024, divulgada pelo governo estadual e preparada pela então Contadoria Geral do Estado, revelou divergências.

A fiscalização elaborou um papel de trabalho com a DMPL baseada nas movimentações contábeis verificadas nos saldos do sistema de gerenciamento das informações contábeis para comparação.

Uma das divergências identificadas refere-se à apresentação de valores entre as linhas "Ajustes de Exercícios Anteriores" e "Aumento de Capital" na rubrica "Resultados Acumulados". Especificamente, um montante de R\$1,448 trilhão (um trilhão, quatrocentos e quarenta e oito bilhões de reais) constava em "Ajustes de Exercícios Anteriores" na apuração da auditoria, enquanto um valor correspondente negativo de mesmo saldo aparecia em "Aumento de Capital".

### **1.10.2. Conclusão da Fiscalização**

O órgão de instrução concluiu que as divergências identificadas na DMPL de 2024 são, de maneira preliminar, apenas de apresentação entre as linhas do demonstrativo. Os saldos iniciais e finais da demonstração foram considerados corretamente apresentados. Recomenda-se que os responsáveis pela contabilidade realizem uma avaliação e procedam às correções necessárias.

### **1.11. SISTEMA ÚNICO E INTEGRADO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE (SIAFIC)**

O Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (Siafic) é uma solução de tecnologia da informação mantida pelo Poder Executivo de cada ente para registro e controle da administração de orçamento, finanças e patrimônio. Todos os Poderes e órgãos do art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 devem utilizá-lo para registrar atos da gestão, permitir controle e evidenciação de contas do governo, bem como viabilizar a integração com sistemas de patrimônio, arrecadação e contratações do governo sem intervenção de pessoas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal traz, nos arts. 48 e 48-A, o fundamento legal para o Siafic. O Decreto Federal nº 10.540/2020, alterado pelo Decreto Federal nº 11.644/2023, estabelece seu padrão de qualidade, sendo de observância compulsória desde janeiro de 2023.

No Estado de São Paulo, o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/SP), preconizado pelo Decreto Estadual 40.566/1995, é a ferramenta de administração financeira. A Lei Estadual 10.320/1968, por sua vez, dispõe sobre sistemas de controle interno da gestão de finanças e orçamento do Estado.

#### **1.11.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

O exame identificou que o SIAFEM/SP, utilizado pelo Estado de São Paulo, não atende integralmente aos requisitos estabelecidos pelo Decreto Federal nº 10.540/2020.

Uma das principais falhas é a não utilização do sistema por todos os Poderes e órgãos que deveriam estar integrados. A análise da resposta a um questionamento sobre a implantação do novo Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle-SIAFIC revela que a primeira fase não contemplará a utilização por todas as entidades obrigadas, conforme preceitua o art. 1º, §1º, do Decreto Federal, ficando essa etapa para um momento futuro, ainda sem data definida.

Um exemplo dessa não conformidade é a não utilização do SIAFIC pelas universidades estaduais USP, Unicamp, Unesp e por fundos. Além disso, diversas fundações e empresas dependentes também não se adequaram ao sistema integrado. A previsão é que o novo sistema (Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal-SIGEF), em sua fase inicial, apenas substitua o SIAFEM para os usuários atuais, sem agregar novos entes ou órgãos imediatamente.

Outro apontamento refere-se à ausência de controle e evidenciação, pelo SIAFIC, das operações intragovernamentais, o que seria fundamental para a exclusão de duplicidades na apuração de limites e na consolidação das contas públicas, conforme o art. 1º, §1º, inciso X, do Decreto Federal nº 10.540/2020. O Plano de Ação do Governo Estadual mencionava o compromisso de implantar a descentralização de crédito orçamentário no Orçamento de 2025, o que, segundo a fiscalização, não ocorreu.

Constata-se, portanto, que o SIAFEM/SP não cumpre os requisitos mínimos de qualidade. Há, além disso, outros pontos que também não são atendidos pelo sistema atual, os quais serão objeto de verificação na futura implantação do SIGEF.

### **1.11.2. Conclusão da Fiscalização**

A unidade de inspeção conclui que o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC) adotado pelo Governo Estadual não satisfaz os requisitos mínimos de qualidade determinados pelo Decreto Federal nº 10.540/2020.

Essa situação tem como implicação direta o trânsito de recursos financeiros fora do Sistema Integrado do Governo Estadual. Tal fato representa um desatendimento às normativas federais, incluindo o próprio Decreto Federal e o art. 48, §1º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observou-se também que compromissos assumidos no plano de ação estadual, como a implantação da descentralização de crédito orçamentário para 2025, não foram efetivados. Embora esteja em curso a implantação de uma nova solução, o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), as informações indicam que, em sua fase inicial, ele não abrangerá todos os órgãos e entidades obrigatórios, postergando a plena conformidade com a legislação.

#### **1.12. ACOMPANHAMENTO DA DÍVIDA ATIVA**

A dívida ativa do Estado de São Paulo agrupa créditos não pagos por contribuintes ou devedores, assim constituídos após o prazo de recolhimento. Originam-se de impostos como ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços), IPVA (Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores), ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos), além de taxas, multas e contribuições. Sua constituição é um mecanismo para a administração do Estado recuperar recursos para financiar políticas e serviços.

A Constituição Federal fundamenta a gestão de créditos estaduais ao conferir competência para instituir e arrecadar tributos, sendo que

os débitos não quitados são inscritos na dívida ativa. Este procedimento segue a Lei Federal 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal) e, em São Paulo, o Decreto Estadual 61.141/2015 (alterado pelo Decreto 66.127/2021). Também, o Código Tributário Nacional (Lei Federal 5.172/1966), que estabelece normas de direito tributário para regular a constituição, a cobrança e a extinção do crédito tributário (arts. 156, V, e 174).

Leis Estaduais de São Paulo complementam disciplina da matéria, como a Lei nº 13.457/2009, que disciplina o processo administrativo tributário juntamente com Decreto Estadual nº 54.486/2009, além da Lei nº 12.799/2008, que instituiu o CADIN Estadual e da Lei nº 17.843/2023, que introduziu diretrizes para transação e cobrança da Dívida Ativa.

#### **1.12.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização da gestão da dívida ativa estadual identificou pontos que demandam atenção. Observou-se a ausência de normativos internos na Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) que detalhem etapas, prazos e responsabilidades nos processos de cobrança administrativa de créditos tributários.

Outro ponto levantado refere-se à contratação de fornecedores e à concessão de benefícios fiscais a empresas que constavam como devedoras no CADIN Estadual no momento da formalização desses atos. Foram encontrados 58 (cinquenta e oito) contratos firmados com empresas em tais condições. Adicionalmente, verificou-se um total de 3.138 (três mil, cento e trinta e oito) casos de empresas que usufruíam de benefícios fiscais enquanto possuíam débitos pendentes registrados no CADIN. Tal prática contraria a Lei nº 12.799/2008 e indica possíveis deficiências nos mecanismos de controle prévio.

Constatou-se também o descumprimento recorrente do prazo de 90 (noventa) dias para que órgãos estaduais promovam o cadastro de créditos no Sistema da Dívida Ativa da Procuradoria Geral do Estado (PGE-SP), conforme estabelecido pelo Decreto nº 61.141/2015.

Uma análise indicou que apenas 7 (sete) dos 29 (vinte e nove) órgãos estaduais apresentavam uma média de prazo de inscrição inferior ao limite de 90 (noventa) dias para inscrição. A demora na inscrição dos créditos pode reduzir o tempo disponível para a cobrança judicial, elevando o risco de prescrição e dificultando a localização de devedores ou de seu patrimônio.

Um exame específico de 13 (treze) processos de inscrição em dívida ativa ocorridos em 2024 revelou prazos de inscrição extensos; por exemplo, o Auto de Infração e Imposição de Multa (AIIM) nº 4.026.135-9 levou 3.038 (três mil e trinta e oito) dias para ser inscrito, sendo que um dos fatores de atraso foi o lapso de 362 (trezentos e sessenta e dois) dias entre o julgamento e a publicação da decisão administrativa.

Por fim, a fiscalização apontou inconsistências contábeis, com valores referentes a ICMS e IPVA que figuram como pendentes de recebimento nas contas da Secretaria da Fazenda e Planejamento - SFP, mas sem a correspondente inscrição em dívida ativa.

Precisamente, identificou-se um saldo de R\$5.791.288.847,57 (cinco bilhões, setecentos e noventa e um milhões, duzentos e oitenta e oito mil, oitocentos e quarenta e sete reais e cinquenta e sete centavos) em "ICMS Competência"; R\$4.702.862.561,93 (quatro bilhões, setecentos e dois milhões, oitocentos e sessenta e dois mil, quinhentos e sessenta e um reais e noventa e três centavos) em "ICMS parcelado" e R\$1.479.272.161,62 (um bilhão, quatrocentos e setenta e nove milhões, duzentos e setenta e dois mil, cento e sessenta e um reais e sessenta e dois centavos) em "IPVA Competência" que seriam passíveis de inscrição.

A não inscrição desses valores contraria o art. 201 do Código Tributário Nacional e pode comprometer a eficácia da cobrança.

### **1.12.2. Conclusão da Fiscalização**

A auditoria concluiu pela existência de fragilidades na gestão geral da dívida ativa estadual. A ausência de normatização interna na Secretaria da Fazenda e Planejamento para os fluxos de cobrança administrativa pode resultar em atrasos e falta de uniformidade nos procedimentos.

Falhas nos controles permitiram a celebração de contratos e a concessão de benefícios fiscais a empresas com débitos inscritos no CADIN Estadual, o que representa risco ao erário e sugere deficiências na verificação de elegibilidade.

O descumprimento do prazo legal de 90 (noventa) dias para a inscrição de créditos em dívida ativa por diversos órgãos estaduais é um ponto de atenção, pois a demora reduz as chances de recuperação do crédito. A análise de casos específicos de autos de Infração evidenciou lapsos temporais extensos em suas tramitações, o que pode comprometer a efetividade da atuação fiscal.

A existência de montantes expressivos de ICMS e IPVA contabilizados como a receber, mas não inscritos em dívida ativa, revela uma inconsistência que pode levar à ineficácia da cobrança, conforme o Código Tributário Nacional.

Em relação ao novo modelo de transação (Acordo Paulista), embora os editais de 2024 estejam em conformidade com a Lei nº 17.843/2023 e tenha havido um incremento na arrecadação, observou-se a ausência de exigência de compromissos de conformidade fiscal futura por parte das

empresas transacionadas e indícios de que empresas com capacidade financeira se beneficiaram dos acordos. O acompanhamento da sustentabilidade desses resultados é necessário.

Por fim, a análise do perfil dos grandes devedores sugere a possibilidade de adoção de estratégias de postergação ou não pagamento de tributos por parte de algumas empresas, indicando a necessidade de o Estado fortalecer mecanismos de combate à sonegação e ações preventivas.

As falhas identificadas, em conjunto, podem resultar em perdas de receita, aumento do custo de recuperação dos créditos e comprometimento da justiça fiscal.

### **1.13. GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA - ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA**

A gestão da dívida do Estado de São Paulo envolve ações e normas sobre as obrigações financeiras do Estado, principalmente com a União, tendo em vista a sustentabilidade e o reequilíbrio de contas. Essa gestão influencia as finanças do ente federativo, a capacidade de investimento e a oferta de serviços. O manejo do serviço da dívida é relevante para a Receita Líquida Real e a continuidade de políticas.

O processo iniciou com um acordo de 1997 firmado entre Estado de São Paulo e União (Lei Federal nº 9.496/1997), que consolidou e refinanciou dívidas. As condições para São Paulo incluíam prazo de 360 (trezentos e sessenta) meses, juros de 6% ao ano, atualização pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) e limite de 13% da Receita Líquida Real (RLR) para o serviço da dívida.

Alterações na legislação mudaram os termos avençados: a Lei Complementar nº 148/2014 fixou correção pelo IPCA (Índice Nacional de

Preços ao Consumidor Amplo) mais 4% de juros ao ano (limite Selic); a Lei Complementar nº 156/2016 instituiu o Plano de Auxílio aos Estados, com extensão de prazo de 240 (duzentos e quarenta) meses e redução de parcelas. Durante a pandemia de COVID-19, a Lei Complementar nº 173/2020 suspendeu pagamentos. A Emenda Constitucional nº 109/2021 e a Lei Complementar nº 178/2021 trouxeram regras para finanças, com foco em controle de despesas e, especialmente, na gestão da dívida pública. A Lei Complementar nº 212/2025 criou o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), possibilitando aos entes da Federação aderirem até 31 de dezembro de 2025. Até a conclusão da instrução dos trabalhos de auditoria, o Estado de São Paulo informou que não aderiu ao programa.

#### **1.13.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização concentrou suas observações na evolução e no estado da Dívida Consolidada do Estado de São Paulo, especialmente na parcela regulamentada pela Lei nº 9.496/1997. Um ponto a ser notado é o crescimento dessa dívida; ao final de 2024, o saldo do Acordo da Dívida alcançou R\$288.594.420 mil (duzentos e oitenta e oito bilhões, quinhentos e noventa e quatro milhões e quatrocentos e vinte mil reais), o que representa um aumento de 5,91% em relação ao ano anterior.

A Auditoria salienta que os pagamentos efetuados ao longo de mais de 25 (vinte e cinco) anos não foram capazes de reduzir o montante do principal da dívida.

Um aspecto adicional detalhado pela inspeção refere-se à composição dos pagamentos realizados até 2024; do total de R\$239,64 bilhões (duzentos e trinta e nove bilhões e seiscentos e quarenta milhões de reais) desembolsados, R\$158,22 bilhões (cento e cinquenta e oito bilhões e duzentos

e vinte milhões de reais) destinaram-se a juros e encargos, enquanto R\$81,42 bilhões (oitenta e um bilhões e quatrocentos e vinte milhões de reais) foram para amortização. Quando esses números recebem a aplicação do IPCA-E, o pagamento total passa a ser de R\$416,52 bilhões (quatrocentos e dezesseis bilhões e quinhentos e vinte milhões de reais), sendo R\$279,16 bilhões (duzentos e setenta e nove bilhões e cento e sessenta milhões de reais), ou 67,02%, para juros e encargos e R\$137,36 bilhões (cento e trinta e sete bilhões e trezentos e sessenta milhões de reais), ou 32,98%, para amortização.

A fiscalização também registrou a pendência no atendimento de uma recomendação de anos anteriores sobre a elaboração de um estudo para acompanhamento da dívida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, a qual informou a conclusão do estudo e a elaboração de um plano que aguarda aprovação.

### **1.13.2. Conclusão da Fiscalização**

A unidade de auditoria constatou um crescimento considerável na dívida do Estado com a União, regulada pela Lei nº 9.496/1997. Apesar dos pagamentos contínuos ao longo de décadas, o montante total da dívida não apenas deixou de diminuir, como aumentou significativamente em relação ao seu valor original.

Observou-se que a maior parte dos valores desembolsados pelo governo estadual foi destinada ao pagamento de juros e encargos, em detrimento da amortização do principal. Mesmo após um longo período de pagamentos, o saldo devedor atual, corrigido pela inflação, supera o valor inicial do contrato.

Diante desse cenário, foi reiterada a recomendação para que o governo estadual forme uma equipe multidisciplinar. O objetivo é que esse grupo realize estudos e acompanhe de perto a evolução do endividamento,

analisando a viabilidade de quitação do débito com a União até o término do contrato.

#### **1.14. PRECATÓRIOS, REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR E DEPÓSITOS JUDICIAIS**

O exame aborda os precatórios, ou seja, as requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrança de valores devidos por entes do setor público, após condenação judicial com trânsito em julgado.

A expedição, a gestão e o pagamento dessas requisições do Judiciário, conforme o art. 100 da Constituição Federal, são regulados pela Resolução nº 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O regime de pagamento pode ser ordinário ou especial, este com prazo até dezembro de 2029 para quitação de débitos, conforme alterações da Emenda Constitucional (EC) nº 109/2021 (art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).

A EC nº 114/2021 alterou o prazo para inclusão dos precatórios no orçamento para 02 de abril. A atualização de valor e juros dos precatórios foi objeto de modificação pela EC nº 113/2021, que determinou a incidência da taxa SELIC. A gestão e a contabilização de precatórios devem seguir o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

Outro assunto é o requisitório de pequeno valor (RPV), que são obrigações de pagamento de montante reduzido, também originárias de decisões do Judiciário. Trata-se, por fim, da utilização de recursos de depósitos judiciais, matéria regulada pela Lei Complementar nº 151/2015 e pelas Emendas Constitucionais nº 94/2016 e nº 99/2017. Essas normas autorizam o uso de uma fração desses depósitos para o pagamento de precatórios e outras finalidades, com a constituição de um fundo de reserva.

No Estado de São Paulo, decretos do Estado, como o nº 61.460/2015, nº 62.350/2016 e nº 62.411/2017, disciplinam procedimentos para o repasse e a utilização desses depósitos. A Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado, a exemplo da Lei nº 17.863/2023 para o ano de 2024, especifica os valores para o pagamento de precatórios e RPVs.

#### **1.14.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Na gestão dos precatórios, verificou-se que a recomendação para utilizar o Plano de Contas Aplicável ao Setor Público - PCASP e as classificações do manual da Contadoria Geral do Estado no reconhecimento em contas do passivo de precatórios, com segregação de obrigações de curto e longo prazo, permanece sem atendimento.

Um exemplo consiste no uso de contas como "213110351 – Precatórios a pagar curto prazo" em lugar da classificação por natureza da obrigação (precatórios de pessoal, precatórios de benefícios previdenciários, precatórios de fornecedores, precatórios de contas a pagar e outros precatórios), conforme determina o PCASP.

Outro ponto observado é que a segregação do passivo de precatórios entre circulante e não circulante não acompanha a política de registro, uma vez que os valores contabilizados no curto prazo correspondem exatamente aos valores que a Fazenda envia para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para o pagamento de precatórios, correspondente aos depósitos efetuados em função da Receita Corrente Líquida, mais a parte dos depósitos judiciais. Desse modo, os registros contábeis não mensuram os valores que efetivamente devem ser pagos no curto prazo, em conformidade com as normas contábeis.

De modo adicional, o plano de pagamentos do Estado estabelece um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) que, por sua vez, não basta para quitar o estoque de precatórios até o prazo da Constituição, que vence em 2029.

Sobre a atualização de valor de precatórios, a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do TJSP (DEPRE) utilizou a Selic de forma capitalizada, mês a mês, de dezembro de 2021 a maio de 2024. Essa prática, de acordo com inspeção do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, implicou pagamentos com valor acima do correto, como no evento de um precatório do Departamento de Estradas de Rodagem (DER), em que o pagamento excedente foi de R\$41,1 milhões (quarenta e um milhões e cem mil reais).

A fiscalização indica que a interpretação para capitalizar a Selic não possui suporte em normas e que a EC nº 113/2021 e a jurisprudência apontam para uma acumulação sem composição. A estimativa da fiscalização sugere uma diferença de aproximadamente R\$364 milhões (trezentos e sessenta e quatro milhões de reais) pagos em excesso pelo Estado por causa dessa metodologia.

Em referência aos requisitórios de pequeno valor (RPV), identificou-se divergência de R\$405 mil (quatrocentos e cinco mil reais) entre o relatório de pagamentos da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e os dados da execução do orçamento do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil (SIGEO).

A PGE, também, não justificou os pagamentos de Requisitórios de Pequeno Valor por meio de notas de lançamento (NP), ao invés de ordens bancárias (OB), que é o documento oficial para realização de pagamentos através do SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios).

Quanto à utilização de recursos de depósitos judiciais, a fiscalização verificou que desde 2023, para uniformizar com as informações fornecidas pelo Banco do Brasil, os registros dos depósitos administrativos foram centralizados na Unidade Gestora 200056, os depósitos judiciais nos quais o Estado é parte, exclusivamente, na Unidade Gestora 200055 e os depósitos judiciais de particulares na Unidade Gestora 200057, perfazendo o montante de R\$23.600 milhões (vinte e três milhões de reais).

Dessa quantia, R\$8.876 milhões (oito milhões, oitocentos e setenta e seis mil reais) não podem ser utilizados, pois formam o Fundo de Reserva, e R\$14.724 milhões (catorze milhões, setecentos e vinte e quatro mil reais) já foram utilizados para pagamento dos Precatórios, montante que o Estado de São Paulo tem a obrigação de restituir ao Banco do Brasil conforme for sendo demandada a quitação das respectivas ações ou recomposição do fundo de reserva. Contudo, o controle de finanças e de patrimônio dos saldos em fundo de reserva não é objeto de conciliação com bancos pela gestão do Estado. Desse modo, não é possível confirmar se o valor de R\$14.724 milhões (quatorze bilhões, setecentos e vinte e quatro milhões de reais) correspondente, com fidedignidade, obrigação de restituição ao Banco do Brasil.

Acrescenta-se que a contabilização desses recursos como receita de capital, e não como receita corrente segundo o objeto da lide no momento do ingresso, diverge do Comunicado SDG nº 29/2021 e da Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 15 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o que impede a exata mensuração das vinculações estabelecidas na Lei Complementar nº 151/2015.

A falta de segregação da informação repassada pelo TJSP sobre a espécie de tributo dos depósitos judiciais configura uma barreira para o registro em contas de forma correta.

### **1.14.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização constatou inconformidades na gestão de precatórios e recursos relacionados ao pagamento de dívidas judiciais.

Sobressai a equivocada metodologia de capitalização a cada mês da taxa Selic para atualização de precatórios, empregada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo entre dezembro de 2021 e maio de 2024, que divergiu da Emenda Constitucional nº 113/2021 e da regulamentação do Conselho Nacional de Justiça. Tal prática ocasionou pagamentos acima do valor correto, com prejuízo nas finanças para o Governo do Estado de São Paulo, exemplificado pela diferença de R\$41,1 milhões em um único precatório do Departamento de Estradas de Rodagem.

A auditoria evidenciou, ainda, a ineficiência de órgãos do setor público na defesa do erário. Outras deficiências abrangem o não cumprimento de recomendações para a classificação em contas de precatórios conforme o PCASP e a segregação entre curto e longo prazo.

O plano de pagamento de precatórios revela insuficiência de recursos para a quitação do estoque no prazo determinado pela Constituição.

Divergências foram apuradas nos registros de requisitórios de pequeno valor.

Na utilização de depósitos judiciais, persistem as dificuldades na conciliação de saldos do Fundo de Reserva e na contabilização dos ingressos como receita de capital, em oposição às normas que requisitam o registro como receita corrente conforme o objeto da lide, o que afeta vinculações.

## **1.15. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **1.15.1. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**

A gestão fiscal e contábil no setor público é orientada por um conjunto de normas que pretendem assegurar a responsabilidade na administração dos recursos. A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece os pilares para esta gestão, exigindo ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme seu art. 1º.

As práticas contábeis seguem o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), enquanto a elaboração dos demonstrativos fiscais obedece ao Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o qual, por exemplo, determina a necessidade de notas explicativas para rubricas como "Outros Ajustes" no cálculo do resultado nominal.

A Constituição Federal, por meio do art. 167-A, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021, impõe mecanismos de ajuste fiscal quando a proporção entre receitas correntes e despesas correntes ultrapassa determinados limites.

No âmbito estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de São Paulo para 2024 apresenta o Anexo de Metas Fiscais, que serve de referência para o acompanhamento dos resultados fiscais do exercício.

O exame da conformidade fiscal abrange relatórios como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), voltados para a gestão de pessoal, para a transparência

de atos da Administração, e para a aplicação de recursos em ensino e em ações e serviços de saúde.

O RREO é um demonstrativo da execução do orçamento, publicado pelo Poder Executivo bimestralmente, e, pelos demais Poderes e pelo Ministério Público, semestralmente. O relatório confronta as receitas arrecadadas e as despesas realizadas com as previsões orçamentárias. Possibilita o acompanhamento da aplicação dos recursos e do cumprimento de metas fiscais. A elaboração e a publicação do RREO são determinadas pelo art. 52 da LRF.

Os titulares dos Poderes e os chefes do Ministério Público emitem o RGF ao final de cada quadrimestre. O relatório apresenta informações sobre a despesa total com pessoal, comparando-a com os limites definidos na LRF. Demonstra também a dívida consolidada e mobiliária, a concessão de garantias e as operações de crédito, incluindo as por antecipação de receita orçamentária. A finalidade do RGF é verificar o cumprimento dos limites e condições estabelecidos pela LRF. A sua elaboração e publicação são exigências dos arts. 54 e 55 da referida lei.

#### **1.15.1.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Um ponto de atenção foi a reprogramação de metas fiscais durante o exercício, o que sugere falhas no planejamento e compromete a transparência e a gestão fiscal responsável.

Inicialmente, o Anexo de Metas Fiscais da LDO 2024 previa um resultado nominal de R\$4.572 milhões (quatro bilhões, quinhentos e setenta e dois milhões de reais), com expectativa de redução da Dívida Consolidada Líquida (DCL). Contudo, a LDO 2025 alterou essa meta de 2024 para menos R\$9.400 milhões (nove bilhões e quatrocentos milhões de reais), indicando

uma previsão de aumento da DCL. Ao final do exercício, o resultado nominal apurado foi negativo em R\$7.224 milhões (sete bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões de reais), confirmando o aumento da DCL.

Outra constatação refere-se ao cálculo do resultado nominal, onde a rubrica “Outros Ajustes” apresentou um saldo deficitário de R\$1.169.003 mil (menos um bilhão, cento e sessenta e nove milhões e três mil reais) sem a explicação devida em nota explicativa, uma exigência do MDF. Mesmo após revisões metodológicas por parte da gestão, que diminuiriam o valor de “outros ajustes”, o saldo remanescente ainda é relevante e carece de detalhamento adicional.

Também foram verificados problemas na gestão dos restos a pagar. Identificou-se o cancelamento de R\$1.967.186 mil (um bilhão, novecentos e sessenta e sete milhões, cento e oitenta e seis mil reais) em restos a pagar, dos quais R\$598.343 mil (quinhentos e noventa e oito milhões, trezentos e quarenta e três mil reais) correspondiam a restos a pagar processados, sem as justificativas documentadas para tais cancelamentos. A Administração Estadual, ao ser questionada, forneceu dados do SIGEO sobre os empenhos, mas não apresentou as motivações para os cancelamentos, especialmente os relativos aos restos a pagar processados.

Surgiram ainda inconsistências na receita de alienação de ativos e na aplicação desses recursos. No Anexo 11 do RREO, apurou-se uma diferença de R\$12.005 mil (doze milhões e cinco mil reais) em despesas de capital aplicadas com recursos de alienação de ativos, resultado da classificação incorreta de despesas da Universidade de São Paulo (USP). Adicionalmente, o mesmo demonstrativo revelou um saldo financeiro a aplicar de R\$10.101.119 mil (dez bilhões, cento e um milhões, cento e dezenove mil reais) referente à alienação de ativos, composto por arrecadações do ano e um saldo de 2023.

A fiscalização apontou que despesas com inativos de outros poderes não foram integralmente computadas nos respectivos Relatórios de Gestão Fiscal. O RGF do Poder Executivo deduziu os gastos com inativos e pensionistas de outros Poderes, mas uma parcela dessa despesa não foi registrada nos demonstrativos do Legislativo (ALESP), do Tribunal de Contas do Estado (TCESP) e do Ministério Público estadual (MPSP). Como ilustração, os RGFs da ALESP, TCESP e MPSP exibem valores inferiores aos excluídos pelo Executivo, sinalizando que despesas não foram computadas por esses órgãos em 2024, o que torna seus demonstrativos incompletos.

Importa notar que, a partir de 2024, as transferências para essas despesas passaram a ser tratadas como extraorçamentárias, dispensando empenho. No entanto, a elaboração do RGF de cada poder em 2024 deve continuar a incluir as parcelas de inativos sob responsabilidade de cada ente.

Por fim, a razão entre despesas correntes e receitas correntes atingiu 91,51% ao final de 2024. Este percentual supera o limite de 90% estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias Estadual de 2024, que determina a adoção de medidas imediatas de ajuste fiscal pelos órgãos do Estado. A Constituição Federal, em seu art. 167-A, também prevê mecanismos de ajuste fiscal quando essa relação ultrapassa 95%, com um limite de alerta de 85%.

#### **1.15.1.2. Conclusão da Fiscalização**

Concluídos os trabalhos de auditoria da gestão fiscal e contábil do Governo do Estado de São Paulo para o exercício de 2024, a fiscalização entendeu não ser necessária a emissão de alertas conforme o art. 59 da LRF. No entanto, foram identificadas outras questões de não conformidade e pontos que requerem melhoria.

As falhas encontradas incluem a reprogramação de metas fiscais durante o exercício, o que indica deficiências no planejamento e prejudica a transparência e a gestão fiscal responsável. Observou-se também um saldo expressivo sem a devida explicação na rubrica “Outros Ajustes” do cálculo do resultado nominal, além do cancelamento de restos a pagar sem justificativas documentadas, afetando a rastreabilidade dos atos da gestão.

Inconsistências na classificação de despesas com recursos de alienação de ativos e um volume considerável de recursos de alienações pendentes de aplicação foram igualmente constatados. Adicionalmente, a contabilização equivocada de despesas com inativos de alguns poderes nos RGFs compromete a fidedignidade dos demonstrativos individuais e do consolidado estadual.

A superação da razão de 90% entre despesas correntes e receitas correntes, limite estabelecido pela LDO estadual, sinaliza a necessidade de acionamento de medidas de contenção.

Diante dessas constatações, foram propostas recomendações com foco na melhoria da metodologia de definição e reavaliação das metas fiscais, no aperfeiçoamento do detalhamento das informações contábeis, na classificação orçamentária correta de despesas, no uso adequado dos recursos de alienação de bens e na implementação de medidas para contenção de despesas correntes.

### **1.15.2. Gestão de pessoal**

A gestão de pessoal no setor público abrange práticas como planejamento da força de trabalho, estruturação de carreiras, política de remuneração, processamento de folha de pagamento, recrutamento e desenvolvimento, com o objetivo de alinhar recursos humanos a objetivos de

entidades do governo. Implica responsabilidade com gastos (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para limites) e transparência na divulgação de informações sobre despesas (Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/2011, art. 8; LRF, arts. 48 e 48-A).

O marco normativo no Estado de São Paulo inclui a Constituição Federal (regras para ingresso, teto de remuneração, aposentadoria), a Constituição Estadual e a legislação específica que detalham os benefícios como quinquênio e sexta-parte. O regime de trabalho é definido por estatutos de servidores ou pela Consolidação das Leis do Trabalho para empregados do governo. Ainda, leis especiais criam planos de cargos e carreiras; decretos, como o Decreto 52.833/2008, estruturam o Sistema de Administração de Pessoal.

Ainda, a Lei Federal nº 4.320/1964 (art. 61) trata da identificação de credor em despesas. A contabilização da folha de pagamento segue o regime de competência e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

#### **1.15.2.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Relativamente à estruturação da gestão de pessoal, verificou-se o não cumprimento de metas estabelecidas no PPA 2024-2027 para a organização do órgão central. Um exemplo é o não alcance da meta de revisão de classes e carreiras administrativas do Estado, em 2024. Adicionalmente, a auditoria apontou um déficit informacional sobre alterações salariais, com o órgão central de administração de pessoal não conseguindo detalhar as variações efetivamente pagas em 2024.

Relativamente ao quadro de pessoal, foram constatados problemas que impactam na prestação de serviços e na gestão de recursos.

Observou-se uma predominância de professores com contrato temporário na rede estadual de ensino da Secretaria da Educação, atingindo 52,6% em 2024, patamar acima do limite de 10% estabelecido pelo Plano Nacional de Educação.

Outro ponto de atenção é a defasagem de aproximadamente 30% no quadro de Soldados da Polícia Militar em relação ao efetivo previsto legalmente. A fiscalização também revelou um aumento na defasagem de diversos quadros da Polícia Civil em 2024, ultrapassando 30% para cargos como Delegado de Polícia, Escrivão de Polícia e Investigador de Polícia. Além disso, identificaram-se entidades que operam sem um quadro próprio de servidores concursados e/ou possuem gestores sem equipe subordinada.

Quanto ao tratamento contábil de despesas com pessoal, a auditoria levantou indícios de não conformidade com o regime de competência e com as normas do MCASP. Foi apontada uma possível distorção no saldo da conta de passivo referente a salários, remunerações e benefícios do exercício, com o montante creditado diferindo das movimentações nas contas de variação patrimonial diminutiva correspondentes.

A gestão também não forneceu documentos de suporte para valores creditados em contas específicas da Secretaria de Educação. Constataram-se, também, indícios de não apropriação mensal por competência do duodécimo do 13º salário e do terço de férias. Um exemplo disto é a distorção entre as movimentações nas contas de VPD do 13º salário e os valores creditados nas contas de passivo, além da ausência de débitos em contas de adiantamento.

Quanto ao controle sobre pagamentos, uma ação conjunta da SPPREV e da Controladoria Geral do Estado (CGE) apurou R\$50,9 milhões (cinquenta milhões e novecentos mil reais) em pagamentos de benefícios previdenciários que não deveriam ter ocorrido em 2024. Deste total, R\$32,2 milhões (trinta e dois milhões e duzentos mil reais) estão em processo de

cobrança, enquanto a devolução de R\$18,7 milhões (dezoito milhões e setecentos mil reais) foi dispensada com base em pareceres que consideram o recebimento de boa-fé.

Na execução orçamentária, a fiscalização identificou falhas na identificação de credores. Verificou-se que 95% da despesa bruta com pessoal informada no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo de 2024 foi processada no SIAFEM por meio de inscrições genéricas, sem detalhamento individualizado por CPF e valor em controle auxiliar. Essa situação compromete a rastreabilidade dos pagamentos.

Adicionalmente, observou-se a falta de identificação do usuário responsável pela baixa por pagamento de R\$35,4 bilhões (trinta e cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais) em despesas com pessoal no SIAFEM, com o uso de um CPF genérico, contrariando recomendações anteriores e o Decreto nº 10.540/2020.

Em relação à transparência, constatou-se, ainda, a não divulgação dos credores de despesas com pessoal no portal da transparência que veicula a execução orçamentária e financeira estadual, em desacordo com as exigências da LRF. No lugar do beneficiário do pagamento, figura o órgão pagador.

Finalmente, no âmbito da prestação de contas a este Tribunal, verificou-se a reincidência de pendências no envio de dados ao Sistema Audep - Fase III pelos órgãos e entidades estaduais. O módulo "Lotação Agente Público" foi o mais afetado em 2024, o que pode comprometer atividades de controle.

#### **1.15.2.2. Conclusão da Fiscalização**

A auditoria concluiu que a gestão de pessoal do Poder Executivo Estadual em 2024 apresentou deficiências que impactam negativamente a eficiência administrativa, a qualidade dos serviços, a responsabilidade fiscal e a transparência. As falhas identificadas, como o não cumprimento de metas de estruturação do órgão central de gestão de pessoal, o déficit informacional sobre alterações salariais e os problemas nos quadros de pessoal de áreas como educação e segurança pública, indicam uma execução aquém do planejado e do necessário para superar desafios estruturais.

Os indícios de não conformidade na aplicação de padrões contábeis para o registro da folha de pagamento, a constatação de pagamentos indevidos de benefícios previdenciários, e as fragilidades na execução orçamentária, como a incompleta identificação de credores e de usuários no sistema financeiro, apontam para a necessidade de fortalecimento dos controles internos.

A falta de transparência dos credores de despesas de pessoal e a reincidência de pendências na prestação de contas ao Tribunal reforçam a urgência de melhorias para assegurar a conformidade legal e o devido controle social.

Estas constatações resultaram na elaboração de propostas de recomendação para aprimoramento da gestão.

### **1.15.3. Transparência**

A gestão fiscal responsável em todas as esferas de governo no Brasil é orientada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000. Esta lei sublinha a transparência como um instrumento fundamental para assegurar a *accountability* e a sustentabilidade das finanças públicas. Para tanto, a LRF institui mecanismos de controle e monitoramento, como a publicação regular de relatórios fiscais, a realização de audiências públicas

para o debate das contas governamentais e a responsabilização legal dos gestores por descumprimentos das normas.

O art. 48 da Lei Fiscal detalha os instrumentos que garantem a transparência na gestão fiscal. Tais instrumentos, que incluem planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas com parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, além de versões simplificadas destes, devem ser divulgados de forma ampla, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

A transparência também é promovida pela participação popular e pela realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão de planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. Adicionalmente, a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527/2011, em seu art. 8º, estabelece o dever de órgãos e entidades públicas divulgarem, proativamente, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

No Estado de São Paulo, o Decreto Estadual nº 66.850/2022 integrou o Conselho de Transparência da Administração Pública à estrutura da Controladoria Geral do Estado, com função consultiva para propor diretrizes e mecanismos que visem ao aumento da transparência institucional e à prevenção da má utilização de recursos públicos.

#### **1.15.3.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização efetuou apontamentos sobre o desempenho do Estado de São Paulo em duas avaliações principais: o Programa Nacional de Transparência Pública, conduzido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Sobre o Programa Nacional de Transparência Pública, a avaliação abrangeu portais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública em níveis federal, estadual e municipal, utilizando uma matriz de 124 critérios. Um exemplo dos achados indica que o Poder Executivo do Estado de São Paulo obteve 70,73% no índice de transparência e 72,73% nos critérios essenciais, alcançando a classificação “intermediário”. Outro ponto observado foi um incremento de 30,33% no índice de transparência do Governo do Estado em relação ao exercício anterior.

A inspeção registrou também que blocos de questões relativos à "Renúncia de Receitas" (12,6%), à "Obras" (24%) e a "Emendas Parlamentares" (29,8%) apresentaram os mais baixos índices de atendimento aos critérios estabelecidos, sinalizando oportunidades de aperfeiçoamento.

Quanto ao Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal da STN, uma das observações foi a evolução do Estado de São Paulo, que em 2023 alcançou a 16ª posição entre os Estados e o Distrito Federal, representando um avanço de dez posições em relação a 2022, quando ocupava a 26ª posição. Como resultado dessa progressão, o Estado atingiu o nível "B" no Indicador da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (ICF) em 2023, ante o nível "C" no ano anterior.

### **1.15.3.2. Conclusão da Fiscalização**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu diretrizes para a gestão fiscal em todas as esferas de governo, indicando a transparência como um de seus pilares. O Governo do Estado de São Paulo atingiu um nível de transparência classificado como intermediário no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública da ATRICON, alcançando 70,73% de conformidade

e demonstrando uma evolução no índice em comparação com o exercício anterior. Contudo, foram identificadas dimensões como "Renúncia de Receitas", "Obras" e "Emendas Parlamentares" com baixos índices de atendimento aos critérios, apontando para a necessidade de melhorias.

A respeito da qualidade da informação contábil e fiscal, verificou-se uma melhora na posição do Estado no Ranking da Secretaria do Tesouro Nacional entre 2019 e 2023, culminando na 16ª posição na avaliação de 2023 e na obtenção do nível "B" no Indicador da Qualidade da Informação Contábil.

Apesar do avanço, existem aspectos que demandam atenção para o pleno atendimento aos critérios de qualidade da informação.

#### **1.16. RENÚNCIA DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS**

Este item aborda os benefícios fiscais e a renúncia de receitas no Estado de São Paulo, com foco no exercício de 2024. O exame acompanha o ciclo da política de benefícios fiscais, englobando planejamento, concessão, mensuração, controle, monitoramento, avaliação e transparência ativa.

Um ponto de verificação é a efetiva transparência desta política pública. A renúncia de receitas pertence à coletividade e o sigilo fiscal para incentivos a pessoas jurídicas deve se limitar a hipóteses estritas, vinculadas a interesse público de desenvolvimento, sem permitir favorecimentos sem objetivo definido, verificável, quantificável e monitorável.

A fundamentação legal para a projeção de renúncias fiscais inclui o art. 165 da Constituição Federal, o art. 174, §6º, da Constituição Estadual de São Paulo, e os arts. 4º, §2º, inciso V, e 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A regulamentação dos processos administrativos para concessão de benefícios no estado de São Paulo se dá por meio de Resoluções da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), como as de nº 24/2022, nº 51/2022 e nº 69/2023.

### **1.16.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização, na projeção da renúncia fiscal, verificou a persistência de diferença na estimativa entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de um mesmo exercício. Um exemplo é a variação média de 7,09% para 2025, indicando uma piora na precisão das projeções de curto prazo em relação ao ano anterior. Outra constatação é que tais oscilações denotam a necessidade de aprimoramento do método para garantir previsões mais consistentes. Adicionalmente, a inspeção apontou que o crescimento anual da renúncia de receitas supera o crescimento da receita fiscal. Como exemplo, a taxa média de crescimento anual das renúncias para o período de 2025 a 2027 é de aproximadamente 6,09%, enquanto a da receita é projetada em 5,54%.

Quanto à concessão, renovação e revogação de benefícios fiscais, um dos apontamentos é que benefícios continuam sendo concedidos sem lei específica, em desacordo com o art. 150, § 6º, da Constituição Federal. A edição de cinco Decretos Estaduais em 2024 com base no art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 para ratificar convênios ICMS, cujos efeitos dependem de manifestação da Assembleia Legislativa, exemplifica essa situação.

A fiscalização entende que o mecanismo de "manifestação legislativa tácita" previsto no referido dispositivo estadual contraria a noção de "lei específica" prevista pela Constituição Federal.

Outro ponto levantado é a ausência de avaliação prévia à concessão de benefícios fiscais, com risco de renúncias injustificadas e ausência de parâmetros para monitoramento. A análise efetuada permanece focada em aspectos procedimentais, sem demonstrar o interesse público envolvido ou a realidade socioeconômica que se pretende melhorar/modificar.

A fiscalização também verificou que benefícios fiscais foram concedidos sem autorização da LDO e sem indicação de medida de compensação adequada. Os Decretos nº 68.246/2023 e nº 68.557/2024, por exemplo, não constavam na LDO e a compensação apresentada, baseada na não renovação de outros benefícios ("espaço fiscal"), não atende às exigências do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à mensuração e controle dos benefícios fiscais e da renúncia de receitas fruída, a Auditoria apontou intempestividade. A informação sobre isenção e redução de base de cálculo aplicadas em 2024, por exemplo, só estará disponível em março de 2026. A Secretaria da Fazenda justifica a demora pela necessidade de estabilização da base de dados e complexidade, mas a fiscalização considera viável antecipar o início das análises para maio do ano subsequente ao da fruição do benefício, reduzindo a defasagem.

Sobre os testes de integridade da metodologia e validação dos procedimentos de apuração, embora os critérios fornecidos pela Secretaria repliquem os valores oficialmente reportados a partir das bases resumidas, a unidade de inspeção informa que não pôde validar a metodologia de forma independente. A ausência de acesso integral à base original de documentos fiscais eletrônicos impede a reprodução autônoma do processo, condição para a validação metodológica.

### **1.16.2. Conclusão da Fiscalização**

O setor de auditoria conclui pela existência de fragilidades na política de benefícios fiscais do Estado de São Paulo. As divergências nas estimativas de renúncia fiscal entre LDO e PLOA e o crescimento da renúncia superior ao da receita comprometem o planejamento fiscal e a transparência. A concessão de benefícios por decreto sem lei específica, amparada em mecanismos como a "manifestação tácita" legislativa, contesta o princípio da reserva legal e reduz o controle do Poder Legislativo.

A ausência de avaliações prévias efetivas, que demonstrem o interesse público, os objetivos socioeconômicos e as contrapartidas esperadas, resulta na outorga de benefícios sem parâmetros claros de necessidade ou de efetividade, dificultando a aferição do retorno para a sociedade e o uso eficiente dos recursos públicos. A prática de conceder benefícios não previstos na LDO, utilizando como compensação a não efetivação de outras renúncias ("espaço fiscal"), foi considerada irregular frente ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal por não representar aumento de receita e por contornar o processo orçamentário, bem como a autorização legislativa.

A intempestividade na mensuração da renúncia fruída impede a utilização dos dados em tempo hábil para o planejamento, monitoramento e controle, limitando a capacidade de ajuste de políticas fiscais e o debate público informado.

Por fim, a impossibilidade de validar de forma independente a metodologia de cálculo da renúncia, devido à falta de acesso irrestrito aos dados brutos, restringe a atuação do controle externo.

#### **1.17. EMENDAS PIX**

As emendas parlamentares individuais impositivas são um mecanismo que permite aos deputados estaduais influenciarem a destinação

de verbas do orçamento para suprir necessidades específicas em suas regiões. Essas emendas são de execução obrigatória pelo Poder Executivo.

No Estado de São Paulo, a Constituição Estadual, em seu art. 175, estabelece que a Assembleia Legislativa aprecie os projetos de lei orçamentária, incluindo suas emendas. Um percentual de 0,45% da receita corrente líquida é reservado para estas emendas, devendo, no mínimo, metade desse valor ser direcionado a ações e serviços públicos de saúde, sendo proibido o uso para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

A transferência desses recursos aos municípios paulistas pode ocorrer de duas formas: transferência especial ou transferência com finalidade definida, conforme o art. 175-A da Constituição Estadual.

Essa sistemática de "orçamento impositivo" foi consolidada no nível federal pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e, no Estado de São Paulo, pelas Emendas Constitucionais nº 45/2017 e nº 50/2021. A Constituição Federal, nos arts. 165, 166 e 166-A, provê o embasamento para as leis orçamentárias e emendas parlamentares.

Além das impositivas, existem as transferências voluntárias, antes chamadas de "demandas parlamentares". Estas são recursos indicados por parlamentares durante a execução do orçamento. Ao contrário das emendas impositivas, as transferências voluntárias não criam uma obrigação de execução. Elas devem seguir os trâmites do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A transparência na utilização desses recursos, especialmente por entidades do terceiro setor, é regulada pela Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), e a Administração Pública deve seguir os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

### **1.17.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização sobre a execução orçamentária das emendas parlamentares impositivas e das transferências voluntárias no Estado de São Paulo revelou diversas inconsistências e áreas que necessitam de aprimoramento.

Relativamente às emendas impositivas, foram identificadas divergências nos valores pagos quando comparadas informações de diferentes fontes oficiais, como o SIGEO, o Portal da Transparência do Estado e dados fornecidos pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais, indicando a necessidade de ajustes para conformidade dos relatórios.

Adicionalmente, constatou-se que um montante de R\$38.393.981 (trinta e oito milhões, trezentos e noventa e três mil e novecentos e oitenta e um reais) do orçamento autorizado para estas emendas não foi sequer empenhado.

Outro ponto de atenção é o volume de despesas empenhadas, de R\$1.003.754.054 (um bilhão, três milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil e cinquenta e quatro reais), mas com uma parcela de R\$149.290.323 (cento e quarenta e nove milhões, duzentos e noventa mil e trezentos e vinte e três reais) que não foi liquidada dentro do exercício. Este montante representa 14,87% do empenhado, ficando para execução no ano seguinte como restos a pagar não liquidados, o que demanda acompanhamento dada a obrigatoriedade de sua aplicação.

Quanto às transferências voluntárias, a fiscalização apontou uma ausência de controle orçamentário e financeiro específico que permita identificar os recursos destinados a essa modalidade, em razão de indicações parlamentares. Além disso, os critérios para a distribuição desses recursos carecem de transparência, não sendo possível identificar como o Poder

Executivo avalia a viabilidade técnica das propostas ou sua adequação às políticas públicas vigentes.

Observaram-se, inclusive, repasses de valores atípicos a determinados municípios sem justificativas administrativas ou documentais que comprovassem a decisão, apesar das alegações da Secretaria de Governo e Relações Institucionais de atendimento às necessidades locais e aos objetivos estratégicos do governo.

No quesito transparência, verificou-se que o portal estadual disponibiliza informações sobre emendas parlamentares em nível inferior ao praticado pelo Governo Federal, que segue recomendações do Supremo Tribunal Federal (STF) para maior rastreabilidade e controle público. Um problema amplamente criticado reside na baixa transparência por parte das entidades do terceiro setor que recebem recursos de emendas: das 30 maiores beneficiárias em 2024, apenas uma publicou informações detalhadas sobre a utilização dos valores recebidos. Os mecanismos de controle do Governo Estadual sobre a transparência dessas entidades também se mostraram falhos, limitando-se a ações informativas e de capacitação, sem um sistema de fiscalização efetivo.

Especificamente sobre as transferências especiais, conhecidas como "emendas PIX", a auditoria destacou que o Governo do Estado de São Paulo não exige a elaboração prévia de um plano de trabalho para a liberação dos recursos, uma prática já recomendada pelo STF ao Governo Federal como essencial para a boa governança e correta aplicação dos recursos públicos. A prestação de informações pelos municípios sobre a aplicação desses recursos ao Governo Estadual ocorre apenas mediante solicitação, e não como um procedimento padrão e rotineiro.

### **1.17.2. Conclusão da Fiscalização**

A análise da execução orçamentária e dos mecanismos de controle relacionados às emendas parlamentares impositivas e transferências voluntárias no Estado de São Paulo evidencia a necessidade de aprimoramentos. Constatou-se que, embora o Governo Estadual forneça informações sobre as indicações parlamentares, persistem falhas como a divergência de dados sobre os valores executados nas emendas impositivas e a falta de clareza nos critérios de distribuição e seleção de beneficiários das transferências voluntárias.

A ausência de um controle orçamentário e financeiro específico para identificar os recursos de transferências voluntárias decorrentes de indicações parlamentares, bem como a incapacidade de detalhar os processos de avaliação de viabilidade técnica e adequação às políticas públicas, são lacunas a serem consideradas.

A transparência dos dados disponibilizados pelo Governo do Estado é inferior aos padrões federais e às diretrizes do STF, demandando uma evolução do Portal da Transparência Estadual.

A fiscalização também revelou uma acentuada falta de transparência por parte das entidades do terceiro setor beneficiadas com esses recursos, com um controle incipiente por parte do Poder Executivo Estadual.

A não exigência de plano de trabalho prévio para as transferências especiais ("emendas PIX") e a ausência de fiscalização da Controladoria Geral do Estado sobre essas matérias no exercício de 2024, somadas à prestação de contas reativa por parte dos municípios, comprometem a rastreabilidade e o bom uso dos recursos públicos.

Tais achados indicam fragilidades que podem impactar negativamente a eficiência, a impessoalidade e a efetividade na aplicação do dinheiro.

### **1.18. APLICAÇÃO NO ENSINO**

A gestão de recursos públicos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) abrange as ações governamentais para financiar e qualificar a educação, visando a correta aplicação de verbas e o direito à educação, conforme os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB.

A Constituição Federal estabelece os deveres do Estado com a educação e os percentuais mínimos de receita de impostos para o setor (arts. 212 e 212-A). A Constituição do Estado de São Paulo complementa, detalhando as obrigações educacionais estaduais e os percentuais de aplicação de recursos (arts. 255 e 217-A) com a Emenda Constitucional nº 55/2024 fixando a aplicação em MDE em 25% da receita a partir de 2024, além de uma parcela adicional para educação ou saúde.

A LDB (Lei Federal nº 9.394/1996) orienta a organização do sistema de ensino, define responsabilidades dos entes federados e o que se configura como despesa em MDE (arts. 10, 69, 70, 71, 72 e 73). O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Lei Federal nº 14.113/2020, garante recursos para a educação básica, destinando no mínimo 70% ao pagamento de profissionais da educação. O Plano Estadual de Educação de São Paulo (Lei Estadual nº 16.279/2016) estabelece metas e estratégias para a educação paulista, sendo sua execução e monitoramento relevantes para o desenvolvimento educacional.

### **1.18.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Na aplicação de recursos em MDE e do FUNDEB, constatou-se que o cômputo de R\$533,3 milhões (quinhentos e trinta e três milhões e trezentos mil reais) classificado como não passível de inclusão em gastos vinculados, não afetou o alcance dos percentuais mínimos de aplicação. Essa cifra incluiu valores relativos a contratos de vigilância e segurança, contrariando o Comunicado SDG nº 20/2023, e recursos do Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano subsequente. Um montante de R\$569,14 milhões (quinhentos e sessenta e nove milhões e cento e quarenta mil reais), de um total de R\$3,37 bilhões (três bilhões e trezentos e setenta milhões de reais) inscritos em restos a pagar com recursos do Fundeb, permanecia não pago até 30 de abril de 2025.

Observou-se um aumento nos restos a pagar do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista) de R\$1,87 milhão (um milhão e oitocentos e setenta mil reais) em 2023 para R\$324,09 milhões (trezentos e vinte e quatro milhões e noventa mil reais) em 2024, correspondendo a aproximadamente 35% do valor empenhado no ano, com R\$302,49 milhões (trezentos e dois milhões e quatrocentos e noventa mil reais) provenientes do Fundeb.

Outro ponto de atenção foi que 63% das Associações de Pais e Mestres (APMs) não utilizaram ao menos 50% dos recursos recebidos via PDDE Paulista em 2024.

A fiscalização identificou também a necessidade de medidas para prevenir depósitos ao FUNDEB em valor superior ao apurado pela gestão, tendo sido registrado um excedente de R\$121,25 milhões (cento e vinte e um milhões e duzentos e cinquenta mil reais) em 2024.

Adicionalmente, R\$3,35 bilhões (três bilhões e trezentos e cinquenta milhões de reais) pagos entre as despesas de educação informadas no Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) careciam de comprovação por registros de sistemas contábeis.

Quanto à avaliação de desempenho dos alunos, os resultados do SARESP 2024 indicaram que, embora tenha havido melhora em relação a 2023, o desempenho dos estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio da rede estadual permaneceu, de forma predominante, em níveis médio e baixo. Verificou-se uma queda progressiva nos resultados à medida que se avança na escolaridade.

Sobre a avaliação de Fluência Leitora para o 2º ano do Ensino Fundamental, 72,7% dos alunos em novembro de 2024 eram pré-leitores ou leitores iniciantes, o que sugere que o desempenho no SARESP em Língua Portuguesa não reflete necessariamente o domínio consolidado de habilidades básicas de leitura.

Em relação às condições da rede estadual de ensino, entre 19% e 23% das turmas estavam fora do parâmetro de formação de classes estabelecido pela Resolução SE nº 2/2016.

Identificou-se que 39,7% dos docentes que atuaram no ensino médio em 2024 não possuíam formação superior na mesma área da disciplina que lecionaram.

O percentual de professores temporários na rede estadual aumentou para 52,6% em 2024, acima do limite de 10% previsto no Plano Nacional de Educação (PNE).

O programa Conviva SP enfrentou percalços, como um número de alunos por grupo para atendimento por psicólogos acima do planejado, ausência de serviço social e vagas não preenchidas de professores orientadores de convivência, dificultando o cumprimento do propósito de

garantir escolas seguras e inclusivas. Constatou-se ainda um aumento nos registros de ocorrências de intimidação sistemática (bullying) e uso de drogas e álcool.

Referente às metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024, mesmo com a ampliação do número de estudantes atendidos em salas de recursos e do número de escolas com tais salas, persistiu uma demanda por atendimento educacional especializado não satisfeita; a expansão da acessibilidade foi tratada com pouca atenção nas metas de intervenções de infraestrutura.

O Programa Educação Profissional Paulista apresentou dificuldades na conversão do interesse dos estudantes em matrículas e na oferta dos cursos planejados. Além disso, 89,28% das escolas estaduais não tiveram atendida a reposição de material permanente, de consumo e serviços. Indicativos apontaram que uma parcela da população em idade escolar do ensino médio estava fora da escola.

A auditoria também verificou risco de a gestão estadual não alcançar metas do Plano Estadual de Educação (PEE) devido à ausência de ações formalmente estabelecidas para atuação em regime de colaboração com os Municípios ou com a União. O descumprimento da Lei Estadual nº 16.279/2016, pela não instituição do Sistema Estadual de Educação e da Instância Permanente de Negociação, agrava essa situação. Outro risco identificado é a possibilidade de perda de acesso a recursos adicionais para MDE devido à divulgação de informações inconsistentes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) em relação ao Anexo do RREO em 2024.

A Controladoria Geral do Estado (CGE) priorizou auditorias operacionais em detrimento do exame prioritário do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal na prestação de contas de recursos públicos aplicados em MDE, conforme determina o art. 73 da LDB.

Limitações no processo de auditoria incluíram problemas na identificação de credores em despesas com pessoal e na integração de sistemas de folha de pagamento e administração financeira, o que comprometeu procedimentos de investigação de fraudes e erros. A auditoria também não pôde contar com elementos apurados pela CGE relativos ao exercício de 2024.

### **1.18.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que, apesar do cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação de recursos em MDE e pelo FUNDEB, o exame da gestão estadual na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2024 revelou um conjunto de falhas e impropriedades.

Questões como o cômputo de despesas não permitidas, pendências em restos a pagar, baixa utilização de recursos por parte das APMS no PDDE Paulista, depósitos a maior ao Fundeb e a falta de comprovação de uma parcela de despesas pagas indicam fragilidades na execução financeira e contábil.

As dificuldades em alcançar metas da LDO, os resultados de desempenho dos estudantes, as condições da rede de ensino (incluindo a formação e o regime de contratação de docentes) e os desafios enfrentados pelo programa Conviva SP demonstram que a aplicação dos recursos não se traduziu, de forma integral, na qualidade esperada para a educação.

A ausência de mecanismos de colaboração interfederativa e a não instituição de instâncias previstas em lei comprometem o alcance das metas do Plano Estadual de Educação.

A divulgação de informações inconsistentes no SIOPE e a atuação da CGE, que não priorizou o exame da aplicação em MDE,

representam riscos à gestão e à transparência. Tais achados, em conjunto, apontam para a necessidade de aprimoramento da gestão e governança da política educacional no estado.

### **1.19. APLICAÇÃO NA SAÚDE**

A gestão estadual em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) é auditada para examinar o cumprimento de normativos constitucionais e legais na aplicação de recursos. ASPS são atividades de promoção, proteção e recuperação da saúde financiadas por recursos públicos. A Constituição Federal, art. 198, estabelece diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). A Lei Complementar Federal nº 141/2012 regulamenta o dispositivo constitucional, definindo valores mínimos de aplicação anual em ASPS por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como impõe critérios para uma despesa ser considerada ASPS, como a movimentação de recursos pelo Fundo de Saúde.

O Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) em São Paulo, entidade contábil, centraliza os recursos da saúde, atuando como unidade orçamentária e gestora, conforme a Lei Complementar nº 141/2012.

O planejamento em saúde estrutura-se por instrumentos como o Plano Estadual de Saúde (PES) e a Programação Anual de Saúde (PAS), orientadores das leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O apoio financeiro a municípios e a execução orçamentária, incluindo despesas de pessoal, são aspectos da gestão em saúde sujeitos a controle. A Lei Complementar Estadual nº 791/1995, sobre o Código de Saúde do Estado, e a Lei Complementar Estadual nº 204/1978, que instituiu o FUNDES, complementam o arcabouço legal da saúde em São Paulo.

### **1.19.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Na aplicação de recursos em ASPS, a gestão estadual apurou um percentual de 13,82%. Contudo, a auditoria, em função da não implementação reiterada de recomendações e ressalvas, realizou glosas que resultaram no recálculo do índice para 11,35%, inferior, portanto, ao mínimo exigido. Um dos motivos para as glosas foi a constatação de despesas com ASPS, no montante de R\$5,16 bilhões (cinco bilhões, cento e sessenta milhões de reais) em 2024, realizadas por órgãos alheios à responsabilidade específica da Secretaria de Saúde. Adicionalmente, verificou-se a realização de despesas com ASPS sem a devida movimentação pelo Fundo Estadual de Saúde (FUNDES).

A fiscalização apontou a não elaboração de demonstrações contábeis segregadas do FUNDES, contrariando determinações da LRF e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Constatou-se também que o Conselho de Orientação do FUNDES está inoperante desde 2015. Outro aspecto destacado é que a unidade orçamentária FUNDES, em sua essência, não se configura como unidade orçamentária e gestora, existindo apenas de maneira formal.

No âmbito do planejamento em saúde, identificou-se uma ausência de garantias de que o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 e a Programação Anual de Saúde (PAS) 2024 tenham efetivamente orientado a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024 e da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024. Verificou-se, ainda, o não atingimento de metas, como a frustração do total de unidades com reforma e/ou ampliação concluída e os baixos resultados referentes ao programa de promoção da organização da rede ambulatorial de alto risco para gestantes.

Também foram observadas falhas no apoio financeiro aos municípios, com problemas na alocação de recursos estaduais em 2024, incluindo a inobservância ao art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012 e a ausência de garantias de que os programas de repasse consideraram a necessidade de redução das desigualdades regionais. Foram encontrados repasses atípicos a determinados municípios, sem explicações ou justificativas por parte da gestão.

Quanto à execução orçamentária e financeira, especificamente das despesas de pessoal, a fiscalização não obteve evidências de fidedignidade e confiabilidade dos valores lançados no SIAFEM e disponibilizados pelo SIGEO em 2024, com risco de lançamentos ou pagamentos indevidos. Limitações como a falta de identificação do credor em extratos bancários e a inexistência de listas de credores para despesas de pessoal sob inscrição genérica prejudicaram a investigação.

A transparência e o controle da gestão da saúde também foram objeto de apontamentos. Detectaram-se falhas na divulgação das prestações de contas da área para consulta e apreciação dos cidadãos, bem como no controle técnico exercido sobre as ações, serviços e resultados assistenciais e financeiros. Um exemplo prático foi a falta de identificação do credor no Portal da Transparência.

A atuação dos sistemas de controle também chamou a atenção. Enquanto o Sistema de Controle Interno do governo estadual, por meio da Controladoria Geral do Estado, informou ter diversos trabalhos de auditoria em andamento, o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, ligado à Secretaria de Estado da Saúde (SES), não apresentou relatório de fiscalização exigido e declarou incapacidade de realizar auditoria contábil e financeira.

Por fim, observou-se um baixo atendimento das recomendações expedidas por este Tribunal desde 2021. No exercício de 2024, apenas duas

de um total de 26 recomendações foram atendidas, restando 24 pendentes ao final do ano.

### **1.19.2. Conclusão da Fiscalização**

A Auditoria concluiu que a gestão estadual atingiu um percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) de 11,35%, em 2024, após o recálculo realizado pela auditoria em decorrência da não implementação reiterada de recomendações e ressalvas anteriores, que levaram à efetivação de glosas sobre o valor originalmente apurado pela gestão de 13,82%.

As diversas falhas e impropriedades identificadas abrangem desde a operacionalização inadequada do Fundo Estadual de Saúde (FUNDES), que não se configura como unidade orçamentária e gestora efetiva, até deficiências no planejamento, na transparência, no apoio financeiro aos municípios e na execução de despesas de pessoal.

O baixo índice de atendimento às recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas, com apenas duas implementadas em 2024, de um total de 26, pode evidenciar uma falta de compromisso do governo com as diretrizes que visam o cumprimento da legislação relativa às ASPS, a eficiência e a transparência na gestão pública.

Diante desse cenário, foram propostas correções das falhas e impropriedades, bem como melhorias ao governo estadual, incluindo a necessidade de protagonismo do planejamento e da gestão em saúde, o apoio financeiro aos municípios na modalidade fundo a fundo, a autonomia do gestor estadual de saúde sobre os recursos do SUS, a efetiva operacionalização do FUNDES como entidade contábil e unidade orçamentária e gestora, e maior transparência e controle sobre o uso dos recursos do SUS.

## **1.20. GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPSs) consiste na organização e funcionamento dos sistemas que asseguram benefícios como aposentadorias e pensões a servidores e seus dependentes.

No Estado de São Paulo, a autarquia São Paulo Previdência (SPPREV) centraliza a concessão, manutenção e pagamento desses benefícios. O objetivo da gestão é manter o equilíbrio financeiro e atuarial, assegurando o pagamento de benefícios, a sustentabilidade do sistema e a adimplência do ente federativo, comprovada pelo Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP).

A legislação que rege os RPPSs inclui a Lei Federal nº 9.717/98, com diretrizes para sua organização, funcionamento e a exigência de normas contábeis e atuariais. A Portaria MTP nº 1.467/2022 disciplina parâmetros e diretrizes para os RPPSs.

No âmbito paulista, a SPPREV foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007. O RPPS de São Paulo opera sob o regime de Fundo em Repartição (Plano Financeiro), no qual as contribuições destinam-se à cobertura de despesas correntes e avaliações atuariais são utilizadas para planejamento e custeio. Normas contábeis como o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e a NBC TSP 03 orientam o tratamento de provisões e passivos contingentes.

### **1.20.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Um dos aspectos destacados é o impacto da insuficiência financeira e a ausência de um plano de amortização para o déficit. O Fundo em Repartição e o Sistema de Proteção Social dos Militares apresentam resultados previdenciários negativos de forma recorrente, demandando aportes financeiros do Tesouro Estadual. Observa-se que, em 2024, esses repasses corresponderam a 52,15% das despesas previdenciárias do fundo em repartição e 102,62% no caso do sistema militar.

O montante total da insuficiência financeira amparado pelo Tesouro atinge R\$36,09 bilhões (trinta e seis bilhões e noventa milhões de reais), o que equivale a 66% da despesa previdenciária total de R\$55 bilhões (cinquenta e cinco bilhões de reais). Projeções indicam que os aportes extraordinários para cobrir essas insuficiências continuarão a crescer, podendo alcançar R\$63,67 bilhões (sessenta e três bilhões e seiscentos e setenta milhões de reais) em 2049 se nenhuma premissa for alterada.

Outro ponto de atenção refere-se a receitas previdenciárias que não estão sendo arrecadadas. Persistem problemas no controle efetivo dos repasses das contribuições devidas pelo Governo do Estado, ainda que a SPPREV tenha implementado medidas para aprimorar a gestão dessas receitas.

Constatou-se, no primeiro semestre de 2024, divergências nos registros de contribuição dos servidores civis do RPPS em relação ao SIAFEM. Adicionalmente, a Lei Complementar estadual nº 1.380/2022, ao alterar as regras de contribuição de aposentados e pensionistas a partir de janeiro de 2023, impactou de forma negativa as receitas da autarquia. Verificou-se também que o julgamento de inconstitucionalidade, pelo STF (Tema nº 1.177), da alíquota de contribuição para policiais e bombeiros militares inativos e pensionistas, estabelecida pela Lei Federal nº 13.954/2019, e a ausência de lei estadual para regulamentar a matéria resultaram na redução da arrecadação a partir de janeiro de 2023.

A fiscalização também apontou que o aumento dos gastos com inativos não tem sido acompanhado pela capacidade de contribuição da população ativa. Identificou-se que, em 2024, a proporção era de 0,76 ativos para cada inativo, uma razão que foi considerada delicada para um regime de repartição simples. Projeta-se uma queda dessa razão para 0,62 até 2034.

Quanto ao patrimônio previdenciário, constatou-se a existência de bens imóveis reconhecidos como ativo, porém sem perspectiva de geração de benefícios econômicos futuros. Segundo verificado, a SPPREV possui um número expressivo de imóveis, muitos deles inutilizados ou com pendências que impedem a geração de renda, comprometendo a rentabilidade e elevando custos de manutenção. A carteira imobiliária continha 874 imóveis em 2024, situação similar aos anos anteriores. A venda de 19 imóveis à CDHU, em fevereiro de 2025, representou um valor de R\$3.864.000,00 (três milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil reais).

Quanto aos estudos atuariais, verificou-se que a SPPREV realiza duas avaliações: uma para o Demonstrativo de Resultados da Avaliação Actuarial (DRAA), adotando o regime de repartição simples, e outra para fins de registro contábil (NBC TSP 15), que evidencia um passivo atuarial. Essa prática contorna a irregularidade da aplicação ampla do regime de repartição simples, em desacordo com a Portaria MTP nº 1.467/2022. O passivo atuarial contabilizado em 2024 foi de R\$841 bilhões (oitocentos e quarenta e um bilhões de reais).

Apesar de recomendações anteriores, não foram adotadas medidas concretas para o equacionamento do déficit atuarial conforme o art. 55 da Portaria MTP nº 1.467/22.

Por fim, foram identificadas irregularidades no Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP). O Estado de São Paulo possui o CRP emitido por decisão judicial, o que indica pendências em critérios do RPPS. Entre os critérios irregulares listam-se o equilíbrio financeiro e atuarial, e

aspectos do Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR) e do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR).

### **1.20.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que, em 2024, persistem divergências não elucidadas no controle das contribuições individualizadas dos segurados. Alterações legislativas sobre as contribuições de inativos e a decisão do STF referente à contribuição dos militares estaduais, sem a correspondente regulamentação estadual, exerceram influência negativa sobre as receitas da autarquia.

A gestão dos imóveis pela SPPREV continua a apresentar deficiências, com indicação de propriedades inutilizadas, o que afeta a obtenção de rentabilidade e gera custos de manutenção.

Adicionalmente, ao término de 2024, não se verificou a adoção de medidas efetivas previstas no art. 55 da Portaria MTP nº 1.467/22 para o equacionamento do déficit atuarial, providência necessária para mitigar o impacto financeiro decorrente da crescente folha de pagamento de inativos.

### **1.21. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E O PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO**

A delegação da prestação de serviços públicos e da execução de obras pela Administração Pública à iniciativa privada é mecanismo que permite ao Estado atrair investimentos privados para setores públicos essenciais à população, mantendo a titularidade dessas prestações. Em São Paulo, essa prática se manifesta principalmente por meio de regimes como a concessão e

a permissão, no qual o particular assume a execução, por sua conta e risco, por prazo determinado, sendo remunerado geralmente por tarifas cobradas dos usuários. Outra modalidade contratual adotada é a das Parcerias Público-Privadas (PPPs), espécies de concessões, nas quais a remuneração do particular é feita total ou parcialmente pelo Poder Concedente.

Trata-se de instrumento que busca atrair maior eficiência e capacidade de investimento na prestação de serviços e na execução de obras. O Programa Estadual de Desestatização (PED), por exemplo, visa reordenar a atuação estatal, transferindo atividades econômicas e a prestação de serviços públicos à iniciativa privada com o objetivo de fomentar investimentos. A desestatização de empresas como a SABESP e a EMAE exemplifica essa diretriz. A ideia central é otimizar a aplicação dos princípios constitucionais da administração pública, como a eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

A fundamentação legal para tais delegações é multifacetada, iniciando no âmbito estadual com a Lei nº 7.835/1992, que estabeleceu as bases para concessões e permissões em São Paulo. O PED foi instituído pela Lei Estadual nº 9.361/1996, enquanto o programa de PPPs estadual foi criado pela Lei Estadual nº 11.688/2004. Recentemente, a desestatização da SABESP foi autorizada pela Lei Estadual nº 17.853/2023.

Essas normas estaduais se alinham e se complementam com a legislação nacional, notadamente a Constituição Federal, que em seu art. 175 prescreve incumbir ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação. A Lei Federal nº 8.987/1995 regulamenta este dispositivo, ditando as normas gerais para concessões e permissões. As PPPs em nível federal são disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004.

### **1.21.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A fiscalização identificou falhas no acompanhamento dos programas de desestatização e parcerias público-privadas. Um dos pontos observados refere-se ao Conselho Gestor do Programa de PPPs (CGPPP) e à exigência legal de reuniões semestrais conjuntas com comissões da Assembleia Legislativa para prestação de esclarecimentos, conforme previsto na Lei Estadual nº 11.688/2004. Foi informado que tais reuniões estavam suspensas desde 2020, inicialmente devido à pandemia e que providências para sua retomada estavam em curso. Essa omissão na realização das reuniões representa um ponto de atenção para a transparência e o controle legislativo sobre as atividades do conselho.

A respeito da avaliação de ativos e passivos das PPPs, verificou-se o reconhecimento de uma nova provisão para obrigações de PPP no valor de R\$443.714 mil (quatrocentos e quarenta e três milhões, setecentos e catorze mil reais) em 2024, registro inexistente em exercícios anteriores. A ausência de detalhamento sobre a origem e natureza desta provisão nas notas explicativas do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) compromete a transparência e a compreensão do registro contábil. Identificou-se, ainda, uma divergência entre o valor desta provisão informado no demonstrativo de acompanhamento das PPPs e o valor registrado no Balanço Patrimonial do ente, sem justificativa para tal diferença.

Quanto ao registro e contabilização das despesas com PPPs, houve um aumento de 150,32% na despesa empenhada sob a modalidade de aplicação específica em 2024, se comparado a 2023. Esse aumento decorreu, em grande parte, de um ajuste contábil para registrar todas as despesas de PPPs sob o código correto, atendendo a recomendações anteriores. Contudo, foi apontada uma diferença na classificação de despesas da ação "Concessão Administrativa-Trens Metropolitanos", que estaria alocada incorretamente no

Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (Sigeo) como aporte de recursos, quando deveria ser contraprestação.

Pontos de destaque do exercício foram as desestatizações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP e da Empresa Metropolitana de Águas e Energia - EMAE.

Em relação à SABESP, a fiscalização notou que a lei autorizativa visava a antecipação de metas de universalização dos serviços de saneamento e a redução tarifária, especialmente para a população vulnerável. O lucro da empresa em 2024, após a conclusão da desestatização, aumentou de forma notável, principalmente devido a receitas não recorrentes de um “Ativo Financeiro (Indenização)”.

No processo de desestatização da EMAE, foi constatado que, embora a alienação do controle acionário tenha sido efetivada, restaram pendentes de liquidação 6.757 (seis mil setecentas e cinquenta e sete) ações preferenciais, bloqueadas por ordem judicial, as quais o novo controlador se comprometeu a adquirir quando liberadas.

Finalmente, a inspeção abordou a competência deste Tribunal após as privatizações. Processos referentes às contas da SABESP dos exercícios de 2019 e 2022 foram arquivados e o processo das contas de 2023 estava pendente de julgamento. Igualmente, o processo das contas anuais da EMAE referente a 2024 foi arquivado, com proposta de arquivamento também para o balanço de 2025 e a exclusão da empresa do rol de fiscalizadas diretas da Corte.

Esta mudança reflete a interpretação de que a fiscalização direta se esvai com a perda do controle majoritário estatal, direcionando o foco deste Tribunal para os contratos de concessão municipais e para a atuação das agências reguladoras.

### **1.21.2. Conclusão da Fiscalização**

A Auditoria concluiu que a ausência das reuniões semestrais obrigatórias do CGPPP com as comissões legislativas fragiliza a transparência pública e o exercício do controle externo pela Assembleia Legislativa e pela sociedade.

As inconsistências e a falta de detalhamento nos registros contábeis referentes às provisões e despesas de PPPs, incluindo divergências de valores e classificações inadequadas, dificultam a correta compreensão dos impactos financeiros dessas parcerias e o acompanhamento pela sociedade e órgãos de controle.

Com a efetivação dos processos de desestatização da SABESP e da EMAE, a natureza do controle exercido por esta Corte se altera, deixando de incidir diretamente sobre as contas anuais das empresas como entidades da administração indireta, uma vez que o Estado não detém mais participação majoritária. A atuação fiscalizatória deste Tribunal, contudo, permanece sobre os contratos de concessão firmados entre os municípios e a SABESP, agora sob a forma privada, bem como sobre as atividades das agências reguladoras responsáveis por normatizar e fiscalizar os setores de saneamento e energia, assegurando o acompanhamento da prestação dos serviços públicos e o cumprimento das políticas de saneamento básico.

A pendência na liquidação de uma pequena parcela de ações da Emae, devido a bloqueio judicial, foi registrada como um ponto a ser acompanhado.

## **1.22. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS**

A auditoria operacional é a fiscalização que avalia o cumprimento de programas de governo e o desempenho de órgãos e entidades da administração, considerando objetivos, metas, prioridades e a utilização de recursos do erário. Sua base legal está no art. 32 da Constituição do Estado de São Paulo e nos arts. 70 e 71, inciso IV, da Constituição Federal, que erigem o controle externo com instrumento para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades da administração.

As auditorias operacionais de 2024 abrangeram órgãos, entidades e programas de governo. Os trabalhos envolveram análise de registros, execução de orçamento e finanças, requisição de documentos, aplicação de questionários, entrevistas e reuniões. Os exames direcionaram-se ao fomento do desenvolvimento da sociedade e economia, com verificação de ações de oferta de crédito e microcrédito a empresas e municípios de São Paulo, pela Agência de Fomento Desenvolve SP e pelo Fundo de Investimento de Crédito Produtivo Popular do Estado de São Paulo. A verificação examinou os programas orçamentários relativos ao “Empreendedorismo e Liberdade Econômica e Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico Desenvolve SP”.

Foram investigadas também políticas de inclusão em escolas na Educação Especial, com exame da acessibilidade dos prédios de escolas, da oferta de especialidades de “Atendimento Educacional Especializado”, da atuação entre setores e dos encaminhamentos pedagógicos. Outras áreas fiscalizadas compreenderam a prestação de assistência à saúde, com foco no serviço de urgência e emergência de hospitais sob a gestão do Estado, e o Programa de Concessões de Rodovias do Estado, envolvendo a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e Secretarias do Estado vinculadas à matéria.

Analisou-se, ainda, a política para pessoas idosas, com verificação das atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo para esse público e a atuação do Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo em suas funções de coordenação e supervisão das atividades de vigilância sanitária.

### **1.22.1. HOSPITAIS DE PORTAS ABERTAS SOB GESTÃO DIRETA DO GOVERNO DO ESTADO (TC-024143.989.24-2)**

A auditoria operacional analisou a assistência à saúde nos serviços de urgência e emergência dos 'Hospitais Portas Abertas'. Essas unidades hospitalares compõem-se de prontos-socorros sob gestão direta do Governo do Estado de São Paulo, atendendo demanda espontânea e encaminhada por sistemas de regulação. Este modelo de atendimento opera no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), fundamentado na Constituição Federal (art. 196) e na Lei Federal nº 8.080/1990.

A Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP) orienta a organização da atenção hospitalar no SUS, abrangendo os serviços de urgência. A regulação do acesso e a classificação de risco seguem diretrizes da PNHOSP e da Política Nacional de Regulação do SUS. A Constituição do Estado de São Paulo (art. 220) autoriza a participação complementar do setor privado na saúde, mediante convênio ou contrato.

A gestão de recursos humanos no setor público de saúde é disciplinada pelo Decreto Estadual nº 52.833/2008. A transferência da gestão de serviços para o Terceiro Setor, por meio de convênios, possui amparo na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Estadual nº 66.173/2021. A segurança das edificações hospitalares, incluindo a prevenção contra incêndios, é normatizada pela Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015 e pelo Decreto

Estadual nº 63.911/2018. A acessibilidade nas unidades de saúde é um requisito da Lei Estadual nº 12.907/2008 e da norma ABNT NBR 9050.

#### **1.22.1.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

A respeito da fundamentação técnica das decisões da Secretaria de Estado da Saúde (SES) sobre recursos humanos, observou-se dificuldade na renovação da força de trabalho, com propostas de necessidades de recursos humanos que não se mostraram efetivas para o provimento adequado de servidores, resultando em falta de pessoal e superlotação. Um exemplo é a previsão de necessidades de pessoal para 2024 que, mesmo se integralmente destinada aos hospitais em estudo, atenderia a pouco mais de 28% do déficit apurado para as unidades em 2023.

Adicionalmente, constatou-se a inexistência de estudos e pesquisas salariais realizados pela Coordenadoria de Recursos Humanos (CRH) entre 2019 e 2024 relativamente aos profissionais dos hospitais selecionados, o que impede a análise do quadro e a implementação de medidas preventivas contra a evasão de servidores. No período de 2019 a 2024, as vacâncias a pedido (dispensa, exoneração, rescisão contratual) totalizaram mais de 37% do total de vacâncias, sem que as causas fossem identificadas pela CRH.

Outro ponto de atenção foram as deficiências nas ações de qualificação permanente voltadas ao atendimento às urgências, como a inexistência de levantamento das necessidades de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos dos hospitais analisados e a não constituição dos Núcleos de Educação em Urgências.

Em virtude da falta de pessoal, a Auditoria apontou como consequência a ociosidade de leitos, com 867 leitos não disponibilizados em

2024 nos hospitais gerais de gestão direta com pronto-socorro, representando um aumento de 80% na indisponibilidade em cinco anos. Identificou-se também a internação indevida de 227 pacientes em prontos-socorros, com períodos que variavam de mais de 24 horas a 54 dias. A operacionalidade de áreas hospitalares mostrou-se dependente de plantões extras com enfermagem, cirurgia geral e anestesiologia, sendo os serviços mais requisitados.

A respeito das presenças médicas, foram observadas inconformidades, com escalas de difícil acesso, descumprimento dos requisitos de publicidade e omissão de informações. Em quase metade dos 15 serviços de pronto-socorro vistoriados, a escala não estava em local de fácil acesso.

A coordenação médica apresentou-se incerta com indefinição formal sobre o regramento do serviço, resultando em ausência de coordenador ou presença de profissionais com pouca experiência para a função de gestão. Constataram-se, também, faltas de médicos contratados, em prejuízo ao serviço prestado.

A experiência do usuário revelou problemas como a ausência de atendimento preferencial em grande parte dos prontos-socorros, bem como falta de informação sobre os atendimentos subsequentes. Apenas um pronto-socorro assegurou atendimento prioritário conforme as normativas legais. Adicionalmente, constatou-se deficiência na classificação de risco com acesso não imediato em todos os prontos-socorros vistoriados, restando ausente a normatização sobre o protocolo de atendimento a ser adotado. Estruturas inadequadas foram identificadas, com diversas necessidades de reforma em prontos-socorros e outras áreas.

Quanto às medidas de acessibilidade, em especial, foram constatados obstáculos ao paciente: a maioria das entradas de prontos-socorros sem direcionamento tátil para a recepção e ambientes desprovidos de sinalização direcional visual. A falta de ambientes acessíveis também foi um

achado, incluindo falta de banheiros adaptados ou, quando existentes, inutilizados por falta de manutenção ou inadequação.

Por fim, o controle de convênios com o terceiro setor demonstrou carência de dados sobre custos alocados, com planilhas de custos que não apresentavam detalhamento suficiente para o controle. A fragilidade na verificação do tempo de atendimento nos prontos-socorros conveniados foi outro ponto, dificultada pela falta de implantação ou uso de sistema integrado de gestão hospitalar. Observaram-se, também, riscos na comprovação de presenças de médicos e outros profissionais intermediados por empresas, uma vez que não se vinculam à obrigatoriedade de registro de ponto eletrônico.

#### **1.22.1.2. Conclusão da Fiscalização**

A fiscalização concluiu que a progressão do envolvimento do terceiro setor na saúde e a conseqüente mudança na configuração da rede pública estadual são reflexos da necessidade crescente de parcerias para viabilizar serviços essenciais, diante do déficit de pessoal próprio. No entanto, essa transição exige controle e gestão compatíveis com o volume financeiro e as especificidades envolvidas.

As análises indicaram uma fragilidade na fundamentação técnica das decisões da SES relativas à gestão de recursos humanos. A insuficiência de efetivo humano demonstrou ter um impacto abrangente, afetando os serviços hospitalares de urgência e emergência, a conformidade com regramentos, a gestão de equipamentos e a fiscalização de contratos. Mesmo com o repasse da execução de serviços assistenciais a entidades do Terceiro Setor, persistem desafios elementares na prestação de serviços médicos por terceiros.

A experiência do paciente nos prontos-socorros analisados carece de padronização formal no acesso, priorização por risco, eficácia nas remoções e disponibilidade de instalações adequadas, seguras e acessíveis.

A gestão e o controle dos convênios com o Terceiro Setor apresentaram deficiências no detalhamento dos serviços, na mensuração de indicadores e na comprovação de pessoal, necessitando de maior amadurecimento na instrumentalização e capacitação para fiscalização.

A crescente transferência da gestão hospitalar para o Terceiro Setor evidencia a insuficiência da gerência direta dos serviços públicos, tornando indispensável que a SES adote medidas para um diagnóstico preciso dos aspectos que impactam negativamente os fluxos de atendimento, com foco especial no quadro de profissionais, para subsidiar estudos robustos que visem a manutenção adequada do que permanece sob gestão direta e a melhoria do controle sobre a gestão terceirizada, a fim de garantir um atendimento de qualidade à população.

#### **1.22.2. FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DA CONCESSÃO DE CRÉDITO E MICROCRÉDITO (TC-024150.989.24-2)**

O fomento ao desenvolvimento socioeconômico no Estado de São Paulo, por meio da concessão de crédito e microcrédito, envolve a atuação de instituições financeiras estatais destinadas a ampliar o acesso a recursos para empresas e municípios, com o objetivo de impulsionar negócios e fortalecer a economia.

A Agência de Fomento Desenvolve SP (DSP) é uma instituição financeira do Governo do Estado de São Paulo, autorizada pela Lei Estadual

nº 10.853/2001 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 52.142/2007, voltada ao financiamento de longo prazo para empresas e municípios paulistas.

O Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo, conhecido como Banco do Povo Paulista (BPP), instituído pela Lei Estadual nº 9.533/1997 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 43.283/1998, é um programa vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) que oferece microcrédito a pequenos empreendedores.

A atuação de agências de fomento é orientada pela Resolução nº 2.828/2001 do Banco Central do Brasil, enquanto as operações de microcrédito seguem diretrizes como as da Resolução CMN nº 4.854/2020.

No plano estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme previsto no art. 174, § 2º, da Constituição Estadual de São Paulo, estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A política de fomento busca alinhar-se a objetivos de desenvolvimento econômico e social, previstos de forma geral na Constituição Federal – que atribui ao Estado um papel na promoção do desenvolvimento – e especificados nas Leis Orçamentárias.

#### **1.22.2.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Relativamente à composição da carteira de crédito, houve divergências entre as metas orçamentárias e os desembolsos efetivados para empresas e municípios. Um exemplo é que os valores desembolsados pela Desenvolve SP (DSP) para o setor privado corresponderam a aproximadamente 30% dos valores destinados ao setor público, contrariando metas do PPA 2024-2027, que previam o inverso. Isto é, que o setor privado recebesse 70% a mais em relação ao setor público.

Adicionalmente, verificou-se uma baixa destinação de recursos para investimentos de alto impacto no setor público, com predominância de desembolsos para recapeamento e pavimentação. Em 2024, apenas 17,64% dos desembolsos da DSP para prefeituras foram para investimentos de alto impacto, percentual inferior à meta de 35% prevista no PPA.

Outro ponto é a redução do financiamento a projetos estratégicos no setor privado pela DSP, com recursos em 2024 alocados majoritariamente em capital de giro (54%), enquanto linhas como inovação (2,93%) e agronegócio (0,4%) representaram parcelas reduzidas.

Quanto ao monitoramento dos resultados do programa, constatou-se que nem a DSP nem o BPP possuem procedimentos definidos para mensurar o impacto socioeconômico dos desembolsos.

Conforme a auditoria desta Corte, isso dificulta a avaliação. Não seria, portanto, possível saber se os empréstimos a empresas contribuíram para a manutenção de atividades ou geração de empregos, ou mesmo qual seria o resultado dos investimentos municipais na qualidade de vida da população. Nesse sentido, os indicadores existentes concentram-se em aspectos internos das instituições.

No processo de concessão de crédito, identificou-se a ausência de documentação no sistema informatizado de operações concedidas pela DSP, com parte dos documentos armazenados somente em pastas de rede. O Banco do Povo Paulista (BPP), por sua vez, apresentou documentação incompleta ou inadequada para a maioria dos contratos verificados.

Verificou-se também inadequação na capacidade de atendimento nas agências do BPP, onde quase 70% das unidades contavam com apenas um agente de crédito e cerca de 11% nem sequer possuíam profissional disponível.

A Auditoria apontou atrasos acima do limite estabelecido de 180 dias úteis para a liberação de crédito pela DSP, principalmente na linha de financiamento de "Projetos". Já o BPP não possuía parâmetros internos para prazos máximos de concessão.

Relativamente às medidas de mitigação de perdas, foram constatadas deficiências na gestão da inadimplência pelo BPP, com 137 unidades de atendimento ficando inoperantes, por ao menos um mês, em virtude da suspensão de crédito (*stop-loss*<sup>13</sup>), por registrarem inadimplência acima do limite estipulado pelo Conselho de Orientação do Fundo.

Houve também um aumento de contratos com prejuízo, representando quase 40% do valor histórico concedido em crédito pelo BPP. Adicionalmente, ambas as instituições apresentaram deficiências nos processos de cobrança e registro de inadimplentes.

Na DSP, 53,5% dos contratos inadimplentes não estavam inscritos no SERASA, 7,58% não possuíam cadastro no CADIN e 12,56% não haviam sido judicializados, contrariando o Manual de Normas e Procedimentos. No BPP, 24,5% dos valores devidos não estavam contemplados em nenhuma modalidade de cobrança.

#### **1.22.2.2. Conclusão da Fiscalização**

A Auditoria concluiu pela existência de discrepâncias entre metas e resultados na composição da carteira de crédito e nos desembolsos, com baixa alocação para investimentos de alto impacto social e projetos estratégicos, o que pode comprometer os objetivos de desenvolvimento.

---

<sup>13</sup> Trata-se de uma espécie de ordem de compra ou venda, que pode ser programada por instituição financeira ou pelo próprio investidor, para ser acionada de modo automático, se um ativo financeiro alcançar determinado valor para limitar eventuais prejuízos.

A ausência de procedimentos para mensurar o impacto socioeconômico das operações de crédito pela DSP e BPP afeta a capacidade de ajuste das políticas e a transparência. Falhas documentais, capacidade de atendimento limitada no BPP e atrasos na liberação de crédito foram identificados como entraves à eficiência e segurança dos processos.

As deficiências nos processos de cobrança e registro de inadimplentes, em ambas as instituições, reduzem a capacidade de recuperação de valores e podem prejudicar a isonomia no tratamento dos clientes, enquanto a alta inadimplência em unidades do BPP evidencia a necessidade de medidas preventivas mais eficazes.

### **1.22.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL (TC-024151.989.24-1)**

Políticas públicas de inclusão escolar em Educação Especial estabelecem normativas para o acesso, permanência e aprendizagem de alunos com deficiência, transtornos do espectro autista (TEA) e altas habilidades/superdotação no ensino regular. Estas políticas visam o direito à educação, com equidade, acessibilidade e participação dos estudantes. A Constituição Federal de 1988 (art. 208, III), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei Federal nº 9.394/96) e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI, Lei Federal nº 13.146/2015) determinam ao Estado a oferta de atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular, e a implementação de medidas para acessibilidade e oferta de profissionais de apoio.

No Estado de São Paulo, o Decreto Estadual nº 67.635/2023 normatiza a Educação Especial na rede estadual, alinhado à Política de Educação Especial do Estado (2021). O Atendimento Educacional

Especializado (AEE) é um serviço pedagógico complementar para alunos com deficiência e TEA e suplementar para altas habilidades, viabilizando, em ambos os casos, o acesso ao currículo pedagógico formal. O AEE é ofertado em especialidades como deficiência visual (DV), auditiva (DA), física (DF), intelectual (DI), TEA e altas habilidades (AH).

A identificação dos estudantes elegíveis aos serviços é feita por meio da Avaliação Pedagógica Inicial – API, definida como o documento pedagógico elaborado por professor especializado, na forma de estudo de caso, tendo como objetivos identificar, elaborar e organizar serviços pedagógicos e de acessibilidade para a participação efetiva dos estudantes elegíveis aos serviços de Educação Especial – EE. O laudo médico é prescindível nesta avaliação, não fazendo parte dos documentos necessários para a disponibilização dos serviços.

A acessibilidade dos prédios escolares é determinada pela Lei Federal nº 10.098/2000 e Decreto Federal nº 5.296/2004, que estabelecem a adaptação de edifícios para uso por pessoas com deficiência. A Lei Estadual nº 12.907/2008 consolida a legislação paulista sobre o tema. O encaminhamento pedagógico consiste na identificação e direcionamento de alunos, mesmo sem laudo médico, que possam requerer serviços da Educação Especial para a API. A atuação intersetorial, incluindo a área da saúde e a formação de equipes multidisciplinares, são previstas pela LBI e pelo Plano Estadual de Educação de São Paulo (PEE-SP, Lei Estadual nº 16.279/2016) para a execução das políticas de inclusão.

### **1.22.3.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

Em relação à acessibilidade dos prédios escolares, constatou-se que, mesmo após 18 anos do prazo de adequação definido na legislação

estadual, menos de um terço das escolas da rede estadual são consideradas acessíveis, com apenas 1.607 unidades adaptadas. Um exemplo impactante é a existência de 6.352 alunos com deficiência motora estudando em 2.380 escolas não acessíveis, dos quais 893 utilizam cadeira de rodas.

Adicionalmente, verificou-se que 160 municípios no Estado ainda não possuem nenhuma escola acessível. As inspeções *in loco* em 150 escolas demonstraram diversas inconformidades com as normas técnicas de acessibilidade da ABNT, como a ausência de rota acessível para espaços pedagógicos e de convívio em mais de 44% das escolas não acessíveis e problemas com pisos táteis em ambos os grupos de escolas analisadas (acessíveis e não acessíveis).

Quanto à disponibilidade do Atendimento Educacional Especializado (AEE), a auditoria observou uma carência na oferta da maioria das especialidades (deficiência física, visual, auditiva e altas habilidades) em diversas localidades do Estado, com exceção para deficiência intelectual e Transtornos do Espectro Autista-TEA. Mesmo para TEA, uma análise detalhada revelou municípios sem nenhuma escola ofertando a especialidade, apesar de existir uma demanda potencial de centenas de alunos. Como consequência, mais da metade dos alunos da Educação Especial (42.500 ou 51,8%) não estão matriculados em nenhum AEE e 8,0% (6.539) são apenas parcialmente atendidos.

Em contrapartida, um aspecto positivo constatado foi a ampliação na elaboração das Avaliações Pedagógicas Iniciais (API), com o percentual de alunos que passaram por esta avaliação subindo de 41,7% (identificado em fiscalização anterior) para 69,3%.

No âmbito dos encaminhamentos pedagógicos para potenciais alunos da Educação Especial, a inspeção não identificou orientações formalizadas por parte da Secretaria da Educação (Seduc) para adoção pelos profissionais escolares. Essas diretrizes deveriam estabelecer procedimentos

para observação, seleção e documentação que subsidiassem o encaminhamento de alunos sem laudo médico para a API. Verificou-se que em 57,9% das escolas avaliadas, as equipes gestoras não realizavam esse encaminhamento ou não foi possível comprová-lo.

Em relação às medidas intersetoriais e equipes multidisciplinares, a auditoria apontou que os procedimentos com os equipamentos de saúde não estão institucionalizados, dificultando o alcance dos objetivos das políticas públicas, como a utilização de informações médicas para melhor especificação dos atendimentos. As entrevistas revelaram que em 31,6% das escolas avaliadas não havia nenhum tipo de encaminhamento aos serviços de saúde.

A Secretaria Estadual de Educação informou não contar com equipe multidisciplinar composta por profissionais da saúde ou assistência social para apoio às unidades escolares no âmbito da Educação Especial. Identificou-se que a meta do Plano Estadual de Educação para estimular a criação de centros multidisciplinares de apoio não foi efetivada, com as medidas da Pasta ainda em fase incipiente de diálogos.

### **1.22.3.2. Conclusão da Fiscalização**

A unidade de auditoria concluiu que, apesar dos empenhos da Secretaria da Educação em assegurar os suportes necessários aos estudantes da Educação Especial, persistem desafios para a universalização e efetividade desses recursos.

A morosidade na adequação da acessibilidade dos prédios escolares e as inconformidades com as normas técnicas impõem barreiras que dificultam a plena participação dos alunos em igualdade de condições.

A carência na oferta da maioria das especialidades de AEE em diversas localidades compromete a formação adequada dos estudantes que

necessitam desse serviço, limitando o desenvolvimento de sua autonomia e independência.

A ausência de procedimentos formais para o encaminhamento de alunos sem diagnóstico para a API dificulta o acesso desses estudantes aos serviços da Educação Especial e, conseqüentemente, a um desenvolvimento educacional apropriado.

Similarmente, a falta de institucionalização de medidas intersetoriais com a Secretaria da Saúde e a inexistência de equipes multidisciplinares de apoio prejudicam a especificação e a qualidade do atendimento educacional ofertado, impactando a capacidade da rede em identificar e eliminar as barreiras que impedem o pleno desenvolvimento das potencialidades dos alunos elegíveis à Educação Especial.

#### **1.22.4. PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS (TC-024155.989.24-7)**

O setor público transfere à iniciativa privada a execução de serviços e obras, como estradas e transportes, por meio de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), sob regras específicas.

Na concessão comum, uma empresa executa, opera ou mantém infraestrutura ou serviço público, remunerada por tarifas de usuários e assumindo os riscos. As PPPs são concessões de longo prazo com riscos compartilhados e possível contraprestação financeira pública à empresa, além ou em substituição às tarifas, aplicáveis a projetos sem autossustentabilidade por arrecadação.

Esses modelos viabilizam investimentos, atraem capital e conhecimento privado, possibilitando alterar o nível dos serviços e otimizar recursos governamentais.

A Lei Federal nº 8.987/1995 rege concessões comuns e a Lei Federal nº 11.079/2004, as PPPs. Em São Paulo, a Lei Estadual nº 7.835/1992 disciplina concessões e a Lei Estadual nº 9.361/1996, os programas de desestatização.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), criada pela Lei Complementar Estadual nº 914/2002 e atualizada pela Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024, regulamenta, fiscaliza e zela pelo equilíbrio econômico-financeiro e pela transparência das concessões rodoviárias. Juntamente com a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), Poder Concedente, a ARTESP atua no programa paulista de concessões rodoviárias para o fornecimento de infraestrutura de transporte.

#### **1.22.4.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

No âmbito da formulação do programa, os instrumentos de planejamento demonstraram efetividade reduzida. Projetos prioritários definidos em planos setoriais, como o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (PDDT 2000-2020) e o Plano de Ação da Macrometrópole – Transporte e Logística (PAM-TL), em grande parte não foram implementados ou sofreram atrasos e alterações substanciais.

Uma segunda constatação indica que as concessões de rodovias implementadas não foram adequadamente orientadas por disposições estratégicas em logística e transporte. A análise de documentos técnicos de projetos de concessão rodoviária a partir de 2009 revelou que as concessões vêm sendo formuladas sem relações com as peças de planejamento elaboradas pelo Estado.

A terceira observação aponta que as deliberações do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) para a concepção de novas concessões rodoviárias não demonstraram embasamento pelo planejamento setorial em logística.

Na etapa de implementação do programa, a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), na figura de Poder Concedente, apresentou um quadro de pessoal preenchido, na maior parte, por cargos em comissão. Em setembro de 2024, apenas 9 de 51 cargos públicos permanentes estavam ocupados, enquanto 26 de 27 cargos de assessoria em comissão estavam providos. Outro ponto observado refere-se a indícios de que a participação direta da SPI no planejamento para implementação de novas concessões rodoviárias é diminuta e que seu sistema de controle interno carece de aperfeiçoamento.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) vem apresentando falhas recorrentes em aspectos relacionados à sua gestão e governança, conforme análise de relatórios de contas anuais de 2015 a 2023. A não instituição de sistema de controle interno e a dependência de terceiros para atividades-fim foram apontamentos recorrentes. Adicionalmente, o Planejamento Estratégico da ARTESP para o biênio 2023/2024 não foi aprovado, e a agência demonstrou não ter realizado avaliações específicas sobre a implementação de ações de planos estratégicos anteriores. A interlocução entre a SPI e a ARTESP, por meio de relatórios mensais sobre reequilíbrios econômico-financeiros e apuração de infrações contratuais, não tem observado integralmente os prazos e o conteúdo esperado, impactando a tomada de decisão pelo Poder Concedente.

No monitoramento e avaliação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, foi destacada a necessidade de melhoria nas ações

coordenadas pela ARTESP e concessionárias para o desempenho de indicadores como número de acidentes, níveis de serviço e qualidade do asfalto. O número de acidentes fatais nas rodovias concedidas apresentou um aumento de 6,3% entre 2013 e 2023.

Também se verificou que a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) não soube detalhar informações sobre a aplicação dos recursos advindos das concessões rodoviárias, em função da não existência de fonte detalhada específica para esses recursos.

Constatou-se, por fim, a existência de contratos de concessão rodoviária que apresentavam defasagens percentuais de execução de seu cronograma de investimentos. Em média, para 23 contratos com execução até 2022, apenas 77% dos valores previstos para investimentos foram realizados.

#### **1.22.4.2. Conclusão da Fiscalização**

A operacionalização do Programa Estadual de Concessões de Rodovias apresenta, em todas as suas etapas, pontos que podem ser aperfeiçoados.

Entre esses, ressaltam-se a efetividade reduzida dos instrumentos de planejamento que deveriam orientar o Programa e o fato de as concessões terem sido insuficientemente direcionadas por disposições estratégicas em logística e transporte.

Observam-se também falhas de gestão e governança na SPI, como Poder Concedente, e na ARTESP, como Agência Reguladora. Esta última demonstrou, ainda, ausência de Planejamento Estratégico aprovado para 2023/2024 e lacunas na avaliação de planos anteriores.

O acompanhamento dos resultados econômicos do Programa pela Fazenda Estadual foi considerado inadequado.

A implementação das propostas de encaminhamento detalhadas no relatório tem por objetivo o aperfeiçoamento do programa, fundamentalmente para que os objetivos logísticos e de desenvolvimento do Estado sejam alcançados conforme as demandas de transporte e o planejamento mais amplo que envolva as demais áreas relacionadas.

#### **1.22.5. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS IDOSAS, COM ÊNFASE NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL (TC-024156.989.24-6)**

A política para a pessoa idosa no Estado de São Paulo é definida pela Constituição Federal, Política Nacional (Lei Federal nº 8.842/1994), Estatuto da Pessoa Idosa (Lei Federal nº 10.741/2003) e Lei Estadual nº 12.548/2007, com diretrizes para direitos, autonomia e participação.

O acolhimento institucional ocorre em instituições de longa permanência para idosos (ILPIs): residências coletivas para pessoas com 60 anos ou mais (ANVISA RDC nº 502/2021). O Estatuto da Pessoa Idosa atribui responsabilidades às ILPIs e prevê sua fiscalização por órgãos como Conselhos da Pessoa Idosa, Ministério Público e Vigilância Sanitária.

A assistência social é organizada no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (LOAS - Lei Federal nº 8.742/1993). O SUAS possui Proteção Social Básica, para prevenção de vulnerabilidades, bem como Proteção Social Especial para situações de direitos violados, no qual se enquadra o acolhimento em ILPIs.

Em São Paulo, a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) (Decreto Estadual nº 49.688/2005) coordena estas políticas e prevê apoio aos

municípios. O Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) (Lei Estadual nº 9.177/1995) coopera com o financiamento dos programas socioassistenciais.

A vigilância sanitária estadual, através do Centro de Vigilância Sanitária (CVS) (Decreto Estadual nº 26.048/1986), regulamenta e supervisiona condições higiênico-sanitárias das ILPIs, classificadas como de alto risco sanitário pela Portaria CVS nº 1/2024. As informações, ainda, são gerenciadas pelo Sistema de Informação em Vigilância Sanitária (SIVISA).

#### **1.22.5.1. Síntese do Relatório da Fiscalização**

No Programa São Paulo Amigo do Idoso (SPAI) e na iniciativa Selo Paulista da Longevidade, observou-se que a Comissão Intersecretarial do Programa (CIP/SPAI) não desempenhou integralmente suas atribuições formais, como a elaboração de relatórios anuais de atividades e a manutenção da periodicidade de suas reuniões. Adicionalmente, as ações da SEDS para co-financiar obras e equipamentos socioassistenciais, como Centros Dia do Idoso (CDI) e Centros de Convivência do Idoso (CCI), não suprem os riscos identificados nos Planos Municipais de Assistência Social, com um número reduzido de convênios firmados nos últimos anos. Como resultado, a SEDS não cumpriu metas do Plano Estadual de Assistência Social (PEAS) 2020-2023 referentes à implantação desses mecanismos socioassistenciais.

Outro ponto de atenção é que mais da metade dos municípios paulistas não possui a certificação do Selo Paulista da Longevidade, enfrentando dificuldades para implementar ações obrigatórias, como a realização de diagnóstico de gestão e a inclusão de ações para a garantia dos direitos dos idosos nos planos municipais.

Relativamente às condições de funcionamento das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), as visitas da fiscalização revelaram que

uma parcela das instituições não mantém padrões adequados de habitação e descumpre requisitos normativos. Entre as irregularidades, está a ausência de regimento interno em algumas unidades e a falta de licença sanitária ou Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) válidos em uma proporção considerável das ILPIs visitadas. A insuficiência no quadro de recursos humanos, abrangendo cuidadores, profissionais para atividades de lazer e para os serviços de alimentação, foi uma constatação recorrente, desalinhada com os mínimos previstos na RDC nº 502/2021.

A Auditoria também apontou para condições insatisfatórias de conservação, higiene, salubridade e segurança em diversos ambientes, especialmente nos banheiros, em mais de 23% das ILPIs visitadas. Preocupações com a segurança alimentar surgiram com a identificação de alimentos com prazo de validade expirado em algumas instituições.

No processo de fiscalização e monitoramento da execução dos serviços de acolhimento em ILPI por equipes da SEDS e do Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI/SP), identificou-se que o processo carece de maior efetividade e planejamento. Seis das 26 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) não efetuaram nenhuma visita para fiscalização *in loco* das ILPI em suas regiões, e dados indicaram que mais de 40% das instituições visitadas pela auditoria nunca haviam recebido equipes de fiscalização das DRADS.

O CEI/SP, por sua vez, demonstrou inexistência de levantamentos ou planejamento para a realização de fiscalizações *in loco* em ILPI, mesmo em casos de denúncias recebidas. Adicionalmente, foram identificadas fragilidades na atuação da Comissão Temática de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do CEI/SP no estabelecimento de um fluxo de trabalho para o acompanhamento e identificação de responsabilidades nas tratativas de denúncias.

Por fim, em relação às ações do Centro de Vigilância Sanitária (CVS), foram identificadas inadequações nas suas atribuições de planejamento, coordenação e supervisão das vigilâncias sanitárias municipais. Constatou-se a inexistência de controle de indicadores, consolidados por ILPI, para subsidiar o planejamento das ações de vistoria.

O Sistema de Informação em Vigilância Sanitária (SIVISA) não apresentava funcionalidades que permitissem a extração de relatórios detalhados das inconformidades encontradas em cada ILPI. O CVS também informou não dispor, no nível central da Secretaria de Estado da Saúde, de um fluxo estabelecido para o monitoramento dos indicadores mínimos das ILPI, conforme previsto na RDC nº 502/2021.

#### **1.22.5.2. Conclusão da Fiscalização**

A unidade de inspeção evidenciou lacunas na implementação e no monitoramento das políticas públicas para a população idosa no Estado de São Paulo, tanto no Programa São Paulo Amigo do Idoso quanto nos serviços de acolhimento em ILPI.

O descumprimento de atribuições formais pela CIP/SPAI, a baixa adesão dos municípios ao Selo Paulista da Longevidade, a insuficiência de fiscalizações das ILPI por órgãos estaduais e a fragilidade nos fluxos de monitoramento e controle de indicadores no âmbito das vigilâncias sanitárias apontam para uma necessidade de fortalecimento da infraestrutura e da articulação interinstitucional.

A situação demanda ampliação das ações de capacitação, monitoramento e fiscalização pelo Estado, com vistas a garantir a proteção integral dos direitos das pessoas idosas e assegurar a efetiva implementação das políticas públicas, especialmente nos territórios com maior vulnerabilidade.

### 1.23. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

A Diretoria de Contas do Governador, ao analisar as informações prestadas pelo Governo do Estado sobre o cumprimento das determinações, recomendações e ressalvas consignadas no Parecer Prévio relativo às Contas do Governador do Exercício de 2023 (TC- 005272.989.23-7) e as de exercícios anteriores pendentes de atendimento, reiteradas no parecer de 2022<sup>14</sup> e de 2023<sup>15</sup>, as classificou em seu relatório da seguinte forma:

**Quadro 1 - Classificação adotada para o relatório das Contas do Governador 2024**

Implementada	Quando o problema apontado pela auditoria e objeto da deliberação proposta foi solucionado por meio de providências incorporadas às atividades regulares do objeto auditado.
Parcialmente implementada	Quando o gestor considerou concluídas as providências referentes à implementação da deliberação, sem implementá-la totalmente, por razões que não dependem dele.
Em implementação	Se há evidências de que existem ações em curso no sentido de solucionar as ocorrências apontadas durante a auditoria e que deram origem à deliberação proposta. Realmente está em andamento pelo jurisdicionado.
Não implementada	Não existem evidências concretas de que estão em andamento ações destinadas ao implemento do que foi ressalvado/recomendado.
Prejudicada	Por razões que fogem ao controle da gestão estadual, no exercício em questão, não é possível a análise quanto ao cumprimento da ressalva/recomendação; ou não foram fornecidas informações suficientes para emissão de opinião quanto ao implemento ou não da deliberação proposta. (Acompanhamento permanecerá no próximo exercício.)
Não mais aplicável	Em razão de mudanças de condição, legislação ou de superveniência de fatos que tornem inexecutável a implementação da deliberação.

Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Padrões de Monitoramento. Brasília, 2009. Adaptação DCG.

<sup>14</sup> RESOLVEU, por unanimidade dos votos, emitir PARECER FAVORÁVEL à aprovação das Contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2022, consignando a renovação de ressalvas não atendidas, relativamente ao Parecer das contas de 2021 (TC-005128.989.22, evento 230).

<sup>15</sup> Decidiu também registrar, à margem do Parecer, as seguintes recomendações ao sr. Governador: [...] Aquelas sugeridas pela Diretoria de Contas do Governador, entre as quais incluem recomendações de exercícios anteriores não satisfeitas ou parcialmente satisfeitas pelo Governador, conforme proposto pelo e. Conselheiro Decano Antonio Roque Citadini” (TC-005272.989.23, evento 145.1).

Em relação ao acompanhamento daqueles referentes à “Auditoria Financeira e Orçamentária”, a Diretoria de Contas do Governador verificou que, de um total de 193 determinações/recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento, 20 foram consideradas implementadas, 23 parcialmente implementadas, 41 em implementação, 88 não implementadas e 21 prejudicadas ou não mais aplicáveis, conforme tabela a seguir:

**Tabela 1 - Nível de Atendimento das Ressalvas, Determinações e Recomendações das Auditorias Financeiras e Orçamentárias (2020 a 2023 – posição maio/2025)**

<b>Classificação</b>	<b>Quantitativo</b>	<b>Percentual</b>
Implementada	20	10%
Parcialmente implementada	23	12%
Em implementação	41	21%
Não implementada	88	46%
Prejudicada	19	10%
Não mais aplicável	2	1%
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborada pela DCG.

A Diretoria de Contas do Governador apresentou uma síntese do acompanhamento das situações das ressalvas, determinações e recomendações e a opinião da fiscalização quanto à situação atual, de acordo com as informações prestadas na documentação enviada pelo Governo do Estado, no evento 153.3 do TC-005174.989.24-4 (fls. 554 a 592 do Relatório de Auditoria).

Em relação ao acompanhamento das recomendações de exercícios anteriores voltadas à “Auditoria Operacional”, a Diretoria de Contas do Governador verificou que, de um total de 84 recomendações anteriores, nenhuma foi considerada implementada; apenas 1 foi considerada parcialmente implementada; 70 em implementação, 11 não implementadas e 2 prejudicadas, conforme tabela a seguir:

**Tabela 2 - Nível de atendimento das Recomendações de Auditorias Operacionais de 2023 (posição maio/2025)**

<b>Classificação</b>	<b>Quantitativo</b>	<b>Percentual</b>
Implementada	0	0%
Parcialmente implementada	1	1%
Em implementação	70	83%
Não implementada	11	13%
Prejudicada	2	3%
Não mais aplicável	0	0%
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborada pela DCG.

A Diretoria de Contas do Governador apresentou uma síntese das recomendações relacionadas à “Auditoria Operacional” no evento 153.3 do TC-005174.989.24-4 (fls. 595 a 622 do Relatório de Auditoria).

## 1.24. SÍNTESE DO APURADO

Ao concluir os seus trabalhos, a Diretoria de Contas do Governador apresentou a Síntese do Apurado de 2024 no processo principal TC-005174.989.24-4, evento 153.3 (fls. 623 e 624 do Relatório de Auditoria), comparando- os dados com os dos exercícios de 2023 e 2022, conforme tabela a seguir:

**Tabela 3 - Síntese do Apurado 2024, comparativo com anos anteriores**

Em R\$ milhões

SÍNTESE DO APURADO	2022		2023		2024	
	R\$	% Evolução	R\$	% Evolução	R\$	% Evolução
Superávit/Déficit Orçamentário - Consolidado- atualizados pelo IPCA (percentual da receita arrecadada) (*1)	9.314	2,90%	-1.573	-0,51%	8.285	2,34%
Evolução da Receita Tributária (*2)	252.709	10,43%	222.383	-12,00%	251.872	13,26%
Despesas com Propag. e Publicidade (*3)	244	-24,34%	237	-3,03%	338	42,75%
Evolução do Disponível	81.877	17,36%	69.518	-15,09%	83.811	20,56%
Evolução do Passivo Circulante	82.613	-12,14%	87.193	5,54%	96.972	11,22%
<b>Dívida Ativa</b>	<b>375.315</b>	<b>8,01%</b>	<b>408.021</b>	<b>8,71%</b>	<b>431.680</b>	<b>5,80%</b>
(-) Ajuste a valor recuperável	224.407	27,35%	329.148	46,67%	317.784	-3,45%
<b>(=) Dívida Ativa após Ajuste</b>	<b>150.908</b>	<b>-11,89%</b>	<b>78.873</b>	<b>-47,73%</b>	<b>113.896</b>	<b>44,40%</b>
Dívida Interna	274.757	4,15%	290.683	5,80%	308.737	6,21%
- Ajuste Fiscal	256.387	4,67%	272.498	6,28%	288.594	5,91%
Dívida Externa	28.503	-7,39%	25.919	-9,07%	31.977	23,37%
Precatórios e Sentenças Judiciais - Saldo	29.079	10,12%	30.739	5,71%	32.817	6,76%
Precatórios e Obrigações de Pequeno Valor - Pagamentos pelo TJSP	7.283	32,48%	11.319	55,42%	7.823	-30,88%
Precatórios - Repasses ao TJ	6.084	-24,92%	7.081	16,39%	7.476	5,58%
<b>Despesas com Pessoal e Reflexos (*4)</b>	<b>102.081</b>	<b>44,55%</b>	<b>113.814</b>	<b>49,62%</b>	<b>123.370</b>	<b>49,19%</b>
- Poder Executivo	86.901	37,93%	97.009	42,29%	105.812	42,19%
- Poder Legislativo	1.944	0,85%	2.205	0,96%	1.853	0,74%
- Poder Legislativo (ALESP)	974	0,43%	1.136	0,50%	897	0,36%
- Poder Legislativo (TCESP)	970	0,42%	1.069	0,47%	956	0,38%
- Poder Judiciário	10.536	4,60%	11.841	5,16%	12.483	4,98%
- Poder Judiciário (TJ)	10.475	4,57%	11.771	5,13%	12.404	4,95%
- Poder Judiciário (TJM)	61	0,03%	70	0,03%	80	0,03%
- Ministério Público	2.700	1,18%	2.758	1,20%	3.223	1,28%
Ensino - incluindo inativos	59.387	31,61%	62.719	33,66%	71.901	34,40%
Ensino - excluindo inativos (*5)	48.548	25,84%	48.053	25,90%	56.002	26,79%
Saúde - incluindo glosa por despesas executadas sem responsabilidade específica da SES/SP (desconformidade com art. 198, I da CF e art. 9º, II da Lei 8080/1990.	18.611	9,98%	20.549	11,03%	23.729	11,35%
Saúde - se desconsiderado o art. 2º da LC 141/2012	23.964	12,85%	23.692	12,71%	28.890	13,82%

Resultado Primário previsto LDO (*6)	17.035	21,21%	13.705	-19,55%	18.704	36,48%
Resultado Primário realizado (*6)	21.151	-49,51%	5.069	-76,03%	13.404	164,42%
Resultado Nominal previsto LDO (*7)	4.707	-24,40%	-4.373	-192,90%	4.572	-204,55%
Resultado Nominal realizado (*7)	-47	-100,14%	-23.079	49004,26%	-7.225	-68,70%
Dívida Consolidada Líquida (*8)	264.679	6,05%	293.566	10,91%	317.656	8,21%
Passivo Atuarial	767.156	-5,47%	973.831	26,94%	840.676	-13,67%

(\*1) - Obs. (1) Devido ao procedimento adotado pelo Estado de São Paulo de contabilização do Fundeb nos anos de 2021 e 2022 e para fins de comparação com o ano de 2023 e 2024 foram deduzidas das despesas empenhadas em 2021 os valores de R\$10.292.971 mil e em 2022 de R\$10.600.908 mil.

(2) Devido ao procedimento adotado pelo Estado de São Paulo de contabilização do Fundeb nos anos de 2021 e 2022 foram excluídas das Receitas os valores retidos ao Fundeb (seria a conta redutora, se adotada) em 2021 de R\$31.441.993 mil e em 2022 de R\$34.531.863 mil. Em 2023 de R\$34.401.931 mil e 2024 de R\$38.611.810 mil. Além disso, em 2021 e 2022 foram acrescentadas receitas de transferências do Fundeb (retorno) em 2021 de R\$21.149.022 mil e 2022 de R\$23.930.955 mil, em razão de que, à época, tais valores não eram contabilizados.

(\*2) - A receita tributária, a partir de 2023, já considera o Fundeb como redutor de receita, portanto, receita está líquida do Fundeb.

**- A análise comparativa nesta tabela se dá pelos valores nominais. As tabelas do Balanço Orçamentário apresentam os valores de anos anteriores, corrigidos pelo IPCA.**

(\*3) - Exceto publicidade legal. Portanto, os valores apresentados nesta linha incluem a despesa com propaganda, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública.

(\*4) - As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo. Os valores apresentados são calculados após a exclusão do ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas e, sem a inclusão dos recursos do FUNDEB na RCL.

(\*5) Total das despesas = Despesa bruta (R\$71.901.429 mil), deduzidas das exclusões (R\$15.365.831 mil) e glosas com despesas não deduzidas pela gestão estadual (R\$533.347 mil).

(\*6) - O resultado primário realizado, comparativamente ao previsto, representou:

**Em 2021, 198,07%, em 2022, 24,16%, em 2023, -63,02% e em 2024, -28,34%.**

**A partir de 2024 o Resultado Primário é apurado com RPPS = R\$12.941.506 mil, e, "exceto fontes RPPS" = R\$13.403.602 mil**

(\*7) - **O Resultado Nominal previsto originalmente na LDO era de redução da Dívida Líquida em R\$4,57 bilhões. O Resultado Nominal realizado, calculado pela diferença de saldo da DCL demonstrou aumento da dívida em R\$7,22 bilhões.**

(\*8) - Em 2024 a SFP procedeu a revisão da metodologia de apuração dos demais haveres que representam dedução na apuração da DCL. Em 2023 os demonstrativos apontavam DCL de R\$293.566 milhões. Os ajustes levaram a DCL ao saldo de R\$310.431 milhões em 31/12/2023. Neste sentido, a variação real é de 2,33% para o saldo apresentado em 2024 de R\$317.656 milhões.

**Obs.:** trata-se de quadro resumo. Para maiores informações, inclusive quanto aos critérios utilizados, consultar o tópico específico do Relatório.

**Os itens Despesa com Pessoal, Ensino e Saúde têm os percentuais calculados em relação à receita, conforme normas específicas vigentes para cada situação.**

## **1.25. NOTIFICAÇÕES E JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Durante toda a instrução processual, a Origem foi notificada para ciência dos laudos ofertados pela fiscalização e, após instrução consolidada apresentada pela DCG no processo principal das Contas de 2024, TC-005174.989.24-4 (evento 153), juntamente com a manifestação do DSF-I – Departamento de Supervisão da fiscalização I (evento 155) e dos Órgãos Técnicos (DIPE<sup>16</sup>, SDG<sup>17</sup>, PFE<sup>18</sup> e MPC<sup>19</sup> – eventos 167, 170, 175 e 179), visando à garantia ao princípio do contraditório e da ampla defesa, o Governo do Estado de São Paulo, por seu responsável, foi notificado para ciência de todos os pronunciamentos constantes dos autos, tendo sido concedido prazo para apresentação de esclarecimentos que entendesse pertinentes. Foi dada ciência, por ofício, aos Excelentíssimos Governador do Estado, Secretário da Fazenda e Planejamento e Procuradora Geral do Estado (eventos 182 a 192).

Foram apresentadas justificativas, conforme documentos juntados no evento 196 do TC-005174.989.24-4.

Os autos retornaram ao Departamento de Instrução Processual Especializada-DIPE (anteriormente, ATJ-Assessoria Técnico-Jurídica), Secretaria Diretoria Geral-SDG, Procuradoria da Fazenda do Estado-PFE e Ministério Público de Contas-MPC, conforme manifestações apresentadas nos eventos 211 a 218 do processo principal.

---

<sup>16</sup> DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada, anteriormente denominada Assessoria Técnico-Jurídica.

<sup>17</sup> Secretaria-Diretoria Geral.

<sup>18</sup> Procuradoria da Fazenda do Estado.

<sup>19</sup> Ministério Público de Contas.

## 1.26. MANIFESTAÇÕES DOS ÓRGÃOS TÉCNICOS DO TCESP

Em conformidade com o art. 183 do Regimento Interno do TCESP, após a conclusão dos trabalhos consolidados das Contas do Governador de 2024 pela DCG (evento 153 do TC-005174.989.24-4), os processos seguiram para manifestação do Departamento de Supervisão da fiscalização - I, do Departamento de Instrução Processual Especializada<sup>20</sup>, da Secretaria-Diretoria Geral, da Procuradoria da Fazenda do Estado e do Ministério Público de Contas.

O **Departamento de Supervisão da Fiscalização – DSF-I** destacou os principais tópicos abordados na instrução da DCG e opinou pela emissão de parecer prévio favorável às Contas de 2024, com as propostas de recomendações, determinações e encaminhamentos efetuadas pela Diretoria de Contas do Governador (evento 155).

A área especializada de **economia do DIPE**, quanto aos aspectos econômico-financeiros, considerou que os resultados orçamentário, financeiro e econômico superavitários contribuem para a emissão de parecer favorável, contudo, com ressalvas em relação às impropriedades detectadas nas Demonstrações Contábeis, em itens como Imobilizado, Depósitos Judiciais, Dívida Ativa, Precatórios, Regime Próprio de Previdência, Fundo Estadual de Saúde (Fundes), Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (Siafic), por entender que as Demonstrações Contábeis do Estado de São Paulo, no exercício de 2024, não refletem a sua realidade patrimonial e/ou representam elevado risco à integridade do patrimônio público (eventos 167.1 e 211.2).

Em relação aos cálculos que compreendem os itens “despesa com pessoal, “aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino e

---

<sup>20</sup> Anteriormente denominada Assessoria Técnico-Jurídica.

“aplicação em ações e serviços públicos de saúde”, a área especializada de **cálculos** do DIPE entendeu que as contas comportam parecer favorável (eventos 167.2 e 211.1)

A área **jurídica** do DIPE, opinou pela emissão de parecer favorável às Contas, com recomendações, propondo que a Administração paulista seja instada a adotar providências urgentes com vistas à efetiva transparência dos atos de renúncia fiscal praticados (eventos 167.3 e 211.3).

Já a **Chefia do Departamento de Instrução Processual Especializada** acompanhou as ponderações lançadas nos pareceres das Assessorias Técnicas especializadas e manifestou-se pela emissão de parecer favorável, com ressalvas pertinentes às desordens contábeis, às injustificadas alterações das metas fiscais, ao imobilizado, aos benefícios fiscais/renúncias de receitas, à gestão da previdência, aos precatórios e à não aplicação da parcela diferida do FUNDEB no primeiro quadrimestre de 2025 (eventos 167.4 e 211.3).

A **Secretaria-Diretoria Geral** entendeu que as contas se encontram equilibradas e opinou pela emissão de parecer favorável, contudo, com ressalvas, em razão dos problemas relacionados às distorções verificadas nas demonstrações contábeis e à reprogramação de metas de resultados nominal e primário, bem como dos lapsos verificados nos temas planejamento e legislação orçamentária, alterações orçamentárias, dívida ativa, renúncia de receitas, ensino, saúde, precatórios e previdência, por implicarem obstáculos à verificação das situações financeira e patrimonial efetivas do Estado e/ou pelo perigo que representam para a integridade das Contas em exercícios futuros, com a expedição das recomendações ao Governo do Estado propostas pela DCG em seu relatório de instrução, com exceção das relacionadas ao art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 e aos procedimentos de cálculos adotados para atualização monetária e juros incidentes nos precatórios estaduais pagos após a Emenda Constitucional nº 113/2021 (eventos 170 e 213).

De seu turno, a **Procuradoria da Fazenda do Estado junto ao Tribunal de Contas**, parcialmente alinhada aos entendimentos anteriores emitidos pelos órgãos preopinantes, opinou pela emissão de parecer favorável, com as recomendações destacadas em suas manifestações, voltadas ao contínuo aprimoramento da gestão pública estadual e consolidação das melhorias implementadas (eventos 175 e 215).

O **Ministério Público de Contas** opinou pela emissão de parecer prévio favorável às contas, com ressalvas em relação às falhas anotadas na gestão estadual do ensino, nas renúncias de receitas e na gestão da previdência social dos servidores, com as recomendações ofertadas pelas áreas especializadas e as mencionadas na sua manifestação (eventos 179 e 218).



VOTO  
**CONTAS DO  
GOVERNADOR**

---

2024



**TCE-SP**  
Tribunal de Contas  
do Estado de São Paulo

**VOTO**

**CONTAS DO GOVERNADOR - EXERCÍCIO DE 2024**

**PROCESSO:** TC-005174.989.24-4.

**RESPONSÁVEL:** Governador Tarcísio de Freitas.

**RELATOR:** Conselheiro Dimas Ramalho.

**COMPETÊNCIA:** Tribunal Pleno.

**DATA DA SESSÃO:** 25/06/2024.

**PROCURADOR-CHEFE DA PROCURADORIA DA FAZENDA DO  
ESTADO JUNTO AO TCESP:** Denis Dela Vedova Gomes.

**PROCURADORA GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:**  
Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

## 2. VOTO

Em apreciação, as Contas do Governador do exercício de 2024, de responsabilidade do Governador Tarcísio de Freitas, visando à emissão de Parecer Prévio, em conformidade com o disposto no art. 33, inciso I, da Constituição Estadual<sup>21</sup> e nos artigos 2º, inciso I, e 23 da Lei Complementar nº 709/1993<sup>22</sup>.

O Balanço Geral de 2024 contempla a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do próprio Tribunal de Contas, na forma do § 1º do art. 23 da referida Lei.

### 2.1. FINANÇAS DO ESTADO

A Contadoria Geral do Estado, da Secretaria da Fazenda e Planejamento, apresentou, de forma consolidada e comparada com o exercício de 2023, a prestação de contas do Estado de São Paulo para o ano fiscal finalizado em 31 de dezembro de 2024, na forma do Balanço Geral do Estado (BGE), constituído dos Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário, da

---

<sup>21</sup> Constituição do Estado de São Paulo. Art. 33 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento.

<sup>22</sup> Lei Complementar nº 709/1993. Art. 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete: I - apreciar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado.

Art. 23 - O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, no prazo fixado pela Constituição, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, a Assembleia Legislativa. § 1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas. § 2º - O Governador remeterá o balanço das contas, peças acessórias e relatório circunstanciado do Secretário da Fazenda à Assembleia Legislativa e, concomitantemente, cópia ao Tribunal de Contas. § 3º - O prazo a que se refere este artigo será contado da data do recebimento da cópia das contas pelo Tribunal de Contas. § 4º - O parecer de que trata este artigo consistirá em uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, indicando, se for o caso, as irregularidades, as parcelas impugnadas, as ressalvas e as recomendações.

Demonstração das Variações Patrimoniais, da Demonstração dos Fluxos de Caixa, da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e com as Notas Explicativas correspondentes.

O órgão instrutivo descreve que os relatórios e demonstrativos contábeis evidenciam que o Estado de São Paulo vem se dedicando, de forma gradual, à adoção dos novos critérios e conceitos previstos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade aderentes às Normas Internacionais, adotadas desde 2008, e que, periodicamente, passa por atualizações e novas regulamentações.

Todavia, a Diretoria responsável aponta ainda que a contabilidade utilizada pela Administração paulista está com atraso nos procedimentos relativos ao:

- a) reconhecimento inicial e mensuração de **bens imobilizados** e dos custos subsequentes;
- b) registros periódicos de **depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado**, com revisão periódica da vida útil e valores residuais;
- c) reconhecimento e mensuração integral dos **bens móveis**;
- d) reconhecimento e mensuração de **ativos intangíveis** desenvolvidos internamente; e
- e) reconhecimento e mensuração de **obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais**, além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência.

Este atraso na adoção das normas contábeis vigentes provoca distorções, pois implica em ativos e passivos registrados por valores que não representam com fidedignidade o patrimônio público sob responsabilidade dos gestores do Estado de São Paulo, razão pela qual este ponto deve ser objeto de ressalva.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento encaminhou a Informação nº 001/2025/DCG<sup>23</sup> atualizados. Ao contrário, apresenta justificativa pelo não atendimento, esclarecendo que as atuais prioridades se concentram na implementação do novo Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC e que “o desenvolvimento e a implementação de novas rotinas contábeis em conformidade com as normas internacionais de contabilidade e os padrões do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) terão continuidade no decorrer da implantação do novo sistema”.

A falta de confiabilidade de parte dos registros contábeis, evidenciada nos autos, gera inconsistências nos balanços que infringem as normas da Contabilidade Pública. Essa situação distorce os resultados e dificulta a avaliação da aplicação dos recursos, impactando negativamente a fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.

Apesar das justificativas apresentadas pela Origem, incongruências em relação ao caixa e equivalentes de caixa, créditos a receber de curto prazo, dívida ativa, investimentos, imobilizado; obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais carecem de correções, de modo a dar pleno atendimento ao princípio da transparência (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>24</sup>), da qualidade da informação contábil (item 3.5 da NBC TSP – Estrutura Conceitual 83 da Lei Federal nº 4.320/1964<sup>25</sup>).

---

<sup>23</sup> TC-005174.989.24, evento 149.69, doc. “Informação nº 001/2025/DCG”.

<sup>24</sup> Lei Complementar nº 101/2000. 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 mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

<sup>25</sup> Lei Federal nº 4.320/1964. Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos os quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

A equipe técnica aponta, igualmente, que, em relação aos bens imóveis, não existe sistema administrativo capaz de contabilizá-los, prejudicando sua evidenciação e dificultando o controle quanto às movimentações, depreciações, baixas ou incorporações.

Após a identificação dos problemas citados, dentre outros, este Tribunal enviou para cada um dos órgãos relatório com os apontamentos e foi dado prazo para corrigirem os registros no Sistema de Gerenciamento de Imóveis - SGI. A análise dos relatórios, após comunicação da falha, evidenciou que muitos dos problemas identificados permaneceram, ou seja, imóveis sem precificação ou com valores genéricos e irreais continuaram equivocadamente relacionados no sistema próprio.

Portanto, é necessário implementar um sistema de controle de bens imóveis adequado e integrado com o sistema contábil e, além disso, que conte com operadores treinados em cada Unidade Gestora no sentido de promover o correto registro, manutenção, atualização e conciliação desses dados.

Voltando aos números do exercício, constatou-se que houve relevante aumento no Resultado Financeiro, que passou de R\$14,7 bilhões (quatorze bilhões e setecentos milhões de reais) de déficit em 2023, para R\$21,2 bilhões (vinte e um bilhões e duzentos milhões de reais) de superávit financeiro em 2024.

Essa reavaliação, resultou em um ganho de R\$133 bilhões (cento e trinta e três bilhões de reais). Já o Resultado Patrimonial, apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais, foi positivo em R\$75,4 bilhões em 2024<sup>26</sup>, conforme relatório da consultoria atuarial contratada pelo Governo do Estado de São Paulo.

---

<sup>26</sup> Negativo em R\$294,7 bilhões em 2023 – R\$280,8 bilhões considerando a correção mencionada.

É necessário ressaltar a importância da Demonstração das Variações Patrimoniais como instrumento de avaliação, assim como indicador de gestão fiscal com influência direta na formação do Patrimônio Líquido do período, além de ser ferramenta essencial para elaboração e análise dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Assim é de crucial relevância a republicação das demonstrações financeiras, com os respectivos ajustes, na forma estabelecida pela NBCTSP 23, que, dentre outras diretrizes, orienta como deve acontecer a retificação de erro. Saliento que a republicação não foi atendida, consequência disso são demonstrações de 2024 sem comparabilidade com as do exercício anterior.

Isso porque, embora a Nota Explicativa da Demonstração das Variações Patrimoniais apresente trechos sinalizando os erros e incorreções de 2023, não existe nenhuma explicação que aponte os valores incorretos ou o real dimensionamento das distorções que ocorreram. Portanto, é preciso que o Executivo Estadual retifique o referido demonstrativo de modo a dar pleno atendimento às normas de regência da matéria.

Passando para a abordagem do Balanço Orçamentário, o foco foi a análise dos resultados da execução orçamentária e financeira do Executivo Paulista, no exercício de 2024, com objetivo de acompanhar o comportamento das receitas e despesas ao longo do ano.

Na tabela a seguir, é apresentada a execução orçamentária consolidada de 2024, incluindo receitas e despesas intraorçamentárias:

**Tabela 4 - Execução Orçamentária - Receitas realizadas x Despesas empenhadas (Despesas liquidadas + Inscritos em RPNP)**

RECEITAS CONSOLIDADAS	2024	DESPESAS CONSOLIDADAS	R\$ milhares	
	RECEITAS REALIZADAS		2024	INSCRITOS EM RPNP
			DESPESAS LIQUIDADAS	
RECEITAS (exceto INTRA)	354.009.689	DESPESAS (exceto INTRA)	335.692.615	10.032.221

<b>1 - RECEITAS CORRENTES</b>	<b>330.808.495</b>	<b>3 - DESPESAS CORRENTES</b>	<b>302.757.806</b>	<b>7.198.931</b>
11 - IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	251.871.553	31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	134.385.482	0
12 - CONTRIBUICOES	7.836.331	32 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	14.888.401	0
13 - RECEITA PATRIMONIAL	12.928.670	33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	153.483.923	7.198.931
14 - RECEITA AGROPECUARIA	56.236			
15 - RECEITA INDUSTRIAL	97.586			
16 - RECEITA DE SERVICOS	7.205.272			
17 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	43.961.512			
19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.851.334			
<b>2 - RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>23.201.193</b>	<b>4 - DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>32.934.809</b>	<b>2.833.290</b>
21 - OPERACOES DE CRÉDITO	3.314.122	44 - INVESTIMENTOS	15.535.687	2.767.917
22 - ALIENACAO DE BENS	15.799.624	45 - INVERSOES FINANCEIRAS	5.998.663	65.372
23 - AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	0	46 - AMORTIZACAO DE DÍVIDA	11.400.458	0
24 - TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	141.866			
29 - OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	3.945.581			
<b>RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>17.747.697</b>	<b>DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS</b>	<b>17.581.670</b>	<b>166.027</b>
<b>7 - RECEITAS CORRENTES - INTRA</b>	<b>13.255.209</b>	<b>3 - DESPESAS CORRENTES</b>	<b>13.188.493</b>	<b>66.716</b>
72 - CONTRIBUICOES	8.569.802	31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	9.697.626	0
74 - RECEITA AGROPECUARIA	4.856	32 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	101.378	0
76 - RECEITA DE SERVICOS	2.464.658	33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.389.489	66.716
77 - TRANSFERENCIAS CORRENTES				
79 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2.215.893			
<b>8 - RECEITAS DE CAPITAL - INTRA</b>	<b>4.492.488</b>	<b>4 - DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>4.393.177</b>	<b>99.311</b>
82 - ALIENACAO DE BENS		44 - INVESTIMENTOS	66.179	98.510
89 - OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	4.492.488	45 - INVERSOES FINANCEIRAS	4.200.234	800
		46 - AMORTIZACAO DE DÍVIDA	126.764	0

SOMA (incluindo INTRA)	371.757.386	SOMA (incluindo INTRA)	353.274.285	10.198.248
		SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	8.284.853	
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>371.757.386</b>	<b>TOTAL DAS DESPESAS (LIQUIDADO + INSCRITOS EM RPNP) COM SUPERÁVIT</b>	<b>371.757.386</b>	

Fonte: Sigeo, RREO 6º bimestre/2024 e BGE 2024.

Obs.: Inclui receitas intraorçamentárias, que se apresentam simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

Com base nos dados acima, o confronto das Receitas e Despesas (exceto intraorçamentárias) indica um **superávit orçamentário de R\$8.284.853 mil** (oito bilhões duzentos e oitenta e quatro milhões oitocentos e cinquenta e três mil reais), **equivalente a 2,34% da Receita Arrecadada** (exceto intra).

No período, o Estado arrecadou R\$354 bilhões (trezentos e cinquenta e quatro bilhões de reais), valor 7,91% acima do estimado na Lei Orçamentária Anual (R\$328 bilhões), o que implicou uma receita extra de R\$26 bilhões (vinte e seis bilhões de reais) para os cofres públicos.

Como bem ponderou o Ministério Público de Contas, trata-se do quarto exercício seguido em que a arrecadação foi superior ao estipulado na LOA, situação que contrasta com as frustrações de arrecadação observadas em 2019 (-2,41%) e em 2020 (-4,04%).

Apesar de o desempenho das receitas correntes ter sido positivo em termos reais, o destaque da arrecadação em 2024 reside nas receitas de capital, cuja evolução (superior a 200%) pode ser atribuída à alienação de ações da SABESP, que alcançou uma receita bruta de R\$14,77 bilhões (quatorze bilhões setecentos e setenta milhões de reais).

Também em “Outras Receitas de Capital” o principal componente é referente aos recursos provenientes de depósitos judiciais destinados ao pagamento de precatórios. Recordo que o Estado de São Paulo não adota o procedimento de reconhecimento da receita corrente conforme objeto da lide e

não destina os recursos dos depósitos judiciais em que o Estado é parte para as vinculações legais, contrariando os termos do Comunicado SDG nº 29/2021 e Instrução de Procedimento Contábil IPC 15

Desde o exercício de 2021, este Tribunal vem recomendando ao Governo que adote o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais, falha que persiste sem correção.

Na perspectiva das despesas, verifica-se aumento real de 6,11% nas despesas consolidadas (exceto as intraorçamentárias).

Os dispêndios são classificados em orçamentários, transações que dependem de autorização legislativa (consignação de dotação orçamentária), e extraorçamentários, que são aqueles que não constam na lei orçamentária anual (determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios).

Para melhor compreensão e visualização da matéria reproduzo quadro e gráfico elaborado pela fiscalização:

**Tabela 5 - Despesas Realizadas- atualizadas pelo IPCA**

R\$ milhares

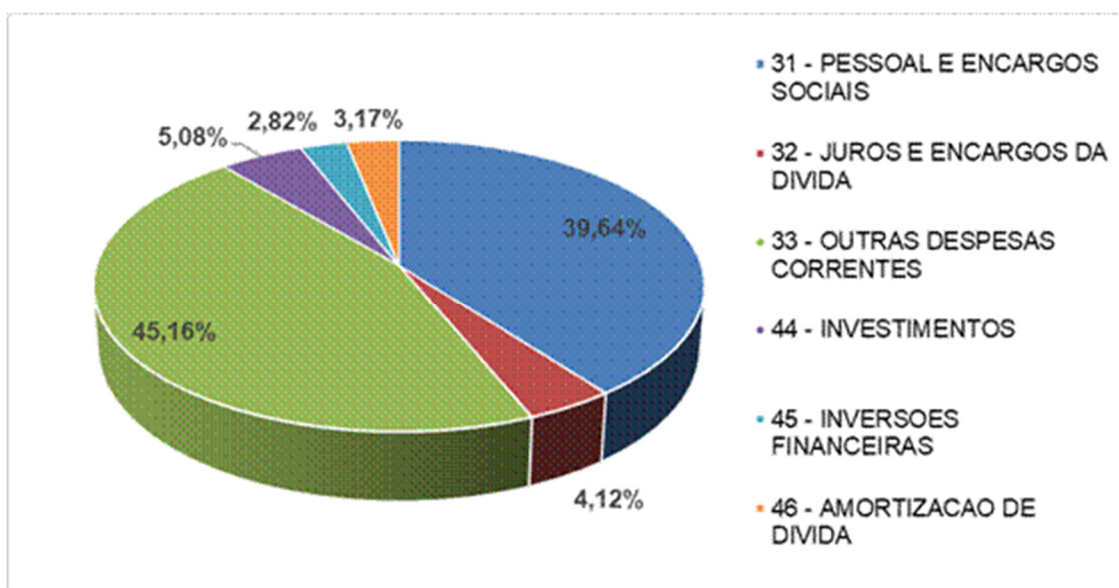
DESPESA CONSOLIDADA	2023 (*)	AV% 2023	2024	AV% 2024	AH% 2024/2023
<b>Total das Despesas (exceto intra)</b>	<b>325.821.485</b>	<b>96,17%</b>	<b>345.724.836</b>	<b>95,12%</b>	<b>6,11%</b>
<b>3 - DESPESAS CORRENTES</b>	<b>293.079.398</b>	<b>86,50%</b>	<b>309.956.737</b>	<b>85,28%</b>	<b>5,76%</b>
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	129.579.519	38,25%	134.385.482	36,97%	3,71%
32 - JUROS E ENCARGOS DA ÍVIDA	14.571.858	4,30%	14.888.401	4,10%	2,17%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	148.928.020	43,96%	160.682.855	44,21%	7,89%
<b>4 - DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>32.742.087</b>	<b>9,66%</b>	<b>35.768.098</b>	<b>9,84%</b>	<b>9,24%</b>
44 - INVESTIMENTOS	17.607.337	5,20%	18.303.604	5,04%	3,95%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	4.434.685	1,31%	6.064.035	1,67%	36,74%
46 - AMORTIZACAO DE ÍVIDA	10.700.066	3,16%	11.400.458	3,14%	6,55%
<b>Total das Despesas Intraorçamentárias</b>	<b>12.990.750</b>	<b>3,83%</b>	<b>17.747.697</b>	<b>4,88%</b>	<b>36,62%</b>

DESPESA CONSOLIDADA	2023 (*)	AV% 2023	2024	AV% 2024	AH% 2024/2023
<b>3 - DESPESAS CORRENTES</b>	<b>11.824.761</b>	<b>3,49%</b>	<b>13.255.209</b>	<b>3,65%</b>	<b>12,10%</b>
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	9.883.062	2,92%	9.697.626	2,67%	-1,88%
32 - JUROS E ENCARGOS DA ÍVIDA	102.630	0,03%	101.378	0,03%	-1,22%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.839.068	0,54%	3.456.205	0,95%	87,93%
<b>4 - DESPESAS DE CAPITAL</b>	<b>1.165.990</b>	<b>0,34%</b>	<b>4.492.488</b>	<b>1,24%</b>	<b>285,29%</b>
44 - INVESTIMENTOS	287.096	0,08%	164.689	0,05%	-42,64%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	751.449	0,22%	4.201.034	1,16%	459,06%
46 - AMORTIZACAO DE DÍVIDA	127.444	0,04%	126.764	0,03%	-0,53%
<b>Total Geral</b>	<b>338.812.236</b>	<b>100,00%</b>	<b>363.472.533</b>	<b>100,00%</b>	<b>7,28%</b>

Fonte: Sigeo.

(\*) Valores atualizados pelo IPCA. Índices: 2023=1,048313.

**Gráfico 1 - Despesas Totais (incluindo intraorçamentárias)**



Fonte: Sigeo

A partir da tabela e do gráfico acima, verifica-se que “Outras Despesas Correntes” e “Despesas com Pessoal e Encargos Sociais” foram as mais relevantes em termos monetários no ano de 2024, tendo participação, respectivamente, de 45,16% e 39,64% no total dos dispêndios do exercício.

Saliento que a Unidade Orçamentária 53057 – SÃO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV foi responsável pela maior parte do gasto, em razão

do pagamento de benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas, totalizando R\$54.866.216 mil (cinquenta e quatro bilhões oitocentos e sessenta e seis milhões duzentos e dezesseis mil reais) em 2024.

As despesas com juros e encargos da dívida aumentaram 2,15% em comparação com o exercício de 2023, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 6 - Juros e Encargos da Dívida**

DESPESAS	2023(*)	AV% 2023	2024	R\$ milhares	
				AV% 2024	AH% 2024/2023
32 - JUROS E ENCARGOS DA ÍVIDA - exceto intra	14.571.858	99,30%	14.888.401	99,32%	2,17%
32 - JUROS E ENCARGOS DA ÍVIDA - intra	102.630	0,70%	101.378	0,68%	-1,22%
<b>Total Geral</b>	<b>14.674.489</b>	<b>100,00%</b>	<b>14.989.779</b>	<b>100,00%</b>	<b>2,15%</b>

Fonte: Sigeo.

(\*) Valores atualizados pelo IPCA. Índice: 2023=1,048313.

Finalizando as análises dos gastos, ratifico a necessidade de aperfeiçoamento dos registros contábeis e da revisão da classificação das despesas com publicidade, de modo a distinguir os atos oficiais obrigatórios (que devem ser alocados em item específico) das ações de comunicação institucional, garantindo aderência às normas de contabilidade pública e maior transparência na destinação dos recursos.

Passando ao exame das **Alterações Orçamentárias**, ressalto que, mediante informações extraídas do Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO, a DCG apresentou as margens orçamentárias da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA em 2024, conforme segue:

**Tabela 7 - Margem Orçamentária Inicial, Utilizada e Saldo Disponível – 2024**

Em reais

Nome da Lei	Margem Inicial	Utilizado	Minutas de Decreto	Saldo Disponível
Art. 12, § 1º (Lei nº 17.725/23 - 10% da Despesa)	32.806.323.723	26.854.393.157	0	5.951.930.566
Art. 13 (Lei nº 17.725/23 - 15% da Despesa)	49.209.485.585	11.113.961.810	0	38.095.523.775
Art. 14 (Lei nº 17.725/23 - 10% da Despesa)	32.806.323.723	19.378.261.019	0	13.428.062.704
Art. 15 (Lei nº 17.725/23 - ref. adms.)		2.848.379	0	0
Art. 29 (Lei nº 17.725/23 - emendas parlam. e impositivas)		698.963.211	0	0
Art. 5º (Lei nº 17.615/22 - Instituiu o FAEE)	50.000			50.000
Art. 9º, inciso II (Lei nº 17.863/23 - RECON)	68.783.678	25.717.855	0	43.065.823
Art. 9º, inciso I (Lei nº 17.863/23 - 17% da Despesa)	55.770.750.330	13.836.795.137	0	41.933.955.193
<b>Soma</b>	<b>170.661.717.039</b>	<b>71.910.940.568</b>	<b>0</b>	<b>99.452.588.061</b>

Fonte: Elaborado pela fiscalização com base no TC-008877.989.24, evento 65.73.

De acordo com os dados acima, quanto ao limite estabelecido pelo art. 9º, inciso I, da LOA/2024 o Executivo suplementou R\$13,84 bilhões (treze bilhões oitocentos e quarenta milhões de reais), o que representa aproximadamente 24,81% do limite de 17% (R\$55,77 bilhões) e 4,22% do total da despesa fixada (R\$328,06 bilhões).

Referente à transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, observo que, em atendimento às recomendações feitas no Parecer das Contas 2020 (TC-005866.989.20-587), de minha Relatoria, desde a LDO/2021 há autorização genérica para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, que, nos termos da LDO/2024, foi estipulada em até 15% da despesa fixada (art. 13).

Diante desse cenário, a auditoria anotou que as justificativas para as modificações orçamentárias, em geral, se restringem à indicação de necessidade do programa ou órgão beneficiado, sem apresentar estudos de impacto na política pública que está sendo reduzida e novos indicadores ou metas da política ora beneficiada.

Além do mais, relativamente às transposições, remanejamentos e transferências, relatou-se que a Secretaria da Fazenda e Planejamento não apresentou as informações sobre as alterações orçamentárias de forma segregada.

Ciente de tal circunstância, e considerando a importância do planejamento para o equilíbrio orçamentário e cumprimento de limites estabelecidos na Lei Fiscal e Constituições Federal e Estadual, assim como para a consecução e efetividade de políticas de relevante interesse público, acompanhado da Diretoria de Contas do Governador - DCG e da Secretaria Diretoria Geral - SDG, entendo que o planejamento do orçamento requer aprimoramento, de modo que as alterações orçamentárias sejam reduzidas e não comprometam a execução de programas e ações de outras Secretarias/Órgãos e suas respectivas políticas públicas previamente aprovadas pelo Poder Legislativo.

## **2.2. TRANSFERÊNCIA ESPECIAL – DA UNIÃO PARA O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (EMENDAS PIX)**

Neste tópico, analisarei emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual da União, em que recursos são alocados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida (art. 166-A).

Em relação às transferências especiais do artigo 166-A, I, da Constituição Federal, que lastreia as denominadas “Emendas Pix”, o Governo do Estado de São Paulo, no exercício de 2024, obteve receita de transferências da União no total de R\$59.284 mil (cinquenta e nove milhões, duzentos e oitenta e quatro mil reais).

Importante pontuar que em relação ao Governo Federal, o Supremo Tribunal Federal-STF estabeleceu a obrigatoriedade de apresentação

e aprovação prévia do plano de trabalho de cada emenda, sob pena de caracterizar impedimento de ordem técnica à execução<sup>27</sup>. Dessa forma, somente com a aprovação do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal será possível a liberação de novas "emendas PIX" para o exercício de 2025 e para os próximos exercícios.

Referente às emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores, foi fixado o prazo para que seja providenciada a apresentação do plano de trabalho, além de regras específicas da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual que deve ser aplicada em consonância com a Constituição, tal como interpretada pelas decisões do STF.

### **2.3. PRECATÓRIOS**

A sistemática de pagamentos de precatórios adotada pelo Governo do Estado de São Paulo é a do regime especial, visto que em 25 de março de 2015, possuía precatórios atrasados, tendo como prazo até o final de 2029 para quitá-los, incluindo os novos, nos termos do art. 101, caput, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

Em relação às Contas de 2024, a instrução dos autos evidencia que houve apresentação do Plano de Pagamento de Precatórios, suprimindo, desse modo, a ressalva anotada nas contas do exercício anterior<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Cf. ADIs 7688 (e-doc. 49), 7695 (e-doc. 32) e 7697 (e-doc. 32) acerca da obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévias dos Planos de Trabalho, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas, nos termos do art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº. 210/2024.

<sup>28</sup> TC-005272.989.22-7.

Também foi atendida a recomendação para que o Governo do Estado aprimorasse os valores pertinentes a precatórios e requisitórios de pequena monta, entre aqueles registrados em bancos de dados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e da Procuradoria Geral do Estado e aqueles disponíveis no SIGEO (Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária), a fim de eliminar toda e qualquer divergência. Os testes realizados pela Diretoria de Contas do Governador não detectaram inconsistências sobre esse ponto.

No entanto, há outros aspectos que merecem adoção de providências pelo Poder Executivo.

Persiste a falta de reconhecimento de precatórios em contas contábeis pertinentes à natureza da obrigação (precatórios de pessoal, precatórios de benefícios previdenciários, precatórios de fornecedores, precatórios de contas a pagar e outros precatórios), em inobservância às orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Os precatórios também devem ser reconhecidos com a devida segregação de contabilização, entre aqueles que pertencem ao Passivo Circulante e ao Passivo Não Circulante.

Quanto ao saldo de precatórios a ser pago até 2029, embora o Governo tenha aumentado o percentual dos depósitos mensais, calculados em função da Receita Corrente Líquida<sup>29</sup>, de 2,64%, em 2024, para 3,24% a partir de 2025, a projeção indica que a referida medida ainda não é suficiente para quitação dentro do prazo.

De acordo com o 'Plano de Pagamento de Precatórios 2025-2029', o saldo de precatórios alcançará R\$50,4 bilhões (cinquenta bilhões e quatrocentos milhões de reais) em 2029, 44% maior ao de 2024, de R\$35,1 bilhões (trinta e cinco bilhões e cem milhões de reais).

---

<sup>29</sup> Como prevê o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Assim, como medida preventiva para evitar inadimplemento do Governo ao final do prazo previsto para quitação (2029), recomendo a adoção de estudos visando à adequação do percentual da Receita Corrente Líquida destinado a suprir o pagamento de precatórios.

Ainda, o Ministério Público de Contas, por meio da representação TC-016837.989.24-3, questionou a metodologia financeira adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) para atualização monetária e juros incidentes sobre o pagamento de precatórios, após promulgação da Emenda Constitucional nº 113/2021.

De acordo com a referida norma, os precatórios devem ser atualizados pelo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente, uma única vez, até o efetivo pagamento.

A controvérsia decorre da interpretação da expressão 'acumulada mensalmente', visto que para os pagamentos de precatórios efetuados entre dezembro de 2021 e maio de 2024, o TJSP promoveu a capitalização mensal da referida taxa, ao invés da acumulação simples, sistemática que estaria em desacordo com a interpretação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) conferida por meio da Resolução do CNJ nº 303/2019, com redação dada pela Resolução nº 438/2022. De acordo com a diligência da fiscalização, essa prática teria desencadeado uma diferença de R\$41,1 milhões (quarenta e um milhões e cem mil reais) em desfavor do Estado, em um único precatório do Departamento de Estradas de Rodagem.

A ocorrência foi detectada após inspeção da Corregedoria Nacional de Justiça, que interpretou que a expressão "acumulada mensalmente" deveria corresponder à somatória simples da taxa Selic mensal do período, aplicada uma única vez sobre o precatório.

Contudo, como observou o DIPE, diferentes foram as interpretações das partes envolvidas neste processo:

- i. A Corregedoria do CNJ entendeu inadequada a capitalização da Selic identificada no Sistema de Controle de Pagamentos de Precatórios (SCP) do TJSP, administrado pela DEPRE (Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos), diante da Súmula 121 do Supremo Tribunal Federal, que veda a capitalização de juros (com poucas exceções);
- ii. O TJSP (Diretoria de Execução de Precatórios e Cálculos - DEPRE) sustentou a legitimidade da capitalização;
- iii. A Procuradoria-Geral do Estado também sustentou a legitimidade da capitalização;
- iv. O Ministério Público de Contas entende indevida a capitalização da Selic.

Ainda, a Procuradoria da Fazenda do Estado, destacou a divergência de interpretações entre a Corregedoria do CNJ e o FONAPREC (Fórum Nacional de Precatórios), ambos integrados ao Conselho Nacional de Justiça. Desse modo, entende que:

(...) enquanto não forem concluídos os procedimentos de providência n.º 0004596-17.2024.2.00.0000, ou outros referenciados que, ao que tudo indica, são voltados a apurar as determinações e as recomendações feitas pela equipe de inspeção do CNJ em relação à Diretoria do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPRE), não convém a este órgão de Controle Externo determinar a adoção de medidas corretivas para, prematuramente e a partir de uma interpretação enviesada, determinar a revisão dos valores dos precatórios expedidos, desde a promulgação da EC 113/21, com incidência da SELIC com juros compostos, o que pode colocar em risco não apenas a segurança jurídica, como a isonomia e o direito de propriedade dos credores da Fazenda Pública, sem prejuízo do acionamento de um grande número de servidores e agentes públicos desnecessariamente, em prejuízo à eficiência e à organização administrativa. (fl. 39 do evento 175 do TC-005174.989,24-4).

A controvérsia permanece sem resolução do órgão de supervisão competente, o CNJ, uma vez que dois de seus organismos internos possuem

entendimentos diferentes sobre a metodologia de atualização e correção monetária dos precatórios.

Diante do exposto, proponho que seja efetuado o acompanhamento, neste exercício, do deslinde do pedido de providências, autuado sob nº 0004596-17.2024.2.00.0000.

## **2.4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

O relatório da fiscalização avaliou o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo governo estadual em 2024. O documento detalha a receita corrente líquida, despesas com pessoal e parcerias público-privadas. Foram identificados pontos de não conformidade e áreas para melhoria, embora nenhum alerta formal tenha sido emitido.

A equipe de inspeção abordou questões como a reprogramação de metas fiscais, classificação de despesas e a relação entre despesas e receitas correntes, propondo medidas para aprimorar a gestão fiscal e contábil.

O objetivo principal da auditoria de conformidade foi avaliar o cumprimento do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e normas correlatas, bem como a observância das orientações contidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), com atenção especial às disposições do art. 59 da LRF.

A análise dos demonstrativos fiscais (RREO e RGF) foi baseada na 14<sup>a</sup> edição do MDF e seus anexos, incluindo comparações com mapeamentos para assegurar a aderência aos requisitos legais e aos critérios definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Foram também analisados documentos e informações fornecidas pela gestão estadual em atendimento às Instruções do TCESP e requisições formais.

Parte fundamental das análises decorre dos percentuais apurados com base na Receita Corrente Líquida Ajustada – RCLA, que ao final do exercício apresentou os seguintes valores:

**Tabela 1 - Cálculo da RCL-A para apuração do limite de endividamento – 6º bim./2024**

**Tabela 8 - Cálculo da RCL-A para apuração do limite de endividamento – 6º bim./2024**

CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA – RCL-A	R\$ milhares
RECEITAS CORRENTES	369.420.306
(-) Transferências Const. e Legais	71.172.237
(-) Contrib. Servidor plano prev.	7.780.817
(-) Compensação Financeira Reg. Prev	370.742
(-) Rendimentos de Aplicações de Recursos Previdenciários	41.621
(-) Contribuição ao Fundeb	38.611.810
(-) Reembolso Escolas Municipais	76.107
(-) <b>Transf. Obrigatórias Emendas Individuais<sup>30</sup></b>	354.996
<b>RCL Ajustada pelo Limite de Endividamento conforme MDF</b>	<b>251.011.975</b>
<b>RCL Ajustada pelo Limite de Endividamento conforme Governo Estadual</b>	<b>251.011.975</b>
<b>Diferença</b>	<b>-</b>

Fonte: Sigeo – Receitas e Despesas e Anexo 3 - RREO 6º bim./2024.

Prosseguindo. Constata-se que a receita realizada é **2,34%** superior a despesa **empenhada**, e **5,17%** superior à **liquidada**, desconsiderando-se as intraorçamentárias. Além disso, a receita de capital é inferior à despesa de capital, o que indica que não há receita de capital custeando despesas correntes ou de custeio:

**Tabela 9 - Tabela 2 - Resultado da execução orçamentária até o 6º bimestre de 2024**

R\$ em milhares

	A	B	C	D	E	F	G
	RECEITAS REALIZADAS (*1)	EMPENHOS ACUMULADOS	RESULTADOS	%	DESPESAS LIQUIDADAS	RESULTADOS	%
			(A-B)	(C/A)		(A-E)	(F/A)
Corrente	330.808.495	309.956.737	20.851.758	6,30%	302.757.806	28.050.689	8,48%

<sup>30</sup> Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/demonstrativo-relativo-as-emendas-parlamentares-individuais-para-df-estados-e-municipios/2024/114?ano\\_selecionado=2024](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/demonstrativo-relativo-as-emendas-parlamentares-individuais-para-df-estados-e-municipios/2024/114?ano_selecionado=2024). Acesso em: mar. 2025.

Capital	23.201.193	35.768.098	-12.566.905	54,16 %	32.934.809	-9.733.615	-41,95%
<b>Total</b>	<b>354.009.689</b>	<b>345.724.836</b>	<b>8.284.853</b>	<b>2,34%</b>	<b>335.692.615</b>	<b>18.317.074</b>	<b>5,17%</b>

Fonte: Sigeo e RREO 6º BIM/2024.

(\*1) Receita realizada = Sigeo – Receitas e RREO 6º bimestre incluindo a dedução na Receita Corrente da Conta do FUNDEB.

Em 2024, a Contadoria Geral do Estado promoveu mudanças no Anexo 6 do RREO para adequação ao MDF 14ª edição, passando a apresentar o resultado primário com e sem o impacto das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

A seguir apresentamos o resultado primário realizado e o previsto para o ano de 2024:

**Tabela 10 - Tabela 3 – Resultado primário realizado e previsto até o 6º bimestre de 2024**

	R\$ milhares 6º Bim 2024
<b>(A) RESULTADO PRIMÁRIO TOTAL ATÉ O BIMESTRE</b>	12.941.506
<b>(B) RESULTADO PRIMÁRIO TOTAL ATÉ O BIMESTRE (EXCETO FONTES RPPS)</b>	13.403.602
<b>(C) META RESULTADO PRIMÁRIO (SEM RPPS) REPROGRAMADO PELA LDO DE 2025</b>	<b>3.746.000</b>
<b>(D) DIFERENÇA (B-C)</b>	9.657.602
<b>(E) Variação % até o Bimestre (D/C)</b>	257,81%

Fonte: Sigeo e LDO 2025.

Conforme o Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 17.725/2023, a projeção inicial do Resultado Nominal para o exercício de 2024 era de **R\$4.572 milhões** (quatro milhões quinhentos e setenta e dois mil reais) em valores correntes, indicando, ainda, previsão de redução da Dívida Consolidada Líquida (DCL).

Posteriormente, a LDO de 2025 (Lei nº 17.990, de 23 de julho de 2024) reprogramou as metas de 2024, alterando a projeção do resultado nominal negativo (sem RPPS) em **R\$9.400 milhões** (nove milhões e

quatrocentos mil reais), sinalizando, portanto, previsão de aumento da Dívida Consolidada Líquida.

Como bem pondera a equipe técnica, as constantes reprogramações prejudicam a aferição do cumprimento das metas e o controle da execução orçamentária durante o exercício, impactando a compatibilidade estabelecida entre a LDO e a LOA.

As prioridades previstas na LDO de 2024, em princípio, já estão materializadas na LOA do respectivo exercício, razão pela qual não deveriam ser alteradas com a execução em andamento, sobretudo por meio da LDO de 2025.

A conduta de aproveitar a aprovação da LDO do ano subsequente para reprogramar metas e resultados fiscais do exercício em curso é de questionável constitucionalidade.

No sistema previsto pela Constituição Federal, a atividade orçamental do Estado é fundada em um planejamento cronologicamente concatenado e relacional que se perfaz com a edição de três leis específicas: o Plano Plurianual-PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e a Lei Orçamentária Anual-LOA.

Essas legislações se sucedem no tempo, estabelecendo uma gradação programática que se inicia com o PPA, passando pela LDO e culminando na LOA.

O PPA e a LDO têm natureza orientativa mais evidente e, portanto, possuem efeitos prospectivos para direcionar a elaboração e a execução do orçamento fiscal, prevendo metas e resultados a serem alcançados.

Ou seja, nos termos do art. 165 e seguintes da Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias assume a função de endereçamento, pois – como a própria nomenclatura sugere – compete a ela estabelecer diretrizes, objetivos

e condicionantes para que a previsão das receitas e fixação das despesas no orçamento alcancem as finalidades esperadas.

Nesse sentido, a LDO se projeta sempre para o futuro<sup>31</sup>. Sua vigência é anual e limitada, portanto, a disciplinar o ambiente fiscal e orçamentário do exercício vindouro.

Não se pode – pela própria natureza constitucional dessa espécie legislativa – pretender que a LDO acabe por remanejar ou alterar o quadro fático-normativo criado pela LDO imediatamente anterior. Chancelar tal intento acabaria por atribuir efeitos meramente formais à disciplina do planejamento orçamentário, autorizando-se a revisão de metas, em prejuízo ao necessário esforço para alcançá-las.

Em respostas às indagações da DCG, a Área de Acompanhamento da Política Fiscal e de Relacionamento Federativo – APR, da Secretaria da Fazenda, informa que as reprogramações foram motivadas pela atualização dos parâmetros macroeconômicos e pela incorporação dos dados realizados em 2023 à base de projeções para 2024, como por exemplo inflação e crescimento real do PIB estadual.

Todavia, embora se possa assentir à ocorrência de situações imprevisíveis e com impacto no planejamento inicialmente concebido, remanesce a impropriedade na instrumentalização formalista da LDO de 2025, que fora utilizada para modificar resultados e prioridades que não lhe caberia alterar.

Quanto aos números do final do exercício, o resultado nominal ficou negativo em - **R\$7.224.520** (sete milhões duzentos e vinte e quatro mil

---

<sup>31</sup> “As funções da LDO estão umbilicalmente ligadas à etapa de elaboração do orçamento, de montagem do quadro fiscal e de políticas governamentais prioritárias dentro do qual será elaborado. Não foi introduzida no sistema constitucional-orçamentário brasileiro para regular o que vem após a aprovação do orçamento e sua razão de ser está em ter papel relevante e útil ao processo decisório, desempenhado antes do encaminhamento da proposta orçamentária, razão pela qual a Constituição estabelece um prazo de aproximadamente 45 dias entre a sua ideal aprovação pelo Congresso e a apresentação do projeto de lei orçamentária anual pelo Poder Executivo.” OLIVEIRA, Weder de. *Lei De Diretrizes Orçamentárias*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 388.

quinhentos e vinte reais), o que representa também aumento da Dívida Consolidada Líquida em relação ao efetivo saldo de 31/12/2023:

**Tabela 11 - Saldo da Dívida Consolidada Líquida anterior x saldo realizado até o 6º bimestre**

R\$ milhares

ESPECIFICAÇÃO	EXERCÍCIO ANTERIOR (I)	BIMESTRE ATUAL (II)	VARIAÇÃO (I-II) (*1)
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	310.431.057	317.655.577	-7.224.520

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6) - RREO 6º BIM/2024

(\*1) Resultado Nominal apurado abaixo da linha, antes dos ajustes metodológicos, apurado exclusivamente pela diferença de saldos da Dívida Consolidada Líquida.

Outro ponto importante diz respeito aos Restos a Pagar, que foram reduzidos em 88% em relação aos números do exercício pretérito, conforme o Demonstrativo a seguir:

**Tabela 12 - Restos a Pagar do Poder Executivo**

R\$ milhares

Restos a Pagar – Poder Executivo	Posição Inicial (Exercício 2023 + Anteriores)	Posição Atual	Valor da Redução/Aumento	% Variação
<b>Total</b>	<b>33.475.396</b>	<b>3.823.893</b>	<b>-29.651.503</b>	<b>-88,58%</b>
· RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	23.554.531	2.392.331	-21.162.200	-89,84%
· RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	9.920.865	1.431.562	-8.489.303	-85,57%

Fonte: RREO – 6º bim./2024 – Anexo 7.

A Contadoria Geral do Estado forneceu informações do SIGEO como o número do empenho, fonte de recursos e nome do credor favorecido, porém não foram apresentadas as justificativas para os cancelamentos, em especial quanto aos Restos a Pagar Processados, o que traz prejuízos à transparência e ao princípio da evidenciação contábil.

Confrontando com o Ativo Circulante, observamos que o Poder Executivo Estadual apresentava disponibilidade financeira de **R\$68.763.655 mil** (sessenta e oito bilhões, setecentos e sessenta e três milhões, seiscentos

e cinquenta e cinco mil reais) e, considerando a Administração Direta e Indireta, exceto as empresas não dependentes, houve um aumento de 16,05% em relação ao ano de 2023.

Segregando os numerários por fonte de recursos, formato vigente em 2024, demonstra-se que, desse montante, 50,20% são recursos sem vinculações definidas e 49,80% se referem a recursos com vinculação específica, incluídos os valores decorrentes de operações de crédito externas ou referente a consignações extraorçamentárias.

Em relação ao limite de gastos com parcerias público-privadas, verifica-se que, atualmente, o programa de PPPs é composto por 13 contratos vigentes (6 concessões administrativas e 7 patrocinadas), além de dois contratos extintos.

De acordo com a Lei Federal nº 11.079/2004, com a redação dada pela Lei Federal nº 12.766/2012, as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias contratadas pelo Estado não poderão exceder o limite de 5% da RCL – Receita Corrente Líquida.<sup>32</sup>

Com base nas informações fornecidas pela administração estadual, as despesas de contratos de PPPs do Ente Federado, em 2024, alcançaram a soma R\$1.372.455 mil (um bilhão, trezentos e setenta e dois milhões, quatrocentos e cinquenta e cinco mil reais), atingindo o percentual de 0,55% da RCL, estando, portanto, dentro do limite estabelecido pela norma de referência.

Passando para a análise da despesa de pessoal – um dos principais indicadores da gestão pública –, a tabela a seguir demonstra, para

---

<sup>32</sup> Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

fins do disposto no artigo 59, §2º, da LRF, tais **despesas** no **3º Quadrimestre de 2024**:

**Tabela 13 - Cálculo da despesa líquida com pessoal/ RCLA 3º quadrimestre de 2024**

DESCRIÇÃO	R\$ em milhares
<b>DESPESA BRUTA COM PESSOAL (*1)</b>	<b>118.784.017</b>
Pessoal Ativo	68.524.016
Pessoal Inativo	50.260.001
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização ou de contratação de forma indireta (§ 1º do art. 18 da LRF) (*2)	0
<b>Despesas não computadas</b>	<b>-12.972.472</b>
Inativos e Pensionistas com rec. vinculados	-11.912.458
incentivo à demissão voluntária e deduções constitucionais	-428.598
Despesas Exerc. Anteriores ao período anterior	-569.505
Parcela dedutível referente ao piso salarial do Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Parteira (ADCT, art. 38, §2º) (*3)	-61.911
<b>DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL</b>	<b>105.811.545</b>
RCL	251.366.971
Transf. Obrigat. da União relativas às emendas individuais e de bancadas	-573.060
<b>RCLA</b>	<b>250.793.910</b>
<b>Percentual (Desp. Líquida com Pessoal/ RCLA)</b>	<b>42,19%</b>

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2024 e SIGEO.

(\*1) Valor apresentado como despesa bruta já está líquido de: despesas de outros poderes, indenização por acidente de trabalho, contribuição intraorçamentária, ressarcimento de professores municipalizados; além de estar somado ao PASEP e Parcelamento do PASEP.

(\*2) Os gastos de pessoal das Organizações Sociais não foram computados em atendimento ao quanto decidido no Processo SEI 8508/2021-99, publicado no DOE de 06/05/2022.

(\*3) Conforme ADCT, art. 38, §2º, II, as despesas liquidadas em 2024 foram deduzidas em 90% do seu valor.

O gasto laboral do Poder Executivo do Governo do Estado de São Paulo, no período em análise, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal, é de **42,19%** da RCLA, índice inferior ao limite de alerta de 44,10%.

Em relação à despesa com pessoal, um dos pontos analisados foi se os gastos com ativos, inativos e pensionistas atingiram os limites estabelecidos pelo art. 20 da LRF. O relatório indica que o Poder Executivo excluiu da despesa bruta de pessoal as despesas com inativos e pensionistas

referentes a outros Poderes, o que está embasado no MDF e no art. 20, §7º, da LRF. No entanto, verificou-se que as despesas excluídas do Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e do Ministério Público de São Paulo (MPSP) não foram computadas em seus próprios demonstrativos do RGF, levando a valores incompletos e distorções no RGF consolidado do Estado.

Constata-se, em outro âmbito, que a dívida consolidada líquida se encontrava, ao final de 2024, em conformidade com o controle da Secretaria da Fazenda, tal como disponibilizado em seu portal.

Cabe destacar que, do total da dívida contratual do Estado, aproximadamente 84,65% estão disciplinados pela Lei nº 9.496/1997, provenientes do processo de renegociação e refinanciamento de dívidas com a União.

O artigo 167-A, incluído no ordenamento jurídico nacional pela EC nº 109 de 15/03/2021, estabelece que, se a relação entre despesas correntes e receitas correntes apurada nos últimos 12 meses superar **95%**, os Poderes, o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Defensoria Pública poderão aplicar mecanismos de ajuste fiscal.

Nesse contexto, por intermédio das análises do sistema de informação orçamentária (SIAFEM/SIGEO) e extraíndo os valores executados por todos os Poderes do Estado de São Paulo, a auditoria apurou a relação de **91,51%** entre despesas correntes e receitas correntes em **2024**.

<b>RELAÇÃO DESPESAS CORRENTES LIQUIDADAS / RECEITAS CORRENTES</b>
---

<b>91,51 %</b>
----------------

**O cálculo considera:**

1. Todos os poderes do Estado de São Paulo (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública).
2. Receitas Arrecadadas e Despesas Liquidadas nos 12 meses antecedentes ao mês em análise.
3. Conforme informado pela Contadoria Geral do Estado em Resposta à requisição DCG-1 nº 80/2024, a divergência entre receitas intraorçamentárias e despesas intraorçamentárias se deve às despesas intraorçamentárias empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar em dezembro de 2023.

Fonte: Sigeo.

Todavia, o §1º do art. 49 da LDO 2024, Lei Estadual nº 17.725 de julho de 2023, determinava a implementação de medidas de ajuste fiscal caso a despesa corrente superasse 90% da receita corrente:

§ 1º - Apurado que a despesa corrente supera 90% (noventa por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual indicado no “caput” deste artigo, deverão ser implementadas as seguintes medidas de ajuste fiscal pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, com vigência imediata em seus respectivos âmbitos, consistentes na vedação de:

1. concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração acima da variação da inflação, apurada nos últimos 12 meses, de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;
2. criação ou majoração de 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 de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;
3. adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, apurada nos últimos 12 meses.

Diante desse cenário, este Tribunal emitiu recomendação de alerta. Após regular notificação em 18/10/2024 (TC-008875.989.24, evento 51), a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou que ampliações de despesas correntes, como as de pessoal e de caráter continuado, devem ser submetidas à Subsecretaria de Orçamento, que emite manifestações técnicas recomendando o seu prosseguimento apenas quando superada a sobredita restrição de 90%.

Assim, medidas devem ser adotadas, de modo que a relação de despesas e receitas correntes não ultrapasse os 90%, conforme delimitado pelo art. 49, §1º, da LDO 2024. A busca deve ser por adequação das despesas às receitas até o limite de segurança de 85%, apresentado pelo §1º do art. 167-A.

## 2.5. RENÚNCIA DE RECEITAS

O objetivo das análises são os benefícios fiscais vigentes no exercício de 2024, concedidos ou mantidos pelo Governo do Estado de São Paulo, que implicaram ou não em renúncia de receitas fiscais, acompanhando, de forma conexa, o ciclo completo da política fiscal: planejamento, concessão, mensuração, controle, monitoramento e avaliação e da transparência ativa.

Inicialmente, é importante esclarecer que a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) opera sob a premissa de que "benefício fiscal" e "renúncia de receitas" são conceitos distintos. Enquanto o primeiro representa o direito legal de um contribuinte ser desonerado de tributos, o segundo somente se materializa como uma efetiva perda de arrecadação pelo erário ao término do ciclo de circulação de bens ou em transações interestaduais.

Essa metodologia considera que uma parcela significativa das desonerações concedidas a intermediários apenas compensa créditos tributários gerados nas fases seguintes do processo, não representando, portanto, uma renúncia fiscal efetiva. Todavia, a própria Secretaria reconhece que, ao longo da cadeia, os beneficiários usufruem dessas desonerações fiscais, ainda que sua quantificação final ocorra em outro momento.

Como bem esclarece a Diretoria de Contas do Governador:

A restrição metodológica acima gera duas importantes consequências para a governança tributária estadual. Em primeiro lugar, ocasiona uma subavaliação significativa do montante real das renúncias fiscais, dado que os benefícios usufruídos em etapas intermediárias não integram os demonstrativos exigidos pelo artigo 163, §6º da Constituição Estadual e pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), afetando negativamente a transparência e a integridade das informações apresentadas pelo Poder Executivo.

Em segundo lugar, há prejuízo para a rastreabilidade e individualização dos gastos tributários por contribuinte, impedindo a constituição de uma base completa e tempestiva que permita atender

às disposições introduzidas pela Lei Complementar nº 214/2025, especialmente nos artigos 389 a 405, referentes ao monitoramento econômico dos benefícios e ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS previsto para vigorar entre 2029 e 2032.

Especificamente no exercício de 2024, um novo patamar de maturidade conceitual e metodológica pôde ser alcançado nas inspeções. Aprofundou-se a verificação da mensuração da renúncia por meio de análise dos “*scripts*”, utilizados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) sobre a base de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) e, paralelamente, examinou-se a fragilidade ainda existente na apuração de créditos outorgados a partir dos dados das Guias de Informação e Apuração do ICMS (GIA).

Feitos os esclarecimentos iniciais sobre os conceitos adotados na instrução, e nos trabalhos da auditoria passo a traçar um breve histórico sobre esse tópico, que é objeto do controle externo desde as Contas do Governador do exercício de 2017. À época, foi determinado ao Poder Executivo que remetesse, no prazo de 90 dias, Plano de Ação que assim foi acompanhado em 2024 pela equipe de instrução<sup>33</sup>:

**Quadro 2 - Plano de Ação**

Item do plano de ação	Ação	Análise TCESP
1	Normatização das etapas de avaliação e monitoramento de benefícios tributários	Ausência de normatização que estabeleça responsabilidades específicas e critérios claros para a avaliação “ex ante” e “ex post” dos benefícios tributários, alinhados com políticas públicas de fomento, defesa do mercado paulista ou outro critério que justifique a concessão do benefício fiscal.
3	Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.	Ausência de sistemas que mensurem todos os tipos de benefícios fiscais concedidos, incluindo aqueles aplicados ao longo do processo produtivo, não apenas ao final da cadeia. Necessário fluxo que permita a mensuração de benefícios fiscais fruídos por contribuintes, para uma análise de retornos / contrapartidas de quem foi beneficiado pela redução da carga tributária
4	Avaliação pelo sistema de controle interno	Ausência de avaliação abrangente pelo Sistema de Controle Interno Central, cobrindo todas as fases do processo de renúncia de receitas, incluindo estimação, controle, mensuração e efetividade.
6	Justificativas e medidas de compensação para manutenção	A administração tributária do GESP não tem apresentado medidas de compensação que atendam à LRF e representem

<sup>33</sup> Presente no TC-005174.989.24, evento 153.3, p. 533.

Item do plano de ação	Ação	Análise TCESP
	do crédito do ICMS em mercadorias que gozam de benefícios fiscais.	efetivo aumento de receita, já implementado, no momento de concessão do novo benefício
7	Diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade da eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas	Ausência de estudos "ex post" que conectem as avaliações iniciais "ex ante" (diagnóstico, objetivos, interesse público) com os resultados alcançados, demonstrando a efetividade das renúncias de receitas (monitoramento e avaliação).
9	Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da renúncia fiscal e medidas de compensação	<b>Medidas de compensação</b> apresentadas ainda não são adequadas ao que dispõe a LRF; <b>Compatibilidade entre LDO e PLOA</b> ainda não é devidamente demonstrada.

Durante este período, avanços importantes ocorreram. O principal deles, em 2020, nos demonstrativos de minha relatoria. Em diversas oportunidades, a fiscalização deste Tribunal esbarrou na alegação de "sigilo fiscal", o que impedia o acesso a diversos documentos e informações relacionados aos benefícios fiscais concedidos pelo Estado de São Paulo.

Contudo, por meio da Resolução SFP nº 42, de 26/05/2020, que alterou o art. 2º, da Resolução SF nº 20/2012<sup>34</sup>, a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) autorizou a transferência de sigilo de informações a esta Corte de Contas, mediante compartilhamento dos dados, em princípio resguardados pelo sigilo fiscal, desde que de forma anonimizada.

Este documento foi enviado à fiscalização através de SEI sigiloso, conforme fluxo previamente estabelecido por esta Corte para tratamento das informações enviadas sob a modalidade de transferência de sigilo, sem prejuízo da inserção dos relatórios individualizados, em formato anonimizado.

<sup>34</sup> § 3º - 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;

§ 4º - na hipótese de considerar insuficiente o atendimento nos termos do §3º, inclusive quando os dados de interesse estiverem sigilados por não se enquadrarem no inciso IX do §1º, o Tribunal de Contas do Estado apresentará manifestação fundamentada que demonstre a pertinência temática da informação requerida com o objeto da auditoria ou de inspeção e a necessidade e a indispensabilidade de acesso, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, que não o compartilhamento dos dados em sua plenitude;

§ 5º - nas situações previstas nos §§ 3º e 4º, a requisição específica será atendida por meio de transferência de sigilo ao servidor previamente indicado pelo Tribunal, que se responsabilizará, pessoalmente, por evitar que os dados sejam utilizados para finalidade diversa ou tenham novo compartilhamento com outros órgãos. (Resolução SFP nº 42/2020).

Nesse sentido, em 2024 foi introduzido novo ordenamento sobre a matéria após a publicação o Decreto Estadual nº 68.769/2024, que traçou diretrizes específicas para a divulgação de dados públicos, incluindo os relacionados às renúncias de receitas.

Com base no artigo 5º, inciso IV, de referido decreto, os valores dispendidos, as contrapartidas, os objetivos a serem alcançados e os dados dos beneficiários não mais se enquadrariam como informações sigilosas, devendo ser disponibilizados de forma transparente e acessível ao público, com critérios de transparência ativa e, conseqüentemente, a este Tribunal, neste último caso, não mais na modalidade de transferência de sigilo.

Reproduzo abaixo o artigo 5º da disposição normativa, da qual extraímos referida interpretação:

**Decreto Estadual nº 68.769/2024**

**Artigo 5º - Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e autárquica deverão divulgar**, observada a legislação aplicável e as disposições deste decreto, em sítio eletrônico oficial ou no Portal da Transparência do Estado de São Paulo:

[...]

IV - os convênios, parcerias, repasses e transferências de recursos orçamentários estaduais ou **renúncias de receitas**, em favor de pessoas físicas ou jurídicas, **incluída a divulgação dos valores dispendidos, de contrapartidas, dos objetivos a serem alcançados por meio da utilização destes recursos e dos dados dos beneficiários**; (ênfases acrescidas)

A Secretaria da Fazenda e Planejamento, após ser consultada em duas ocasiões, manifestou o entendimento de que o Decreto nº 68.769/2024 define as diretrizes gerais para a divulgação de dados, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.157/2011). No entanto, o órgão ressalta que a publicação do decreto estadual não modifica o sigilo fiscal estabelecido no artigo 198 do Código Tributário Nacional (Lei Complementar nº 5.172/1966), norma de hierarquia superior.

Entende, ainda, que o artigo 198 do CTN proíbe a divulgação de informações relativas à situação econômica ou financeira de contribuintes ou terceiros, obtidas em função do exercício profissional. As únicas exceções a essa proibição são aquelas explicitamente mencionadas nos parágrafos do referido artigo, não sendo permitido à Fazenda Pública interpretar a norma de maneira a restringir seu escopo.

A Administração tributária informa também que segue a orientação da Procuradoria Geral do Estado (Parecer PAT 5/2023) e fornece informações aos órgãos de controle com prudência, especialmente no que diz respeito à renúncia de receitas vinculadas ao ICMS. Isso se deve ao fato de que a divulgação dessas informações poderia revelar o montante das transações dos contribuintes, as quais são protegidas pelas restrições constantes do CTN.

A transparência ativa de dados relativa às renúncias de receitas configura um alicerce essencial para a integridade, a eficiência e a responsabilização na gestão fiscal pública. As normas constitucionais e infraconstitucionais brasileiras determinam de forma explícita a obrigatoriedade da publicidade dos atos administrativos.

Como bem pondera o órgão instrutivo, a Constituição Federal, ao estabelecer o princípio da publicidade como um dos fundamentos da administração pública (Art. 37), complementada pela Emenda Constitucional nº 108 de 2020 (Art. 163-A), exige que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem suas informações fiscais de forma clara e acessível ao público.

Na mesma direção, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) ratifica a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção. Dessa forma, reforça-se o entendimento de que a gestão da informação pública deve ser pautada pela máxima transparência, restringindo-se dados em

situações estritamente necessárias e justificáveis para a proteção da segurança da sociedade e do Estado.

Utilizando essa linha de raciocínio, embora o sigilo fiscal possa ser justificável para proteger informações sensíveis individuais de contribuintes, como estipula o Código Tributário Nacional em seu art. 198, o fato é que ao contexto específico das renúncias fiscais ele não se aplica, diante do que foi excepcionado pelo §3º, inciso IV deste mesmo artigo<sup>35</sup>:198, o fato é que ao contexto específico das renúncias fiscais ele não se aplica, diante do que foi excepcionado pelo §3º, inciso IV deste mesmo artigo:

Examinando o conteúdo dos processos, concluiu-se que os dados enviados pela administração fazendária sob a condição de sigilo não se classificaram, em sua franca maioria, às restrições impostas pelo CTN. Portanto, embora não tenha havido limitação ao exercício de controle externo, os arquivos recebidos não estão disponíveis a outros interessados.

Além do mais, houve descumprimento às diretrizes de Responsabilidade Fiscal estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000, que sublinha a importância da transparência fiscal.

Em relação à transparência ativa, o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria responsável, disponibiliza informações sobre as renúncias de receitas em uma página eletrônica acessível por um endereço eletrônico específico<sup>36</sup>. Nesse sítio, o público interessado encontra explicações gerais sobre os conceitos e espécies dos benefícios fiscais concedidos, com referências de *links* para outras páginas.

---

<sup>35</sup> Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. [...]

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

IV - **incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.** [ênfases acrescentadas]

<sup>36</sup> Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Beneficios-Fiscais-Concedidos.aspx>. Acesso em: abril 2025.

Conforme apontamentos constantes da instrução, permaneceram sem divulgação individualizada os valores renunciados em favor de beneficiários de recursos públicos originários das renúncias de receitas tributárias. Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias oculta a renúncia de receitas quando o número de contribuintes de um determinado setor é inferior a 5.

A publicação dos valores por beneficiário nos mesmos moldes da União<sup>37</sup> (incluindo os dados individualizados por beneficiários por CNPJ) permitiria uma análise mais detalhada e específica do impacto das políticas fiscais. As restrições apontadas, além de prejudicarem a supervisão dos trabalhos, dificultam o controle social através de um legítimo mecanismo de transparência.

Ressalto que a divulgação de todos os atos, dados, receitas (e sua respectiva renúncia), despesas, investimentos e procedimentos administrativos estão pautados no acesso à informação, que possui suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, caput e § 3º, e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da Lei Complementar nº 131/09 e Lei Federal nº 12.527/11.

Assim, entendo que ainda existem oportunidades significativas de melhoria na qualidade e quantidade das informações disponibilizadas.

Considerando o panorama global da matéria, ao final de 2024, o Estado de São Paulo possuía 240 (duzentos e quarenta) benefícios fiscais vigentes, representando a cifra estimada de R\$61,004 bilhões (sessenta e um bilhões e quatro milhões de reais) e 432.866 (quatrocentos e trinta e dois mil oitocentos e sessenta e seis) contribuintes favorecidos, o que não significa número de empresas, mas a quantidade de beneficiários em cada legislação.

---

<sup>37</sup> Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/605570-dicionario-de-dados-renuncias-fiscais>.

De acordo com informações disponibilizadas pelo órgão fazendário na rede mundial de computadores<sup>38</sup>, após revisão de 263 (duzentos e sessenta e três) benefícios promovidos pelo Governo do Estado de São Paulo no âmbito do programa "São Paulo na Direção Certa", ocorreu, em tese, uma redução em 2024 na ordem de R\$10 bilhões na renúncia fiscal, equivalente a aproximadamente 15% do estimado para o ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

Foram descontinuados incentivos avaliados como ultrapassados ou com impacto limitado. Dessa forma, a alteração na quantidade de incentivos fiscais ativos sinaliza o começo de uma intervenção estatal voltada à otimização desses instrumentos.

Analisar a evolução do gasto tributário no Estado de São Paulo é fundamental para monitorar a política fiscal implementada e avaliar a efetividade dos mecanismos de desoneração estabelecidos na legislação.

Reproduzo informações dos autos constatando que 90,01% dos valores das renúncias, ou seja, R\$33 bilhões, estão distribuídos apenas entre 4.543 contribuintes, ou seja, 2,53% do total registrado de beneficiados. Porém, considerando as 50 maiores empresas, averiguamos que elas auferem 32,54% do montante renunciado (R\$12 bilhões).

Ratifico entendimento da auditoria de que este cenário evidencia uma concentração significativa dos benefícios em um grupo restrito de CNPJs. Esta centralização confirma que as políticas de incentivo fiscal, a despeito de eventualmente fomentarem investimentos em setores-chave, podem também estar reforçando disparidades econômicas existentes.

---

<sup>38</sup> Disponíveis em:

[https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Governo-de-SP-realiza-revis%C3%A3o-do-gasto-tribut%C3%A1rio-com-impacto-de-R\\$-10,3-bi.aspx](https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Governo-de-SP-realiza-revis%C3%A3o-do-gasto-tribut%C3%A1rio-com-impacto-de-R$-10,3-bi.aspx); e

<https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/SP-na-Dire%C3%A7%C3%A3o-Certa-Governo-de-SP-publica-decretos-69.291,-69.292-e-69.293.aspx>. Acesso em: 14 mar. 2025.

Destaco que grande parte dos processos que culminam na concessão de isenções, reduções de base de cálculo, anistia e remissões fiscais tem sua iniciativa em pleitos tributários empresariais ou setoriais, com ausência, em todo o material analisado pela DCG, de que tais demandas tenham sido consideradas juntamente com planos ou estratégias previamente estabelecidas para o desenvolvimento econômico.

Diante desse cenário, constato que, apesar de a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) elaborar estudos sobre o custo fiscal das concessões de renúncia, há carência de um diagnóstico do contexto em que se aplicam e da devida fundamentação do interesse público a ser atendido, permanecendo predominantemente focados em aspectos procedimentais e burocráticos.

A Origem confirmou que o processo de concessão, renovação ou prorrogação de benefícios fiscais passa pela apreciação da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT), a qual pode solicitar subsídios a outras Secretarias e órgãos da Administração pública estadual.

Porém, nota-se a ausência de participação de outras Secretarias de Governo, cuja colaboração seria de fundamental importância para o levantamento de dados e a análise sob a perspectiva de suas respectivas áreas de atuação.

Os procedimentos de análise estão formalizados e a importância da avaliação do impacto fiscal é reconhecida. No entanto, as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado não evidenciam os objetivos, metas e contrapartidas dos benefícios concedidos.

A ausência de motivação clara nos atos administrativos de concessão dificulta significativamente a estruturação de um processo de monitoramento e avaliação. Sem a explicitação das finalidades e objetivos específicos de cada renúncia de receita, torna-se inviável determinar quais indicadores seriam relevantes para aferir sua efetividade.

Não se estabelecem indicadores de desempenho ou metodologias comparativas que avaliem cenários alternativos menos onerosos para o erário. Além disso, não há esclarecimento quanto à real necessidade pública atendida por cada incentivo, tampouco se identificam provas concretas de retorno econômico ou social, como geração de empregos, estímulo a investimentos regionais ou fomento à inovação.

A despeito dos progressos institucionais e metodológicos observados, incluindo a utilização de projeções futuras, a análise *ex ante* (antes do evento) ainda não possui a profundidade estratégica necessária. É essencial que as concessões fiscais incluam objetivos bem definidos, um monitoramento estrito e uma avaliação transparente, garantindo a aplicação eficiente dos recursos públicos em prol da sociedade.

Continuando suas análises, o órgão instrutivo verificou procedimentos *ex post* (após o fato). Ratificando que, ambos devem estar interligados e, a avaliação *a priori* deve alimentar a avaliação *a posteriori*, viabilizando análises e monitoramentos da política pública que se almeja impactar com a concessão de benefícios fiscais.

Apesar de a Administração tributária estadual ter apresentado avanços significativos na estruturação de indicadores e estudos específicos, a resposta à auditoria apresenta lacunas materialmente relevantes que comprometem a apreciação de efetividade dos atos praticados.

Passando à verificação das peças de planejamento, a equipe técnica averiguou que não constam medidas de compensação dentre o rol de benefícios previstos e autorizados pela LDO.

Assim como no exercício pretérito, a Administração estadual utilizou-se da tese do “espaço fiscal”, entendida como irregular quando da instrução das Contas de 2023. No caso, tais medidas de compensação não atendem ao que a Lei Complementar 101/2000 exige e, ainda, significam uma

via alternativa para concessão de benefício fiscal que não consta expressamente na LDO, visivelmente contrariando o *caput* do art. 14 da LRF<sup>39</sup>.

O dispositivo da Lei Fiscal é claro ao exigir que a concessão de incentivos esteja condicionada a uma efetiva contrapartida em forma de aumento de receita, concretamente mensurável e derivada de ação afirmativa do Poder Público, como o aumento de alíquotas, a ampliação da base de cálculo ou a criação de tributos.

Portanto, embora a frequência de benefícios concedidos sem a elaboração das peças que parametrizam os impactos fiscais em obediência à LRF tenha diminuído, a inadequação seguiu acontecendo.

Outro tópico trazido aos autos pela DCG este ano diz respeito à adequação da gestão fiscal estadual à reforma tributária que foi aprovada em 2023 pelo Congresso Nacional.

Com a promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, que redefine a tributação sobre o consumo e estabelece um Fundo de Compensação para atenuar a extinção gradativa dos incentivos vinculados ao ICMS, durante a migração para o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), torna-se crucial avaliar a capacidade do modelo paulista de mensuração dos beneficiários e o cálculo das futuras compensações, especialmente no que se refere à apuração individualizada por contribuinte.

Como bem esclarece a DCG, a Lei Complementar nº 214/2025<sup>40</sup> delimitou os critérios, limites e procedimentos desse fundo em seus artigos 384 a 405, atribuindo competências compartilhadas à Receita Federal do Brasil e

---

<sup>39</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, **por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.** [ênfases acrescidas]

<sup>40</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp214.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm).

às Secretarias de Fazenda estaduais para habilitar beneficiários, validar contrapartidas e processar os créditos decorrentes.

Diante das inovações normativas acima descritas, a fiscalização deste ano concentrou-se em verificar se a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) possui as ferramentas apropriadas para quantificar, por contribuinte, o impacto econômico dos benefícios fiscais em vigor. Essa avaliação é essencial não só para a transparência das renúncias fiscais em 2024, mas também para garantir a correta utilização dos recursos federais destinados ao fundo de compensação dentro da nova sistemática tributária.

O órgão fazendário, em resposta às indagações feitas pela Auditoria, restringiu-se a declarar que a Lei Complementar nº 214/2025 designou a Receita Federal do Brasil (RFB) como a responsável exclusiva pela gestão do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS, relegando às Administrações estaduais uma função unicamente subsidiária, isenta da obrigação de consolidar os valores utilizados por cada contribuinte.

As afirmações não encontram respaldo no art. 399 da Lei Complementar nº 214/2025, que impõe às administrações tributárias estaduais obrigação irrestrita de disponibilizar à Receita Federal, sempre que formalmente requisitadas, todas as informações de que disponham relacionadas ao cumprimento de condições estabelecidas em ato concessivo do benefício oneroso<sup>41</sup>:

Em outras palavras, a entidade que concede o benefício deve ter a capacidade de verificar, de maneira oportuna e confiável, a precisão dos valores informados nos registros fiscais do contribuinte.

---

<sup>41</sup> Art. 399. Mediante ato requisitório por escrito, para fins de verificação do requisito previsto no inciso IV do art. 389 desta Lei Complementar, os órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e quaisquer outras entidades ou pessoas são obrigados a prestar à RFB todas as informações que disponham relacionadas ao cumprimento de condições estabelecidas em ato concessivo do benefício oneroso.

Logo, a ausência da implementação da mensuração individualizada como prática padrão torna-se ainda mais crítica, pois compromete a transparência das renúncias fiscais referentes ao ano de 2024 e a correta destinação dos recursos federais que irão compor o Fundo de Compensação.

Constata-se que a Lei Complementar nº 214/2025 atribui ao Estado de São Paulo competências específicas de controle e validação dos benefícios tributários onerosos, os quais são incompatíveis com a manifestação da Secretaria de não se responsabilizar pela consolidação individualizada dos respectivos valores.

Assim sendo, torna-se necessário que a gestão fazendária estadual desenvolva um banco de dados apto a registrar, por CNPJ, o valor mensal do impacto econômico associado a cada ato de concessão, abrangendo inclusive aqueles incidentes em qualquer etapa da cadeia produtiva.

Voltando às análises dos incentivos fiscais, o órgão instrutivo detectou, por meio do cruzamento de dados fornecidos pela própria Secretaria da Fazenda e Planejamento, que 3.138 empresas que constam como beneficiárias de renúncias de receitas em 2022 ou 2023 (abrangendo isenções, reduções de base de cálculo ou créditos outorgados de ICMS) figuravam, ao mesmo tempo, no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin).

A irregularidade decorre do desatendimento ao artigo 6º da Lei Estadual nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, que institui o CADIN Estadual e estabelece a obrigatoriedade de consulta prévia ao cadastro pelos órgãos e entidades da Administração estadual quando da concessão de incentivos fiscais e financeiros. A existência de registro constitui impedimento para a realização de tais atos:

Artigo 6º - É obrigatória consulta prévia ao CADIN ESTADUAL, pelos órgãos e entidades da Administração direta e indireta, para:

I - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam o desembolso, a qualquer título, de recursos financeiros;

II - repasses de valores de convênios ou pagamentos referentes a contratos;

III - concessão de auxílios e subvenções;

**IV - concessão de incentivos fiscais e financeiros.**

**§ 1º - A existência de registro no CADIN ESTADUAL constituirá impedimento à realização dos atos a que se referem os incisos I a IV deste artigo (grifei).**

Diante do achado da fiscalização, deve a Secretaria implementar controles mais rigorosos de modo a garantir que a consulta ao CADIN seja periodicamente realizada, de forma a assegurar a manutenção do incentivo somente para os contribuintes em dia com suas obrigações, além de apurar em que medida foram cumpridas as disposições legais que vedam o acesso a incentivos por contribuintes em situação de inadimplência não regularizada.

Também foram encontradas intercorrências no cruzamento de dados entre as empresas que utilizaram benefícios fiscais no período de 2022/2023 e a lista divulgada por esta Corte, intitulada “Relação de Apenados”, onde da qual constam pessoas físicas e jurídicas proibidas, por decisão judicial, de contratar com a administração pública, participar de chamamentos públicos ou receber benefícios ou incentivos fiscais.

A partir dessa análise cruzada de informações, foram identificadas 5 empresas que, apesar de figurarem na relação de impedidos, usufruíram de incentivos tributários.

Da mesma forma que no caso do CADIN, esse achado levanta dúvidas quanto à efetividade dos mecanismos de controle para impedir que entes empresariais em situação de inabilitação judicial mantenham ou passem a fruir de benefícios fiscais, ainda que esses sejam de caráter geral.

Além disso, na mesma linha de inspeções, consultando os CNPJs dos 50 maiores beneficiários de renúncias fiscais no sistema de dívida ativa do Estado, foi possível encontrar 31 deles com débitos inscritos, sendo que 4 estão entre os 500 maiores devedores<sup>42</sup>. A falha é recorrente e foi objeto de debates no Plenário deste Tribunal na análise dos demonstrativos do exercício pretérito:

(...) há uma constatação no relatório das contas de que dentre os 50 maiores beneficiários de incentivos fiscais, 20 estão inseridos na lista de devedores da dívida ativa, sendo que cinco deles estão na lista dos 500 maiores devedores do Estado.

Eu repito: não é plausível que empresas que se beneficiam de expressivos montantes de renúncias fiscais sejam as mesmas que figuram na lista de maiores devedores da Dívida Ativa, cujo relato, aliás, indica uma ineficiência de recuperação.

A constatação de que uma parcela significativa dos maiores beneficiários de incentivos fiscais em São Paulo também figura na lista de devedores da dívida ativa levanta sérias e preocupantes questões sobre a racionalidade e a equidade da política de incentivos.

É paradoxal e, no mínimo, contraproducente que empresas contempladas com tratamento tributário diferenciado acumulem débitos com o erário. Essa situação sugere uma possível falha nos critérios de concessão ou no acompanhamento dos benefícios, permitindo que entes negociais com saúde financeira questionável ou com histórico de inadimplência continuem a se beneficiar de recursos públicos indiretamente, em detrimento de outros contribuintes e da própria sustentabilidade fiscal do Estado.

A presença de grandes devedores entre os maiores beneficiados lança uma sombra sobre a legitimidade dessas renúncias, alimentando a percepção de que podem estar sendo utilizadas de forma ineficiente, sem gerar

---

<sup>42</sup> Conforme publicação constante do seguinte endereço eletrônico:

[https://www.pge.sp.gov.br/acompanhe/maiores\\_devedores.pdf](https://www.pge.sp.gov.br/acompanhe/maiores_devedores.pdf). Acesso em: abr. 2025.

o retorno socioeconômico esperado e, pior, contribuindo para o aumento dos créditos a receber.

É imprescindível, assim, que a política de incentivos promova o desenvolvimento de maneira equitativa e responsável, por meio de avaliação crítica da eficácia dos critérios de elegibilidade e dos processos de monitoramento do cumprimento de contrapartidas.

Incongruências também foram constatadas quando o órgão instrutivo promoveu o aprofundamento dos exames por meio da requisição de dados extraídos de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e). Identificou-se a presença de empresas que registram fruição relevante de determinados créditos outorgados sem que a atividade-fim tenha correlação lógica com o benefício tributário auferido, considerando a ausência ou insuficiência de vendas de produtos.

Ou seja, contribuintes estão na lista dos que eventualmente fruíram destes créditos sem apresentar o devido lastro em vendas, sendo que alguns não registraram nenhuma saída de produtos previstos no Decreto de concessão, enquanto outros apresentaram volume insuficiente para justificar os valores creditados.

As inconsistências observadas sugerem a possibilidade de aplicação inadequada do benefício fiscal, o que fundamenta a imperatividade de investigações mais detalhadas por parte da gestão fiscal do Estado.

Tal aprofundamento pode ocorrer tanto pela solicitação de justificativas formais sobre os critérios utilizados para o enquadramento dos produtos na legislação pertinente, quanto pela implementação de procedimentos de auditoria interna mais minuciosos. O objetivo é confirmar a correta classificação das mercadorias e verificar se a empresa efetivamente possui o direito ao crédito tributário nas operações declaradas.

Partindo para as verificações no Sistema de Controle Interno, a Secretaria da Fazenda e Planejamento apresentou informações detalhadas sobre os trabalhos desenvolvidos pela Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais (ABF) nos anos de 2023 e 2024.

Conforme detalhado na Nota Técnica ABF nº 01/2024, os trabalhos do setor no âmbito da concessão de incentivos tributários focaram-se na avaliação da regularidade dos atos administrativos de outorga dos benefícios estabelecidos.

No decorrer de 2024, o escopo dos exames foi ampliado para abranger a conformidade dos procedimentos administrativos relativos à estimativa das renúncias de receitas, utilizando como referência os demonstrativos presentes no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2024.

Porém, em relação à mensuração de valores fruídos de renúncias fiscais, a Secretaria esclareceu que essa tarefa é de responsabilidade do Departamento de Estudos de Políticas Tributárias (DEPT), vinculado à Subsecretaria da Receita Estadual.

Como bem esclarece a DCG, a resposta apresentada pelo órgão fazendário confirma que as atividades da Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais (ABF) estão atualmente limitadas à análise de conformidade dos procedimentos administrativos, sem que haja aplicação de técnicas de auditoria que permitam fundamentar opiniões independentes e mais aprofundadas sobre os processos relacionados às renúncias fiscais.

Reafirmo posicionamento que externei nas Contas de 2020, objeto do TC-005866.989.20, de minha Relatoria, de que grande parte das inconformidades constante dos autos poderia ser evitada caso o Sistema de Controle Interno estivesse implementado nos moldes descritos do artigo 70 da Constituição Federal.

Além disso, como já afirmei naquela oportunidade, a verificação de adequação das renúncias de receitas é feita pela própria Secretaria vai de encontro às determinações e recomendações deste Tribunal, de que a fiscalização contábil, financeira e operacional desse tema deva ser efetivada pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, ligado diretamente ao Gabinete do Governador, preservando o princípio da segregação de funções e a independência na auditoria das contas públicas.

Voltando ao prisma da legalidade dos atos, o artigo 150, VI, §6º, da Constituição<sup>43</sup> determina que benefícios fiscais devem ser concedidos exclusivamente por meio de leis específicas. Contudo, assim dispõe o art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020:

**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.

No âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2155205-56.2021.8.26.0000, o Pleno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a constitucionalidade desse dispositivo. Ressalvo, entretanto, que

---

<sup>43</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

VI - instituir impostos sobre: [...]

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993).

o fundamento do Acórdão foi sintético, fazendo referência às razões de decidir de outra ação direta de inconstitucionalidade. Extraí-se do voto do relator:

**reputo prejudicada a apreciação da constitucionalidade do art. 22 da Lei 17.293/2020, visto que, em 9.2.2021, foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, de relatoria do Desembargador Moacir Peres, tendo este Órgão Especial reconhecido a constitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º da Lei Estadual 17.293/2020, de forma que é inviável revolver matéria já irremediavelmente julgada.**

**E, por serem os mesmos fundamentos empregados pelo autor para impugnar também o art. 23 da norma em discussão, qual seja, a ausência de lei específica, o reconhecimento da constitucionalidade do art. 22 da referida norma, implica também o reconhecimento da constitucionalidade do art. 23, já que evidente a dispensa de lei específica. Nesse ponto, portanto, a demanda é improcedente. (grifei)**

Ou seja, a afirmação de constitucionalidade do artigo de lei examinado foi calcada na decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000.

Ocorre, porém, que a referida ADI foi extinta pelo Supremo Tribunal Federal em sede de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1.394.084/SP, deixando de transitar em julgado e de produzir regulares efeitos.

Nesse sentido, por decisão superior do Tribunal Constitucional, não mais subsistem os fundamentos jurídicos que garantem a correção constitucional ao art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, de modo ser possível questionar a norma em face da Constituição Federal.

Como bem pondera o Ministério Público de Contas, tomando como base o exercício de 2024, dos 18 atos citados pela Unidade Técnica, apenas o Decreto nº 68.557/2024 teve o consentimento expresso da ALESP (Decreto Legislativo nº 2.549/2024), a demonstrar que o modelo concebido pelo artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 tem baixa efetividade para conferir legalidade à política executiva de renúncia de receitas.

Avançando sobre o tema, recorro que nossa matriz constitucional tributária exige que a lei – e somente ela – autorize o Estado a abdicar das receitas que lhe pertence.

E nessa conformidade se consolidou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a concessão de benefícios fiscais deve observância ao princípio da reserva legal, inadmitindo-se, inclusive, que legislação de conteúdo genérico acabe por delegar ao Poder Executivo a concessão de benesses tributárias (Cf. ADI 2688/PR, ADI 3462/PA, ADI 3936/PR; ADI 6025/DF; ADI 7616/CE e RE 630.705 AgR,)

Considerando, portanto, a base constitucional e a própria jurisprudência do Supremo, impende concluir que o comando legal examinado não se compatibiliza com o princípio da legalidade estrita em matéria tributária, na medida em que autoriza a implementação de benefícios fiscais somente com base em convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e, posteriormente, ratificados por Decretos do Poder Executivo.

Concentro-me, inicialmente, na deficiente redação do *caput* do art. 23 e de seu §1º.

Embora o preceito requisite, de fato, a anuência do Legislativo para aprovar a concessão de incentivos tributários, ele não especifica a natureza da manifestação a ser expedida, conferindo prazo exíguo de 15 (quinze) dias para que a Casa de Leis se posicione, sob pena de aprovação tácita.

Em primeiro lugar, o legislador estadual deveria ter particularizado o veículo decisório por meio do qual a Assembleia expressa a soberania de sua vontade. Em atenção ao princípio da reserva legal, somente a lei pode comunicar a autorização do Parlamento em matéria de isenções tributária, porquanto deve ser observada a racionalidade do processo legislativo.

Em outras palavras, há que se impedir que a anuência dos legisladores seja viabilizada por resoluções ou atos mais simplificados, atribuindo-se à lei estrita a missão de autorizar a concessão de incentivos fiscais.

De outro modo, o prazo para avaliação da proposta deveria ser mais dilatado, franqueando à Casa dos Representantes tempo razoável.

Nas renúncias fiscais, a reserva de lei não é somente uma formalidade que visa preservar a independência dos Poderes. O Parlamento deve ter tempo oportuno para encaminhar o projeto às comissões temáticas no intuito de examinar verticalmente o caráter estruturante da proposta, verificar sua compatibilização com as metas orçamentárias de curto e longo prazo e confirmar a existência de efetivos benefícios econômicos e sociais advindos com a desoneração pretendida.

Também, como bem ponderou a Ministra Cármen Lúcia (ADI 3462/PA), a observância do princípio da legalidade estrita visa, sobretudo, assegurar patamares elevados de transparência fiscal capazes de “coibir o uso desses institutos de desoneração tributária como moeda de barganha para a obtenção de vantagem pessoal pela autoridade pública, pois a fixação, pelo mesmo Poder instituidor do tributo, de requisitos objetivos para a concessão do benefício tende a mitigar arbítrio do chefe do Poder Executivo.”

Nesse contexto, conclui-se por equivocada e manifestamente inconstitucional a presunção de uma autorização tácita do Legislativo, tal como prevista no §2º do art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020.

O princípio da legalidade requisita manifestação explícita do Parlamento. Especificamente, no campo dos benefícios fiscais relativos ao ICMS, a omissão deliberada da Assembleia não confere força normativa suficiente aos decretos que implementam os incentivos fiscais previstos nos convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

Como bem decidiu o Supremo, tais acordos cooperativos interestaduais não gozam, por si só, de índole vinculante. São instrumentos autorizativos cuja efetividade depende de posterior aprovação legislativa. Nesse sentido, a ADI 5.929/DF:

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 do poder de tributar com destaque para o princípio da legalidade tributária que a partir da EC n.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.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Diante do conteúdo jurídico exposto, o princípio da legalidade em matéria tributária requisita a participação ativa do Parlamento na implementação de incentivos fiscais, competindo ao Estado de São Paulo conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, devendo implementar os benefícios fiscais decorrentes de convênios aprovados pelo CONFAZ mediante lei específica, garantindo-se à Assembleia prazo razoável para aprovação.

De outra sorte, esta Corte possui competência para reconhecer a inconstitucionalidade do dispositivo legal. Consolidou-se no Supremo a possibilidade de os Tribunais de Contas apreciarem a constitucionalidade de leis e atos normativos, mas com algumas limitações.

O Ministro Gilmar Mendes, enquanto Relator do Agravo Regimental no MS nº 25.888/DF, pronunciou-se:

**Da Corte de Contas passa-se a esperar a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo.** Nessa senda, é possível vislumbrar renovada aplicabilidade da Súmula 347 do STF: o verbete confere aos Tribunais de Contas a possibilidade de afastar (*incidenter tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria).

Remanesce, assim, a prerrogativa desta Corte em reconhecer a inconstitucionalidade do art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, porquanto a conclusão pela ilegitimidade constitucional repousa em jurisprudência expressa do Supremo Tribunal Federal, exemplificada na ADI 5.929/DF, o que imprime, inclusive, maior prestígio e força vinculativa às decisões emanadas pela jurisdição constitucional.

Finalizando minhas análises sobre o tema, o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Fazenda e Planejamento e outros órgãos competentes, deve realizar avaliações e monitoramentos rigorosos dos benefícios fiscais concedidos, visando uma gestão fiscal responsável e a otimização da política tributária.

Ao abdicar de receitas que compõem seu arcabouço constitucional, a gestão fazendária deve demonstrar a vantajosidade da medida que ocorreu em detrimento de investimentos custeados por despesas orçamentárias que teriam, por consequência, o crivo do Legislativo e do debate junto à sociedade.

Apesar das inadequações da gestão de benefícios tributários, não houve comprometimento dos resultados orçamentários e financeiros, contudo, as intercorrências na condução dos processos de renúncia de receitas devem ser objeto de ressalva.

Nesse contexto deve a Secretaria adotar uma estratégia de concessão de benefícios fiscais alinhada à gestão de políticas públicas, mesmo que voltada à defesa da economia estadual. Para isso, é fundamental a realização de estudos prévios à concessão e, posteriormente, de avaliações para verificar se o benefício alcançou os objetivos desejados, como o aumento da competitividade, o fomento regional, a geração de empregos ou o desenvolvimento econômico.

Reafirmo que falhas como a concessão de incentivos fiscais por meio de Decretos do Executivo e não em Lei em sentido estrito, tema que já foi pacificado até mesmo na Suprema Corte, além da transparência das renúncias efetivadas para o controle social da população paulista, e o atendimento parcial aos ditames da LRF na formalização de benefícios tributários não podem se arrastar por vários exercícios sem soluções por parte da Administração Estadual.

Por fim, como já havia afirmado em artigo que publiquei em julho de 2023<sup>44</sup>, *“todo recurso que deixa de entrar nos cofres do Estado deve ter destino mais relevante e melhor resultado do que teria caso fosse recolhido e aplicado diretamente em ações de custeio ou investimento”*. Portanto, as renúncias de receitas devem ser tratadas como despesa pública, sujeitando-se aos mesmos controles, monitoramento, transparência e embasadas no interesse público na sua realização.

## **2.6. ENSINO**

No ano de 2024, houve uma importante alteração quanto à aplicação mínima em ensino. A Emenda Constitucional nº 55, de 27 de novembro de 2024, modificou o artigo 255 da Constituição do Estado de São

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-legitima-renuncia-fiscal>.

Paulo, que determina a parcela mínima das receitas de impostos a serem aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino público (MDE). O percentual, que anteriormente era de 30%, passou a ser de 25% para corresponder ao mesmo montante previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

Os 5% “excedentes” da diferença que existia anteriormente foram destinados a aplicação livre entre as áreas de Ensino ou Saúde, conforme o novo artigo 217-A inserido pela mesma Emenda Constitucional.

De outro lado, permanece em vigor a Lei Complementar nº 1.333 de 17 de dezembro de 2018, apesar da incompatibilidade do seu artigo 4º com o novo texto da Constituição Estadual. Importa verificar, no caso, que o artigo 5º, III, da referida Lei, que autoriza a inclusão de despesas com inativos da educação na parcela “excedente” aos 25%, segue produzindo efeito, tendo em vista que não houve decisão de mérito na ADI nº 6593 que questiona a constitucionalidade desse inciso.

Feitas essas breves observações, passo à análise do apurado no exercício de 2024. Segundo o relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG), a receita de impostos e transferências que serviu como base de cálculo para apuração do índice de aplicação em ensino foi de R\$209 bilhões (duzentos e nove bilhões de reais).

Analisando os demonstrativos do Governo do Estado na apuração dos investimentos em ensino, a DCG promoveu a exclusão de valores referentes a despesas com contratação de serviços de vigilância e segurança (R\$385 milhões) e despesas com Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP (R\$148 milhões), além de uma pequena quantia relativa ao ressarcimento de gratuidade de transporte de alunos originários de escolas municipais, federais e particulares (R\$34 mil).

Nesse ponto, a instrução se divide. Enquanto a SDG acolhe todas as glosas promovidas pela DCG, a PFE reputa que as exclusões promovidas

pela auditoria não se sustentam. Noutra vertente, o setor de cálculos da então ATJ, atual DIPE, entende que as despesas com contratação de serviço de vigilância podem ser consideradas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino desde que realizadas no interior das unidades escolares, e não nas imediações da escola, o que associaria a natureza do gasto à segurança pública. Assim também entendeu o MPC.

De minha parte, sigo a linha da ATJ e do MPC para reinserir as despesas de serviços de vigilância e segurança no cômputo do percentual aplicado em Educação, pois considero que tais despesas constituem atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, em conformidade com o artigo 70, V, da Lei Federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB).

Já as despesas relativas ao PAINSP que foram empenhadas, mas não liquidadas e não pagas até o dia 31 de janeiro do ano seguinte acabaram sendo acertadamente excluídas no cálculo da DCG. Inclusive, tal conduta já havia sido objeto de recomendação nas contas de 2021, não atendida pela Secretaria da Educação - SEDUC, motivo pela qual a reitero nesta oportunidade.

Em conclusão, o Governo do Estado de São Paulo **cumpriu** o artigo 255 da Constituição Estadual e o artigo 212 da CF/88, aplicando **26,98%** das receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa um montante de **R\$56,3 bilhões** (cinquenta e seis bilhões e trezentos milhões de reais).

Outros **R\$15,3 bilhões** (quinze bilhões e trezentos milhões de reais) foram dispendidos com inativos do ensino, em despesas necessárias ao equilíbrio financeiro do sistema previdenciário na função Educação, totalizando **R\$71,7 bilhões** (setenta e um bilhões e setecentos milhões de reais), o que equivale a **34,33%** das receitas de impostos e transferências, portanto acima do piso exigido anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional nº

55/24, combinado com o artigo 5º, III da Lei Complementar nº 1.333/18 (25% + 5%).

Em relação ao Fundeb, a contribuição do Estado Paulista ao fundo foi de **R\$39 bilhões** (trinta e nove bilhões de reais). Por sua vez, o retorno dos recursos disponíveis para utilização foi de **R\$27 bilhões** (vinte e sete bilhões de reais), nesse montante computados o valor principal, rendimentos de aplicação financeira, ressarcimentos e complementação da União. Ou seja, o Estado de São Paulo teve o que se chama de “perda” para o Fundeb, no valor de **R\$12 bilhões** (doze bilhões de reais), por ter contribuído com um montante superior ao recebido do fundo.

Do valor disponível para utilização, a instrução indica que foram destinados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício o equivalente à **86,35%**, portanto acima do mínimo previsto no artigo 212-A, XI, da CF/88 e artigo 26 da Lei Federal nº 14.113/2020. Somando as demais despesas efetuadas à conta dos recursos restantes do Fundeb, a utilização do fundo no exercício atingiu o percentual de **99,30%**.

No entanto, nem a DCG nem o setor de cálculos da Assessoria Técnica conseguiram confirmar a aplicação da parcela diferida de 0,70%, equivalente a R\$189 milhões (cento e oitenta e nove milhões), até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte para atestar o cumprimento do artigo 25, caput e §3º, da Lei Federal nº 14.113/20. Além da parcela diferida, a DCG verificou a inscrição de restos a pagar no montante de R\$569 milhões (quinhentos e sessenta e nove milhões de reais) que também não haviam sido pagos até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte.

Após notificação para prestar esclarecimentos, a SEDUC informou que a maior parte da parcela diferida (R\$188 milhões) foi paga até o dia 30/04/2025, restando apenas um saldo pendente de pouco mais de um milhão de reais destinado a cobertura de despesas com transporte escolar. E quanto aos restos a pagar, afirmou que se tratam, majoritariamente, de valores

referentes à bonificação por resultado (R\$500 milhões), que teriam sido pagos em 24/04/2025, anexando documentos que, em sua análise, comprovariam a utilização dos recursos dentro do prazo legal (evento 196.2, fls. 23/28 e eventos 196.3/196.10).

Ainda segundo as justificativas apresentadas, o saldo remanescente de restos a pagar do Fundeb, no montante de R\$69 milhões (sessenta e nove milhões de reais), refere-se “essencialmente” à aquisição ou serviços relativos a veículos escolares, aquisição de notebooks e impressões pedagógicas.

A nova documentação foi submetida à análise dos órgãos técnicos deste Tribunal, que a considerou suficiente para demonstrar a aplicação dos R\$188 milhões (cento e oitenta e oito milhões de reais) da parcela diferida, bem como o pagamento dos R\$500 milhões (quinhentos milhões) dos restos a pagar. Entretanto, restaram pendentes de comprovação um pouco mais de um milhão de reais da parcela diferida e outros R\$69 milhões (sessenta e nove milhões de reais) dos restos a pagar.

De qualquer maneira, mesmo desconsiderados os valores relativos à parcela diferida e aos restos a pagar sem comprovação de quitação, ainda assim o percentual do Fundeb aplicado no exercício foi de **97,74%**. A jurisprudência deste Tribunal de Contas permite relevar a falta de aplicação integral do Fundeb, no entanto faz-se necessária a emissão de **determinação** à Origem para que comprove a devida utilização do saldo remanescente da parcela diferida (R\$1.116 mil – um milhão, cento e dezesseis mil reais), bem como a efetiva quitação do saldo de restos a pagar (R\$69.114 – sessenta e nove milhões, cento e quatorze mil reais) na próxima prestação de contas.

Nesse sentido, merece crítica o expressivo aumento de inscrição de restos a pagar no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, que saltou de menos de R\$2 milhões (dois milhões de reais), em 2023, para R\$324 milhões (trezentos e vinte e quatro milhões de reais), em 2024, a maior

parte de recursos provenientes justamente do Fundeb. Este Tribunal vem demonstrando sua preocupação com o repasse tardio de recursos às Associações de Pais e Mestres – APMs, em face da apuração do mínimos constitucionais e legais e operacionalização dos controles desses repasses, desde a criação do programa, em 2019.

Embora seja possível reconhecer avanços no mecanismo de controle por fonte de saldos em posse das APMs, esse elevado montante inscrito em restos a pagar representou um retrocesso na execução orçamentária desses recursos, considerando o dado levantado pela auditoria de que 63% dessas Associações, ou seja, a maioria, haviam executado menos da metade dos recursos recebidos via PPDE no exercício de 2024.

Superada a questão orçamentária quanto à aplicação dos mínimos constitucionais e legais, destaco dados que dizem respeito ao desempenho dos alunos na avaliação de fluência leitora para o 2º Ano do Ensino Fundamental. O exame realizado em novembro de 2024, portanto ao final do ano letivo, revelou que quase três quartos dos alunos ainda eram considerados pré-leitores ou leitores iniciantes, ou seja, não sabiam ler adequadamente.

Nesse sentido, em relação aos aspectos operacionais da gestão educacional, o relatório de fiscalização indicou diversas oportunidades de melhorias que devem ser avaliadas pelo Executivo Estadual. Destaco a necessidade de investimento no corpo docente, tendo em vista que 52,6% dos professores possuem vínculo de contratação temporária com a Administração Pública e 39,7% não possuíam formação superior em sua área de atuação.

Outras questões importantes incluem quantidade de alunos matriculados no ensino técnico integrado abaixo da meta; taxa de evasão escolar acima do esperado; quantidade elevada de escolas organizadas em desconformidade aos parâmetros estabelecidos pela Resolução SE nº 2/2016; instância permanente de negociação e pactuação entre Estado e Municípios

ainda não instituída; reposição de material permanente em apenas 10,72% das escolas; ausência do serviço social; insuficiência de psicólogos e dificuldade de preenchimento de cargos de professores orientadores.

Com relação às políticas públicas de inclusão escolar na educação especial, apesar de ter havido uma evolução na realização de Avaliações Pedagógicas Iniciais, bem como incremento na quantidade de professores especializados, ainda existem muitas falhas na prestação adequada dos serviços, especialmente quanto à acessibilidade nas escolas, além de demanda reprimida em todas as especialidades.

O assunto foi tema de fiscalização operacional específica e será abordado com mais detalhes em item próprio deste voto.

Finalmente, constatou-se que ainda existem distorções relevantes entre os dados constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o que pode colocar em risco a realização de transferências voluntárias pelo FNDE de recursos destinados à aplicação em manutenção e desenvolvimento do Ensino. A SEDUC informa tratativas junto à Secretaria da Fazenda para resolução do problema, que deverá ser revisitado pela DCG nos exames das contas subsequentes.

## **2.7. SAÚDE**

Em 2024, o Estado de São Paulo aplicou 13,82% das receitas provenientes de impostos e das transferências em ações e serviços da saúde. Acima, portanto, do limite de 12% exigido no art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamentou o § 3º, do art. 198, da Constituição Federal, conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 14 - Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde declarado pela gestão estadual**

	Em milhares de R\$ 3º Quadrimestre de 2024
<b>RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA</b>	<b>209.006.514</b>
<b>DESPESA EMPENHADA</b>	<b>28.889.879</b>
<b>PERCENTUAL DE APLICAÇÃO</b>	<b>13,82%</b>

Fonte: TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fl.12.

Em que pesem as glosas efetuadas pela fiscalização, alio-me às manifestações da área especializada, da Chefia do Departamento de Instrução Processual Especializada e do Ministério Público de Contas quanto ao cumprimento do mencionado dispositivo legal, sem prejuízo de determinar ao Governo que adote as providências necessárias para a constituição do Fundo Estadual de Saúde em unidade orçamentária e gestora exclusiva para recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012.

Ainda, para que proceda à devida formalização de instrumentos jurídicos entre a Secretaria de Estado da Saúde e as demais Secretarias e/ou entidades da administração indireta que realizam despesas voltadas à aplicação na saúde, visando garantir alinhamento à coordenação estratégica e aos objetivos institucionais da Secretaria da Saúde, nos moldes do art. 1º c.c. art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978.

## **2.8. GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A evolução dos resultados da Previdência Social dos Servidores, em termos gerais, tem piorado a cada exercício, apesar das recentes reformas constitucional e legislativas, na medida em que:

- a) o **número de servidores ativos** que sustentam o regime de previdência **diminuiu** (de 424 mil em 2023, para 416 mil em 2024);
- b) o **número de inativos e pensionistas aumentou** (de 542 mil em 2023, para 547 mil em 2024);
- c) desde 2019, o **número de inativos e pensionistas supera** o de ativos e como já mencionado, em 2024, a **proporção era de 0,76 ativos para cada inativo**, podendo essa razão chegar a 0,62 até 2034;
- d) As **despesas previdenciárias** dos civis e militares aumentaram de R\$52 bilhões em 2023 para **R\$55 bilhões em 2024**;
- e) O **déficit previdenciário** passou de R\$33,7 bilhões em 2023 para **R\$36,4 bilhões** em 2024;
- f) Em termos de comparação, esse valor é **maior que as despesas empenhadas na Segurança Pública** (R\$18 bilhões); **no Transporte** (R\$28 bilhões); ou mesmo na **somatória** das seguintes despesas por função, no montante total de R\$20,9 bilhões: Assistência Social (R\$1,13 bilhão), Trabalho (R\$74 milhões), Cultura (R\$1,5 bilhão), Direitos da Cidadania (R\$7,1 bilhões), Habitação (R\$3,3 bilhões), Saneamento (R\$656 milhões), Gestão Ambiental (R\$2,65 bilhões), Ciência e Tecnologia (R\$2,61 bilhões), Agricultura (R\$1 bilhão), Organização Agrária (R\$106 milhões), Comércio e Serviços (R\$286 milhões), Comunicações (R\$165 milhões), Energia (R\$16 milhões) e Desporto e Lazer (R\$254 milhões);
- g) Se compararmos as despesas por função com o total de gastos previdenciários, conclui-se que este é  **muito maior**

**que o dispendido nas políticas públicas voltadas à Saúde** (R\$42,6 bilhões), só perdendo para a Educação (R\$72 bilhões).

O único dado favorável às contas na matéria previdenciária tem origem em acontecimentos externos, alheios à vontade do gestor, pois, segundo o atuário, o **Passivo Atuarial** foi reavaliado e contabilizado na ordem de **R\$841 bilhões** (Passivo Atuarial de 2023 foi na ordem de R\$974 bilhões de reais, segundo evento nº 59.3 do TC-005272.989.23-7), em decorrência, primeiramente, da oscilação nos títulos do governo, “refletindo a instabilidade do mercado econômico brasileiro”, impactando os papéis futuros e a apuração da taxa de mercado, conforme previsto na NBC TSP 15. Em segundo lugar, houve adoção da expectativa de inflação com base no Relatório Focus divulgado pelo Banco Central. A aplicação desses dois percentuais compôs a taxa de desconto, reduzindo, pois, o valor do passivo atuarial e, conseqüentemente, os valores do Balanço Patrimonial do Estado, conforme mencionado anteriormente neste voto.

Entretanto, recorro que, por ocasião das Contas do Governador do exercício de 2020, ponderei que a cobertura do déficit, segundo a própria disposição literal da norma aplicável, **deveria ocorrer apenas de forma eventual**. No entanto, em afronta ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, o Estado tem, sistematicamente, utilizado recursos do tesouro para cobrir as insuficiências da previdência própria, reduzindo a possibilidade de aplicação desse montante nas políticas públicas prioritárias.

O cenário requer urgência do Poder Executivo para tomar as providências necessárias à reversão do quadro deficitário. No entanto, muitas das determinações e recomendações desta Corte, emitidas desde 2019, não estão sendo observadas, conforme destacado pela auditoria deste Tribunal (evento nº 153.3, fls. 198 a 200).

Especialmente em relação ao exercício de 2024, a auditoria certifica que ainda se encontra **ausente um plano de amortização para o déficit**, apesar de a insuficiência financeira do exercício em exame equivaler a 66% de toda a despesa previdenciária, sendo que as projeções indicam que, em 2049, a necessidade de cobertura pode chegar a 64 bilhões.

A justificativa do Estado de que consultoria técnica especializada estaria sendo contratada para fins de equacionamento do déficit é a mesma dada por ocasião das contas do exercício de 2021. Ou seja, concretamente, até o presente momento, não há nada efetivado.

Quanto ao tema, discordo da manifestação da Procuradoria da Fazenda do Estado, uma vez que, desde o parecer emitido nas contas de 2018, este Tribunal aguarda os estudos necessários para o equacionamento do déficit atuarial e, mesmo passados 06 (seis) anos, o Estado ainda não trouxe nada de concreto. Da mesma forma, a informação do jurisdicionado quanto à segregação do regime próprio de previdência e o dos militares, apesar de melhorar os números da gestão da previdência dos civis, não exime o Estado de também ter de cobrir o déficit do Sistema de Proteção Social dos Militares (art. 27 da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07)<sup>45</sup>.

Também não podem ser acolhidas as alegações (evento nº 196.13) de que a capitalização pura é onerosa, uma vez que inexistem provas ou estudos técnicos que assegurem tal conclusão.

As providências que a SPPREV alega tomar, em 2025, para viabilizar a transição do regime de repartição simples para o de capitalização,

---

<sup>45</sup> Art. 2º, § 1º, da Lei nº 9.717/98 e art. 27 da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07:

Art. 2º, § 1º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Artigo 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. (obs. Artigo declarado inconstitucional, sem redução de texto, em controle concentrado pelo STF, nos autos da ADI nº 5.719, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.)

bem como estudo sobre a possibilidade de migração ao Regime de Previdência Complementar dos servidores que ingressaram antes de 2013, não ocorreram em 2024, motivo pela qual não podem ser consideradas como questões passíveis de serem relevadas definitivamente nas presentes contas.

Some-se a isso, o fato de que as receitas previdenciárias não estão sendo devidamente arrecadadas, apesar dos avanços implementados pela SPPREV, pois as divergências de dados em relação ao SIAFEM persistem, conforme descrito no relatório.

Ainda, nos termos da instrução, desde 2023, as regras de contribuição de aposentadoria e pensionistas foram alteradas e **não mais se pode contar com o incremento contributivo** daqueles que recebem menos que o teto do regime geral (Lei Complementar estadual nº 1.380/2022). Também, não há mais como contar com a alíquota diferenciada dos policiais e bombeiros militares inativos e pensionistas (Tema nº 1.177 do STF), enquanto não regulamentada essa matéria<sup>46</sup>.

Já em relação aos **bens imóveis** pertencentes à SPPREV, que poderiam aliviar a situação, verifica-se que eles acabam por comprometer a rentabilidade dos ativos do regime, pois os custos de manutenção são elevados, em função das condições em que se encontram. Conforme constatado pela auditoria, não houve evolução positiva nos últimos exercícios, muito menos em 2024. Apesar da informação de que houve a venda de 19 imóveis para a CDHU no presente exercício de 2025, trata-se de negociação cuja responsabilidade por sua destinação permanece com o próprio Estado. Além disso, ainda fica faltando a gestão dos demais 855 imóveis.

---

<sup>46</sup> Apesar de não versar sobre a alíquota, recentemente, em 11/06/2025, foi aprovada pela Assembleia Legislativa, ainda aguardando sanção ou veto do Governador, o Projeto de Lei Complementar nº 135/2023, alterando as regras para transferência para a reserva remunerada dos militares, o que também pode afetar as contas do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado (SPSM), uma vez que assegura o tempo de serviço prestado em regimes previdenciários diversos, podendo averbar em até 10 anos (antes, esse limite era de apenas 5 anos).

Persiste também a **incoerência da aplicação do regime de repartição simples** com as previsões da **Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência nº 1.467/2022** (que justamente disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos), que exige **a aplicação do regime de capitalização**, uma vez que aquele se torna insustentável no curto prazo.

Por fim, o **Certificado de Regularidade Previdenciária**, ainda que emitido com base em decisão judicial, não exclui o fato de que existem pendências pelo não envio de informações básicas à Secretaria da Previdência, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência, nos termos da referida Portaria, e que podem evidenciar a não confiabilidade do regime próprio de previdência do Estado e sua falta de equilíbrio financeiro e atuarial. Apesar da defesa do Governo (evento 16.13), não há documentos comprovando a alegação de erro no sistema CADPREV, que, se regularizado, teria permitido o envio dos demonstrativos exigidos para emissão do referido Certificado.

Isso posto, a Gestão da Previdência Social deve ser objeto de ressalva. Reafirmo e acolho **as propostas** feitas pela Diretoria das Contas do Governador, bem como **insisto nas determinações e recomendações** que entendo serem fundamentais para reversão do déficit previdenciário e que ainda não foram observadas pelo Poder Executivo nos exercícios anteriores, consignando que rejeito parte das justificativas apresentadas pela Origem nos eventos 569.31 a 569.34 do TC-5866.989.20-5, pois destituídas de estudo ou documentação comprobatória de suas alegações.

### Quadro 3 - Critérios irregulares do CRP de São Paulo

Critério	Responsável	Situação
Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises	Poderes Executivo e Legislativo / Unidade Gestora	Irregular
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo	Poderes, órgãos e demais entidades	Irregular
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento	Unidade Gestora do RPPS	Irregular

<b>Critério</b>	<b>Responsável</b>	<b>Situação</b>
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento	Unidade Gestora do RPPS	Irregular

Fonte: Extrato de regularidades do CRP. Disponível em:

<https://www.spprev.sp.gov.br/spprev/atendimento/servi%C3%A7o%20de%20informa%C3%A7%C3%B5es%20ao%20cidad%C3%A3o%20-%20sic/crp>.

## **2.9. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO**

Dentro dos pontos analisados pela Fiscalização, destaco que as obrigações financeiras do Estado de São Paulo com suas Parcerias Público-Privadas alcançaram a marca de R\$49,86 bilhões em 2024.

Este montante, conhecido como “passivos contingentes”, engloba valores de contraprestações futuras, riscos provisionados e garantias concedidas pelo governo nos contratos de PPPs.

O valor representa um salto considerável desde 2018, quando essa cifra era de R\$7,21 bilhões, indicando uma expansão significativa dos compromissos estaduais de longo prazo.

A maior parte desses passivos contingentes refere-se a obrigações contratuais diretas, na importância de R\$44,32 bilhões.

Paralelamente, as despesas efetivamente empenhadas pelo governo com as PPPs mais que dobraram no último ano, totalizando R\$4,88 bilhões em 2024, contra R\$1,95 bilhão em 2023. Este aumento expressivo de 150,32% em valores nominais deve-se, em grande parte, a ajuste na metodologia contábil recomendada por este próprio Tribunal, de modo que a Contadoria Geral do Estado passou a registrar todas as despesas decorrentes de PPPs de forma unificada, visando à maior clareza.

A Fiscalização também destacou o surgimento, em 2024, de uma nova obrigação de PPP no valor de R\$443,714 milhões (quatrocentos e

quarenta e três milhões, setecentos e quatorze mil reais), classificada como “Provisões de PPP”, inexistente em exercícios anteriores. Foi criticada a falta de detalhamento sobre a origem e natureza desta nova conta nos relatórios oficiais, o que “compromete a transparência e dificulta a compreensão da natureza do registro contábil”.

Adicionalmente, foi identificada uma divergência entre este valor e o montante registrado no Balanço Patrimonial do Estado (R\$423,193 milhões), sem motivo aparente.

Apesar do crescimento dos valores envolvidos, verifica-se que as despesas de caráter continuado das PPPs, que por lei não podem exceder 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado, atingiram 0,55% da RCL em 2024 (R\$1,37 bilhão). Este percentual, embora superior aos 0,40% de 2023, permanece dentro do limite legal estabelecido. Projeções indicam que o comprometimento da receita com PPPs deve atingir seu pico em 2029, com 1,41%.

Diante do volume desses valores e dos possíveis impactos financeiro-orçamentários, é preciso que o Governo do Estado inclua notas explicativas com os esclarecimentos necessários ao entendimento dos lançamentos correspondentes às parcerias público-privadas, assegurando que o reconhecimento de provisões esteja devidamente fundamentado e refletido de forma coerente nos diversos demonstrativos.

Outro tema relevante apontado pela fiscalização trata da não realização das reuniões semestrais conjuntas entre o Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP, o Secretário de Fazenda e Planejamento e as Comissões Legislativas de Economia e Planejamento, de Serviços e Obras Públicas e de Fiscalização e Controle. De acordo com o apurado nos autos, essas reuniões não ocorrem desde o ano de 2020.

Segundo informações da Secretaria da Fazenda e Planejamento, recebidas em abril de 2024, a suspensão ocorreu devido à pandemia da Covid-

19. Em uma comunicação mais recente, datada de 27 de março de 2025, a Secretaria de Parcerias e Investimentos assegurou que “providências estão sendo tomadas junto às autoridades pertinentes para a realização das reuniões”.

A esse respeito, a exigência de comparecimento e apresentação de resultados está prevista no artigo 3º, parágrafo § 10, da Lei Estadual nº 11.688/2004, sendo importante meio de garantir a transparência pública e o efetivo exercício do controle externo pela Assembleia Legislativa, pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo controle social, prevenindo possíveis prejuízos à gestão dos recursos públicos.

A ausência das sessões conjuntas na Alesp, especificamente designadas para o escrutínio legislativo, levanta questionamentos sobre a integralidade da fiscalização, o que deve ser aprimorado, com a finalidade de tornar mais efetivo o acompanhamento legislativo e o controle externo e social desses contratos.

Por fim, merece destaque a questão da regulação dos serviços desestatizados, especialmente os de fornecimento de água e saneamento básico, realizados pela SABESP

Conforme apontado pela fiscalização, a Lei Estadual nº 17.853/2023, que autorizou o Poder Executivo Estadual a adotar medidas para a desestatização da SABESP, estabeleceu entre suas diretrizes a redução tarifária, especialmente para a população mais vulnerável (art. 2º, III) e a modicidade tarifária (art. 2º, inciso v, al. b).

Com a desestatização realizada, é necessário que a ARSESP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo reforce a sua atuação de entidade reguladora independente, nas revisões periódicas ou extraordinárias, de forma a assegurar referidos objetivos legais, além da sustentabilidade financeira das operações em saneamento básico.

## **2.10. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS**

### **2.10.1. HOSPITAIS DE PORTAS ABERTAS SOB GESTÃO DIRETA DO GOVERNO DO ESTADO (TC-024143.989.24-2)**

A auditoria ora analisada objetivou avaliar o represamento de usuários no âmbito do serviço de urgência e emergência prestado pelos hospitais gerais de gestão direta estadual com intuito de identificar oportunidades de melhoria nos aspectos que impactam negativamente o fluxo de atendimento nos prontos-socorros.

Nesse sentido, foram selecionadas 14 unidades de saúde localizadas em 8 municípios do Estado, tendo como escopo as áreas de pronto-socorro, núcleo interno de regulação, gestão de convênios com terceiro setor e contratações.

Conforme apurado pela área técnica, dentre os fatores que impactam o fluxo de serviço hospitalar do tipo emergencial, destaca-se o déficit de mão de obra na área de saúde.

Sobre esse problema, verificou-se que apenas nos últimos 5 anos (2019 a 2024) os hospitais selecionados perderam mais de 3 mil profissionais, o que revela uma redução de quase 30% do respectivo quadro de pessoal, algo que tende a se agravar em razão da expectativa de um elevado número de aposentadorias nos próximos anos.

Tal cenário é agravado pela fragilidade das ações de gestão de recursos humanos da pasta, fato que restou demonstrado no relatório ora analisado e que pode ser exemplificado pelas evidências juntadas aos autos, que nos conduzem à conclusão quanto à inexistência de estudos para

identificação do dimensionamento das necessidades de recursos humanos, uma vez que a proposta de reposição revelada ofertava apenas 28% do déficit de pessoal apurado pelos hospitais em estudo.

Ainda no campo da gestão de pessoal, constatou-se a inexistência de estudos salariais dos profissionais dos hospitais selecionados, inclusive diretores técnicos e clínicos destas mesmas unidades. A ausência desse tipo de levantamento dificulta a implementação de medidas preventivas de combate à evasão de servidores, resultando no desfalque das equipes e afetando negativamente o atendimento à população, que frequentemente enfrenta longas horas de espera em filas nas unidades de Urgência e Emergência dos estabelecimentos de saúde do Estado.

Desse modo, a dificuldade de renovação da força de trabalho (por não preenchimento das vagas, afastamentos por causas diversas e alta rotatividade de profissionais) repercute em leitos inativos, equipes médicas incompletas, dependência de plantões extras, bem como no funcionamento precário dos núcleos internos de regulação, além de equipamentos ociosos ou sem manutenção, cujas circunstâncias, de uma forma geral, contribuem para a superlotação das unidades de saúde e demora no atendimento.

No intuito de contornar os referidos desafios, a Administração Pública estadual tem efetivado a transferência ao terceiro setor do gerenciamento dos serviços de urgência e emergência dos hospitais sob gestão direta, mediante a instrumentalização de convênios.

Nessa linha, conforme descrito no relatório da operacional elaborado pela fiscalização desse Tribunal, no universo dos 14 hospitais-escopo (que incluem os principais hospitais gerais do Estado), apenas 1 mantém seu pronto-socorro e sua UTI em funcionamento por meio de seus próprios servidores<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Relatório da Fiscalização, TC-24143.989.24-2, evento 11.1, fls. 138/139.

No entanto, deve-se destacar que essas instituições conveniadas acabam, majoritariamente, contratando outras empresas para a execução do serviço de saúde. Com efeito, do montante repassado às conveniadas, algo em torno de 60% a 95% destinam-se a empresas por elas contratadas para prestar serviços assistenciais, fato que majora a complexidade da gestão e, conseqüentemente, o controle sobre a execução desses serviços.

Assim, no intervalo de 10 anos, enquanto o número de servidores nos hospitais analisados caiu mais de 36%, o número de terceirizados mais do que quadruplicou<sup>48</sup>.

Reconheço que a opção pela prestação direta ou indireta do serviço de saúde seja decorrente de um exame discricionário do gestor público. No entanto, não se pode ignorar a necessidade de um controle administrativo eficaz em relação aos ajustes firmados com as Organizações Sociais, pressuposto para a boa e regular aplicação do alto volume de recursos públicos envolvidos.

Sobre esse ponto, o relatório da fiscalização evidencia as seguintes lacunas:

- a)** falta de detalhamento suficiente quanto à alocação custos dos convênios (planilha de custos);
- b)** falta de implantação/uso de sistema de gestão hospitalar pelas conveniadas, tornando difícil a verificação do cumprimento dos tempos máximos de atendimento em pronto-socorro conveniado;
- c)** risco de controle no registro de presença de médicos e profissionais de outras categorias; e
- d)** dificuldades de avaliação dos resultados de metas mensais pelo gestor local devido à não exclusividade de função,

---

<sup>48</sup> Relatório da Fiscalização, TC-24143.989.24-2, evento 11.1, fl. 32.

quantidade de ajustes, ausência de estrutura e capacitação insuficiente.

Por fim, diante do quadro exposto e da reiteração de ocorrências da mesma natureza ao longo dos anos, **recomendo** à Secretaria Estadual de Saúde que fortaleça seus mecanismos de governança, adotando providências administrativas que favoreçam o alcance dos resultados almejados com mais eficiência, cumprindo, concomitantemente, a legislação de regência.

Também, diante das constatações da fiscalização resumidamente expostas, encaminho as seguintes propostas à Secretaria Estadual de Saúde como oportunidades de melhorias em aspectos relacionados ao fluxo de atendimento nos prontos-socorros, consubstanciados em:

- a)** cumprir com as atribuições de planejamento e controle de recursos humanos, de realização de estudos e pesquisas salariais, e de identificação de treinamento e qualificação, através do seu órgão setorial (CRH), conforme Decreto nº 52.833/2008;
- b)** investir para ativação e a plena operacionalização de leitos;
- c)** cumprir prazos de permanência de pacientes em observação e alocação digna;
- d)** garantir a adequação dos quadros de pessoal dos núcleos internos de regulação;
- e)** promover força-tarefa para otimizar a gestão de equipamentos médico hospitalares e suas manutenções;
- f)** atender necessidades de obras e reformas para obtenção de AVCB;
- g)** reduzir a ocupação inadequada de leitos de urgência e UTI e garantir acesso às Unidades de Cuidados Prolongados

- (UCPs), Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs), abrigos e outras instituições congêneres; e
- h)** eliminar barreiras arquitetônicas e garantir ambientes acessíveis e disponíveis.

**2.10.2. FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DA CONCESSÃO DE CRÉDITO E MICROCRÉDITO (TC-024150.989.24-2)**

Do examinado pela Auditoria, verifica-se que as linhas de crédito e programas oferecidos pela Desenvolve SP (DSP) e pelo Banco do Povo Paulista (BPP) são voltados para micro, pequenas e médias empresas, além dos municípios.

A DSP possui 19 linhas de financiamento para o setor privado, focadas em inovação, sustentabilidade, estímulo ao crescimento e ao capital de giro. Também, conta com três linhas para o setor público, destinadas aos investimentos, à sustentabilidade, à infraestrutura e à aquisição de máquinas.

O BPP oferece linhas de crédito como Empreenda Rápido, Empreenda Mulher e Empreenda Afro, que visam apoiar empreendedores formais e informais, microempreendedores individuais e empresas de pequeno porte.

Para acessar esses recursos, os interessados devem apresentar certificados de conclusão de cursos de qualificação empreendedora, como os oferecidos pelo Qualifica SP e pelo Sebrae/SP. A finalização do curso é um dos critérios, mas não garante a aprovação do crédito.

As taxas de juros variam conforme o porte da empresa, o Índice Paulista de Desenvolvimento Municipal (IPDM) e a classificação de risco do

cliente. Existem modalidades com taxas fixas, que vão de 1,25% a 8,62% ao ano, acrescidas de uma parte variável correspondente à taxa Selic vigente. Outras espécies de empréstimo são compostas por uma parcela fixa, com juros de 4,31% a 18% ao ano, somadas a uma outra parcela variável representada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do período.

A destinação dos recursos é feita de forma a atender diferentes setores da economia, municípios e portes de empresas. A DSP, por exemplo, destina recursos para projetos de inovação, sustentabilidade, estímulo ao crescimento e capital de giro no setor privado, assim como para investimentos, sustentabilidade e infraestrutura no setor público.

Os critérios para obtenção dos créditos incluem a análise da documentação, a conformidade com normativos internos e a adequação dos projetos às diretrizes estabelecidas. Dessa forma, a destinação dos recursos almeja ser feita de forma impessoal e isonômica, com base em critérios objetivos e transparentes.

No entanto, cabe ressaltar que a auditoria feita pela DCG constatou que há dificuldade em mensurar e divulgar os resultados efetivamente gerados pelas operações de crédito para empresas e municípios.

A análise dos desembolsos de 2024 revela uma redução no financiamento a projetos estratégicos no setor privado, como inovação (2,93%), agronegócio (0,4%) e sustentabilidade (20,27%), em benefício do financiamento de capital de giro (54%).

Isso indica uma discrepância entre as metas previstas e os resultados obtidos, além da falta de avaliação adequada dos resultados dessas operações, em termos de impacto econômico para a sociedade.

Também ocorreu um aumento de contratos com prejuízo, correspondendo a quase 40% do montante histórico concedido em crédito pelo

BPP. Em adição, ambas as instituições apresentaram precariedade na cobrança de inadimplentes.

Na DSP, uma parte dos contratos inadimplentes não estava registrada no CADIN ou no SERASA, ou não havia sido judicializada, o que está em desacordo com o Manual de Normas e Procedimentos da referida instituição. Por sua vez, no BPP, uma parcela dos valores devidos não estava contemplada em nenhuma forma de cobrança.

Portanto, diante do apurado, entendo oportuno encaminhar determinações e recomendações, no intuito de aprimorar a gestão dos órgãos de fomento, as quais enumero em item específico deste voto.

### **2.10.3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL (TC-024151.989.24-1)**

A fiscalização operacional tratada no TC-024151.989.24-1 visou a análise das políticas públicas de inclusão escolar na Educação Especial na rede pública do estado de São Paulo, de fundamental importância para garantir o direito à educação de qualidade para todos os alunos, independentemente de suas necessidades específicas, buscando promover equidade, acessibilidade e participação ativa no ensino regular.

Foram quatro os objetivos desta auditoria: *(i)* avaliar a acessibilidade das escolas da rede estadual; *(ii)* avaliar a suficiência da oferta das diversas especialidades de Atendimento Educacional Especializado (AEE) no Estado; *(iii)* a existência de procedimentos para encaminhamento de alunos potencialmente público-alvo da Educação Especial; e *(iv)* a existência de equipe multidisciplinar e atuação intersetorial no âmbito da Educação Especial.

Com relação à acessibilidade das escolas, a fiscalização concluiu que, das 4.980 escolas estaduais (EE), apenas 1.607 podiam ser consideradas

acessíveis, ou 32,3%. Quanto à distribuição geográfica, não há escolas estaduais acessíveis em 160 dos 645 municípios paulistas, segundo mapa produzido pela DCG. Existem 6.352 alunos com deficiência motora que estudam em 2.380 diferentes escolas não acessíveis, sendo que 893 desses alunos utilizam cadeiras de rodas.

Além do estudo da legislação pertinente, consultas a sistemas existentes e requisições de dados e documentos encaminhadas à SEDUC, foram realizadas inspeções “in loco” em uma amostra de 150 escolas, sendo metade delas consideradas acessível e metade, não acessíveis. A amostra foi selecionada de acordo com critérios de risco como quantidade de alunos com deficiências e oferta de atendimento especializado.

Destaco alguns números importantes verificados, independentemente da classificação da escola em acessível ou não: 85% das escolas não possuem todos os obstáculos suspensos identificados com piso tátil de alerta; 80,3% dos laboratórios de ciências não são adequados para utilização por pessoas em cadeira de rodas; 67,5% das escolas não possuem rampas com corrimãos adequados; 63,4% das calçadas não são adequadas para circulação; e 39,6% das escolas não possuem rota acessível para a quadra de esportes.

De uma forma geral, as inconformidades encontradas pela auditoria concentraram-se nas escolas consideradas não acessíveis (em 57,3% delas), porém mesmo dentre escolas consideradas acessíveis pela Seduc, foram verificados requisitos não atendidos em 24% delas, como ausência de rota acessível ou existência de degrau na entrada, por exemplo. Uma das principais barreiras identificadas foi a falta de intervenções de diversos tipos para deficientes visuais.

Importante mencionar que a Lei Estadual nº 11.263/2002 havia estabelecido prazo de quatro anos para a realização de adaptações em todas as escolas da rede pública estadual, recepcionado nas disposições transitórias

da Lei Estadual nº 12.907/2008. Ou seja, todas as escolas já deveriam estar adaptadas desde o exercício de 2007.

Não tendo cumprido a legislação, em 26/02/2014 a SEDUC celebrou junto ao Ministério Público do Estado de São Paulo um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pelo qual o Estado se comprometeu a tornar acessíveis todos os prédios escolares da rede estadual de ensino no prazo máximo de 15 anos, ou seja, até 2029.

Contudo, uma projeção baseada no planejamento da Seduc indica que, mesmo se consideradas todas as ações atualmente previstas e em andamento, o número de escolas acessíveis deve chegar a 2.171, o que ainda representa apenas 43,6% do total.

Sob o aspecto orçamentário destaco que, em 2023, foi introduzida a Ação 2660 – Acessibilidade Física dos Prédios Escolares da Rede Estadual de Ensino, porém, no exercício de 2024, a Ação teve expressiva redução de valor liquidado, passando de R\$63,2 milhões para R\$33,4 milhões. Portanto, deverá a SEDUC ampliar as ações nesse sentido, visando à adequação de todas as escolas estaduais da rede pública e o cumprimento do acordo firmado com o Ministério Público Estadual.

Por outro lado, verificou-se ampliação do serviço de Atendimento Educacional Especializado (AEE), oferecido em salas de recurso ou na modalidade itinerante, superando 45 mil matrículas em outubro de 2024, valor bastante superior aos 33 mil matriculados do exercício anterior. Isso foi possível mediante expressivo aumento do número de professores especializados admitidos, que passou de 1.431 para 5.546.

Com isso também houve aumento na elaboração das Avaliações Pedagógicas Iniciais (API), realizadas pelos professores especializados, tendo o Estado atingido índice de 69,3% dos alunos público-alvo da Educação Especial com avaliação realizada e anexada no sistema SED. Em números absolutos, são 56 mil alunos avaliados, em um universo de 82 mil alunos que

compõem o público-alvo. Trata-se de um avanço em relação aos 41,7% do exercício anterior.

A auditoria avaliou também a suficiência da oferta do AEE por especialidade. Apesar do aumento nas matrículas e na elaboração de API, a conclusão foi que, em qualquer nível de análise, ainda há muito a ser feito para universalizar o atendimento em AEE, conforme meta 4 do PNE e PEE-SP.

A título ilustrativo, exceto para deficiência intelectual (79,3% de oferta nas escolas com demanda potencial) e TEA (53,9%), as demais especialidades têm um nível de oferta considerado baixo, inferior a 23% nas escolas com demanda potencial. Os casos mais críticos são deficiência física (7,5%) e altas habilidades (10,4%). Destaco cidades grandes, como Campinas, São Bernardo do Campo, Osasco e Ribeirão Preto, que possuem alta demanda potencial por AEE em deficiência física, mas não oferecem os serviços.

A auditoria identificou, ainda, a ausência de orientação formal por parte da SEDUC para a realização de encaminhamentos pedagógicos a partir de observações em sala de aula, direcionados a alunos sem laudo médico. Embora existam procedimentos locais adotados por algumas Diretorias de Ensino, não há uma padronização adotada em todas as escolas, o que representa uma dificuldade na ampliação da oferta do serviço de Educação Especial.

A auditoria também concluiu pela ausência de medidas intersetoriais formalmente adotadas. As iniciativas existentes são adotadas localmente e não institucionalizadas. Em 31,6% das escolas avaliadas, não havia qualquer tipo de encaminhamento aos serviços de saúde, e nas escolas onde havia o encaminhamento, o procedimento não atendeu aos critérios verificados. Não existem equipes multidisciplinares compostas por profissionais da saúde e assistentes sociais para apoio das unidades escolares no âmbito da educação especial.

A Lei Estadual nº 16.279/2016, que estabeleceu o Plano Estadual de Educação de São Paulo, definiu a Meta 4 a ser cumprida durante a vigência do plano: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com garantia de sistema educacional inclusivo, salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Não houve avanços significativos entre as diversas estratégias atreladas à meta. O que mais se aproxima são as parcerias previstas no projeto “Escolas + Inclusivas”, com setores de fisioterapia e fonoaudiologia. Porém, a SEDUC informou que as atividades estão em fase preliminar, se restringindo a formação de grupos de trabalho com médicos, psicólogos, fonoaudiólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, assistentes sociais e outros. Portanto, há necessidade de criação de protocolos intersetoriais e a implementação de um sistema de monitoramento e avaliação contínua.

Concluo a análise desta auditoria operacional emitindo **recomendações** à Secretaria da Educação – Seduc para que promova a adequação de acessibilidade de todos os prédios escolares da rede pública estadual; desenvolva sistema que permita o monitoramento das Avaliações Pedagógicas Iniciais (API); elabore orientações formais com critérios e diretrizes de encaminhamento de potenciais alunos da Educação Especial para realização de API; e implemente equipes multidisciplinares de apoio, bem como medidas intersetoriais de forma a garantir a inclusão dos estudantes com deficiência.

#### **2.10.4. PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS (TC-024155.989.24-7)**

O Programa Estadual de Concessões de Rodovias foi implementado no final da década de 1990, com a finalidade de aumentar a qualidade das estradas paulistas, por meio de contratos que contariam com investimentos realizados pela iniciativa privada. Desde então, conforme levantamento da fiscalização, foram realizadas 07 (sete) etapas do Programa, com a assinatura de mais de 20 contratos e investimentos bilionários, em rodovias que atravessam o território estadual, constituindo-se em meio fundamental para a locomoção de pessoas e a viabilização da logística industrial e comercial.

Se o Programa, no entanto, é peça importante para o desenvolvimento econômico e social do Estado, a Fiscalização Operacional realizada em 2024 demonstra que há pontos de aprimoramento nos três eixos verificados pelas equipes desta Casa (Planejamento, Governança, e Monitoramento e Avaliação).

Quanto ao *Planejamento*, destaco a ausência de correlação entre as concessões realizadas e o planejamento estadual, aspecto que ocorreu ao longo de diversos anos, não apenas em 2024. Chama a atenção o achado de auditoria de que as outorgas das concessões são motivadas frequentemente em alegações genéricas de melhoria na prestação de serviços aos usuários, de aumento dos níveis de segurança viária, de superação de gargalos operacionais identificados, ou mesmo de argumentos de natureza fiscal.

Embora reconhecida a legitimidade dessas justificativas como objetivos relevantes para o atendimento às necessidades das populações locais beneficiadas, elas são insuficientes quando analisadas sob a ótica da formulação de políticas públicas de longo prazo e da promoção do desenvolvimento econômico estadual.

Os principais desafios diagnosticados para o setor de logística – entre os quais se destaca o iminente esgotamento da capacidade do modal

rodoviário para atender à demanda futura – permanecem carentes de um tratamento estratégico e sistêmico.

O resultado dessa atuação se verifica pelo desalinhamento entre o planejamento e a execução, o que impede o Estado de potencializar a mobilização de grandes somas de capital privado para o desenvolvimento socioeconômico e do setor de logística de São Paulo.

A respeito da *Governança*, merece destaque o levantamento da fiscalização relacionado às falhas na interlocução entre a SPI e a ARTESP. A esse respeito, os relatórios técnicos mensais elaborados pela ARTESP, que analisam o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos e apuram infrações, não têm demonstrado plena eficácia nem a tempestividade necessária. Essa falha compromete a capacidade da SPI de tomar decisões adequadas e implementar medidas corretivas de forma oportuna, exercendo em plenitude o seu papel de representante do Poder Concedente.

Também há que ser apontado que a Agência e a Secretaria possuem em seus quadros muitos servidores comissionados, aspecto que deve ser objeto de correção para os próximos exercícios.

As questões mais graves, no entanto, estão localizadas no eixo do *monitoramento e avaliação* do Programa de Concessões.

A fiscalização do Programa Estadual de Concessões de Rodovias em São Paulo revela ausência de transparência e problemas na execução dos contratos. O governo paulista não consegue demonstrar à população como os recursos dos pedágios são utilizados, devido a falhas nos controles contábeis e orçamentários da ARTESP e da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP).

Além da falta de clareza com o dinheiro público, o monitoramento da ARTESP sobre os serviços das concessionárias precisa ser incrementado. Questões cruciais como segurança viária (acidentes fatais), qualidade do

asfalto e níveis de serviço não apresentam melhorias consistentes. Para agravar o quadro, os investimentos previstos estão significativamente atrasados. Contratos como o da Entrevias, com apenas 48% de execução até 2022, e o da Tamoios, com defasagem de R\$1,5 bilhão (um bilhão e quinhentos milhões de reais), exemplificam o problema. De acordo com a Unidade Técnica, a média de execução dos investimentos nos 23 contratos analisados foi de 77% até 2022.

Essa situação impacta diretamente o alcance das metas contratuais e a modernização da infraestrutura rodoviária, o que acaba por impactar negativamente o cidadão-usuário.

#### **2.10.5. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS IDOSAS, COM ÊNFASE NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL (TC-024156.989.24-6)**

Ao longo dos anos, estudos e censos demográficos têm evidenciado uma tendência de envelhecimento da população, tornando cada vez mais relevantes as políticas públicas voltadas à garantia dos direitos das pessoas idosas.

O **objetivo** da auditoria operacional realizada sobre o tema foi analisar a atuação da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado no apoio técnico e financeiro aos Municípios na execução de serviços socioassistenciais para pessoas idosas em situação de vulnerabilidade e risco, bem como no monitoramento e avaliação da efetividade dos serviços de acolhimento em Instituições de Longa Permanência para Idosos – ILPI.

Os **principais achados** da auditoria, em síntese, foram:

- (i) ausência de atividades de monitoramento no Programa São Paulo Amigo do Idoso;

- (ii) não execução de ações previstas para o cofinanciamento de obras e equipamentos socioassistenciais;
- (iii) ausência de diagnóstico de gestão no município e a não inclusão de ações para a garantia dos direitos dos idosos nos Planos Municipais de Saúde e de Assistência Social;
- (iv) insuficientes ações de monitoramento e fiscalização das instituições de longa permanência pela Secretaria e pelo Centro de Vigilância Sanitária;
- (v) diversas situações de descumprimento ao Estatuto da Pessoa Idosa e às normas de Vigilância Sanitária em instituições de acolhimento que receberam recursos de cofinanciamento do Estado;
- (vi) destacaram-se a insuficiência do quadro de recursos humanos, as insatisfatórias condições de conservação, higiene, salubridade e segurança dos banheiros, e alimentos com prazo de validade expirado.

Por fim, acolho as **recomendações** feitas pela equipe técnica, lançadas em tópico específico ao final do presente voto, que, em resumo, dizem respeito à adoção de medidas visando o monitoramento de demandas e o aprimoramento da gestão e execução das políticas públicas de atendimento à população idosa junto aos municípios paulistas, a elaboração e implementação de um plano de fiscalização das instituições de longa permanência para idosos, visando à garantia da dignidade e dos direitos das pessoas idosas, bem como o aprimoramento dos sistemas de informação e bancos de dados dos órgãos envolvidos.

### 3. DISPOSITIVO DO VOTO

Em face do exposto, considerando que o Balanço Geral de 2024 do Estado de São Paulo contempla a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do próprio Tribunal de Contas, na forma do § 1º do art. 23 da Lei Complementar nº 709/1993, e, apesar dos apontamentos registrados, verificou-se o cumprimento dos principais regramentos constitucionais, em conformidade com o disposto no artigo 33, inciso I, da Constituição Estadual e nos arts. 2º, inciso I, e 23 da Lei Complementar nº 709/1993.

Desse modo, acompanhado pelas manifestações do Departamento de Instrução Processual Especializada – DIPE, da Secretaria-Diretoria Geral – SDG, da Procuradoria da Fazenda do Estado – PFE e do Ministério Público de Contas – MPC, **VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL às Contas de 2024**, sob responsabilidade do Excelentíssimo Governador Tarcísio de Freitas, **COM RESSALVAS RELATIVAS ÀS RENÚNCIAS DE RECEITAS, PREVIDÊNCIA E INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS, SEM PREJUÍZO DA EMISSÃO DAS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES CONSIGNADAS.**

#### **4. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES**

Devem ser verificadas nas Contas de 2025, tratadas no TC-003870.989.25-8, sob relatoria do Exmo. Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli, as seguintes determinações e recomendações:

##### **1. FINANÇAS DO ESTADO**

###### **1.1. DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo:**

- 1.1.1.** Regularize sua escrituração contábil, de modo a dar pleno atendimento aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF), oportunidade (art. 6º da Resolução CFC 750/93) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/64);
- 1.1.2.** Republique as demonstrações financeiras, com os respectivos ajustes, na forma preconizada pela NBCTSP 23, que dentre outras diretrizes orienta como deve acontecer a retificação de erro;
- 1.1.3.** Adote o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais;

###### **1.2. RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

- 1.2.1.** O sistema de controle de bens imóveis seja devidamente implantado, integrado com o sistema contábil, e com operadores em cada UG devidamente treinados para registro, manutenção/atualização e conciliação desses dados;

- 1.2.2.** Institua registros contábeis e da revisão da classificação das despesas com publicidade, de modo a distinguir os atos oficiais obrigatórios (que devem ser alocados em item específico) das ações de comunicação institucional, garantindo aderência às normas de contabilidade pública e maior transparência na destinação dos recursos;
- 1.2.3.** O planejamento do orçamento seja aprimorado, de modo que as alterações orçamentárias sejam reduzidas e não comprometam a execução de programas e ações de outras Secretarias/Órgãos e respectivas políticas públicas previamente aprovadas pelo Poder Legislativo;
- 1.2.4.** Aperfeiçoe as notas explicativas, assegurando a plena compreensão dos demonstrativos financeiros pelo controle externo e pela sociedade;

## **2. TRANSFERÊNCIA ESPECIAL – DA UNIÃO PARA O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (EMENDAS PIX)**

### **2.1. RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

- 2.1.1.** Providencie adequado plano de trabalho, observando a da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, e as decisões do STF para viabilizar a execução de emendas parlamentares impositivas derivadas do orçamento federal.

### **3. PRECATÓRIOS**

#### **3.1. RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

**3.1.1.** Para que o Governo do Estado de São Paulo realize estudos de incremento do percentual da Receita Corrente Líquida destinado ao pagamento de precatórios, de modo a prever repasses para este fim, suficientes para o cumprimento do mandamento constitucional de quitação até 2029;

### **4. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

#### **4.1. DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo:**

**4.1.1.** Aprimore a metodologia para estabelecimento das metas fiscais previstas na LDO do exercício em referência a fim de eliminar a necessidade de reprogramação das metas;

**4.1.2.** Deixe de promover alteração de metas na LDO por meio da LDO do exercício subsequente;

**4.1.3.** Obtenha as justificativas para os cancelamentos de “Restos a Pagar” junto aos gestores e mantenha-as sob anuência da Contadoria Geral do Estado, em especial quanto aos “Restos a Pagar Processados”;

**4.1.4.** Considere as despesas com inativos de outros Poderes, excluídas da despesa bruta do Executivo, nos demonstrativos dos respectivos Poderes e conseqüentemente no Relatório de Gestão Fiscal consolidado, nos moldes orientados pelo art. 20, §7º, da LRF e MDF;

**4.1.5.** Realize esforços para reduzir e manter a relação entre despesas correntes e receitas correntes abaixo de 90%, em atendimento ao artigo 167-A da Constituição Federal;

**4.2. RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

**4.2.1.** Proponha, se necessário, melhorias nas explicações das Notas Explicativas no que se refere aos “Outros Ajustes” do Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal do RREO;

**4.2.2.** Revise a classificação das despesas e os valores apresentados no Anexo 11 do RREO, incluindo no demonstrativo as despesas de capital realizadas pela Universidade de São Paulo;

**4.2.3.** Aplique os recursos resultantes da alienação de bens, obtidos em 2024 e nos anos anteriores, em despesas condizentes com o artigo 44 da LRF;

**5. RENÚNCIAS DE RECEITAS**

**5.1. DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

**5.1.1.** 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;

- 5.1.2.** 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;
- 5.1.3.** Somente conceda incentivos fiscais com a devida comprovação de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 5.1.4.** 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;

**5.2. DETERMINAÇÕES à Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:**

- 5.2.1.** Aperfeiçoe a transparência ativa da renúncia tributária, mediante o registro do tipo e do valor fruído por CNPJ; a divulgação de dados históricos anteriores a 2022; a edição de orientações detalhadas sobre as metodologias de mensuração e controle das renúncias tributárias; a divulgação dos benefícios já concedidos às cadeias econômicas mais relevantes;
- 5.2.2.** Implemente mecanismos rigorosos para avaliar e monitorar as condições financeiras e fiscais dos beneficiários de incentivos de natureza tributária;
- 5.2.3.** Demonstre medida de compensação que implique efetivo aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou

contribuição, ao conceder benefícios de natureza tributária, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- 5.2.4.** Estabeleça controles mais rigorosos, de modo a garantir que a consulta ao CADIN e à dívida ativa seja periodicamente realizada, de forma a assegurar a manutenção do incentivo somente para os contribuintes em dia com suas obrigações;

**5.3. RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

- 5.3.1.** Estude a viabilidade de melhor aparelhar o quadro funcional da Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio de seu Decreto de organização institucional, para conduzir os processos de edição de benefícios fiscais ou, alternativamente, disciplinar a matéria em decreto específico, incluindo o papel das demais Secretarias de Estado e demais setores econômicos na produção e monitoramento das informações necessárias à gestão adequada das renúncias de receitas;
- 5.3.2.** 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;

**5.4. RECOMENDAÇÕES à Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:**

- 5.4.1.** Aperfeiçoe a mensuração da renúncia tributária fruída realizando estudos e mapeando fluxos, a fim de identificar eventuais empecilhos à obtenção dos dados relativos às transações ocorridas no meio da cadeia produtiva;

**5.4.2.** Redimensione os estudos de avaliação da efetividade e do impacto socioeconômico de modo a abranger os benefícios tributários concedidos;

**5.4.3.** Envolve os órgãos gestores da política pública pertinente ao setor econômico beneficiado, incluindo sua manifestação nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública, além do interesse público;

## **6. ENSINO**

### **6.1. DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

**6.1.1.** Comprove, na próxima prestação de contas, a aplicação da parcela diferida do Fundeb que não foi utilizada no 1º quadrimestre de 2025, no montante de R\$1.116 mil (um milhão, cento e dezesseis mil reais), bem como o efetivo pagamento dos R\$69.114 mil (sessenta e nove milhões, cento e quatorze mil reais) de despesas custeadas com recursos do fundo e inscritas em restos a pagar;

**6.1.2.** Deixe de considerar, dentre as despesas aplicadas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os valores destinados ao Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP, empenhados e não pagos até janeiro do ano seguinte;

**6.1.3.** Aprimore o planejamento de repasses efetuados às APMs via PDDE Paulista e promova a capacitação dos gestores escolares, estabelecendo cronograma que permita a utilização dos recursos dentro do próprio exercício de disponibilização do numerário;

**6.1.4.** Promova a valorização dos professores da rede pública estadual, criando incentivos para que obtenham diploma superior em suas respectivas áreas de atuação e procurando substituir os contratados por tempo determinado por servidores concursados;

## **7. SAÚDE**

### **7.1. DETERMINAÇÕES à Secretaria de Saúde, para que:**

**7.1.1.** Adeque o Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) em unidade orçamentária e gestora exclusiva dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 141/2012;

**7.1.2.** Providencie a devida formalização de instrumentos jurídicos entre a Secretaria de Estado da Saúde e as demais Secretarias e/ou entidades da administração indireta que executarem despesas voltadas à aplicação na saúde, visando garantir alinhamento à coordenação estratégica e aos objetivos institucionais da Secretaria da Saúde, nos moldes do art. 1º c.c. art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978;

## **8. GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

### **8.1. DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

**8.1.1.** Encaminhe à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS à PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como

alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração;

## **8.2. RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

**8.2.1.** Mantenha as tratativas no sentido de viabilizar a transferência das folhas de inativos ainda não incorporadas na gestão da SPPREV;

**8.2.2.** Verifique a viabilidade de instituir a lei estadual decorrente da Lei Federal nº 13.954/2019, regulamentando a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, com o objetivo de se obter o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV;

### **8.2.3. RECOMENDAÇÕES à São Paulo Previdência – SPPREV, para que:**

**8.2.3.1.** Envie 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 layout padronizado, para que identifique e solucione as divergências encontradas entre o sistema previdenciário e o SIAFEM;

**8.2.3.2.** Continue a empreender esforços para destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos, visando à geração de benefícios futuros, sem prejuízo da manutenção do registro contábil destes bens e sua condição de ativo na demonstração contábil;

**8.2.3.3.** Apresente um plano de amortização conforme art. 55 da Portaria nº MTP 1.467/22, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, como medida para garantir o

equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo;

**8.2.3.4.** Elabore estudos que justifiquem a adoção do Regime de Repartição Simples em detrimento do Regime de Capitalização, em que pese a obrigação legal vigente;

**8.2.3.5.** Realize esforços para a regularização dos critérios necessários à baixa do CRP judicial e emissão do CRP administrativo;

**8.2.3.6.** Promova um estudo para avaliar possíveis cenários que envolvam o abono de permanência, tendo em vista a alteração promovida pela Reforma da Previdência;

**8.2.3.7.** Promova um estudo para implementar uma rotina para acompanhar os processos encaminhados à Procuradoria Jurídica, de modo que seja possível ter conhecimento sobre a dimensão dos prejuízos sofridos pela autarquia e a taxa de recuperabilidade;

**8.2.3.8.** Implemente medidas para reverter o crescimento projetado dos percentuais da receita absorvidos pelos pagamentos da dívida consolidada, de precatórios e da insuficiência financeira do RPPS do Estado;

## **9. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO**

### **9.1. DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

**9.1.1.** Adote medidas para se articular com a ALESP para a retomada das reuniões semestrais conjuntas previstas no art. 3º, §10, da Lei

Estadual nº 11.688/2004, entre o Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP, o Secretário de Fazenda e Planejamento e as Comissões Legislativas de Economia e Planejamento, de Serviços e Obras Públicas e de Fiscalização e Controle, para a prestação de contas e transparência das atividades do CGPPP e dos resultados das PPPs em execução;

**9.2. DETERMINAÇÕES à Secretaria de Fazenda e Planejamento, para que:**

**9.2.1.** Faça constar em notas explicativas esclarecimentos necessários ao entendimento dos lançamentos correspondentes às parcerias público-privadas, assegurando que o reconhecimento de provisões esteja devidamente fundamentado e refletido de forma coerente nos diversos demonstrativos.

**9.3. RECOMENDAÇÕES à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), para que:**

**9.3.1.** Que reforce seu papel de entidade reguladora independente, para que a desestatização da SABESP atinja os objetivos legalmente estabelecidos de redução tarifária para a população mais vulnerável e a modicidade tarifária.

**10. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS**

**10.1. HOSPITAIS DE PORTAS ABERTAS SOB GESTÃO DIRETA DO GOVERNO DO ESTADO**

**10.1.1. DETERMINAÇÃO à Secretaria do Estado da Saúde, para que:**

**10.1.1.1.** Fortaleça seus mecanismos de governança, adotando providências administrativas que favoreçam o alcance dos resultados almejados com mais eficiência, cumprindo, concomitantemente, a legislação de regência;

**10.2. FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DA CONCESSÃO DE CRÉDITO E MICROCRÉDITO**

**10.2.1. DETERMINAÇÕES à Agência de Fomento Desenvolve SP e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, sobre o Banco do Povo Paulista, para que:**

**10.2.1.1.** Institua e divulgue indicadores que mensurem os impactos da concessão de crédito e microcrédito para a sociedade, além do montante desembolsado, de modo que os indicadores reflitam aspectos operacionais relevantes como, por exemplo, a formalização de empreendedores informais, a geração de emprego, a evolução da renda nas regiões e setores beneficiados e outros fatores estruturais para o desenvolvimento socioeconômico;

**10.2.1.2.** Revise e aprimore os processos internos de cobrança e registro de devedores em órgãos de proteção ao crédito (tais como Serasa e Cadin), garantindo tratamento isonômico aos clientes e padronização na gestão da dívida.

**10.2.2. RECOMENDAÇÕES à Agência de Fomento Desenvolve SP, para que:**

**10.2.2.1.** Aprimore o planejamento e a definição das metas divulgadas nas peças orçamentárias para assegurar a coerência entre elas e a consistência entre as projeções e os resultados esperados. Esse aprimoramento deve considerar tanto o montante desembolsado para empresas e para municípios quanto à finalidade dos projetos financiados e as linhas de crédito priorizadas;

**10.2.3. RECOMENDAÇÕES à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, sobre o Banco do Povo Paulista, para que:**

**10.2.3.1.** Estabeleça mecanismos de prevenção e gestão da inadimplência para as unidades de atendimento, que permitam a identificação precoce de riscos e a adoção de ações corretivas, antes que a suspensão do crédito (*stop-loss*<sup>49</sup>) torne-se necessária, com o objetivo de reduzir as taxas de inadimplência e de prejuízos acumulados ao longo dos anos para cada município participante;

**10.3. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS IDOSAS, COM ÊNFASE NOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL**

**10.3.1. RECOMENDAÇÕES à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, para que:**

**10.3.1.1.** Promova reuniões periódicas no âmbito do Programa São Paulo Amigo do Idoso, bem como elabore e divulgue,

---

<sup>49</sup> Trata-se de uma espécie de ordem de compra ou venda, que pode ser programada por instituição financeira ou pelo próprio investidor, para ser acionada de modo automático, se um ativo financeiro alcançar determinado valor para limitar eventuais prejuízos.

anualmente, os relatórios de atividades do mencionado Programa;

- 10.3.1.2.** Elabore plano de ação e estudo de viabilidade para o aprimoramento dos serviços públicos de atendimento à população idosa, analisando a possibilidade de ampliação do cofinanciamento estadual para obras de construção dos equipamentos socioassistenciais nos municípios paulistas;
- 10.3.1.3.** Elabore plano de ação com vistas a ampliar o nível de certificação e o número de adesões de municípios ao Selo Paulista da Longevidade;
- 10.3.1.4.** Amplie a oferta de cursos e capacitações periódicas aos municípios com vistas a apoiá-los, principalmente nas ações de elaboração dos diagnósticos das políticas públicas voltadas à população idosa;
- 10.3.1.5.** Estimule a criação e divulgue, periodicamente, a relevância dos Conselhos Municipais da Pessoa Idosa e dos Fundos Municipais da Pessoa Idosa para a concretização das políticas públicas;
- 10.3.1.6.** Elabore e realize periodicamente plano de fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos, contendo cronograma anual de visitas, identificação das instituições a serem fiscalizadas e o roteiro de vistoria.

**10.3.2. RECOMENDAÇÕES ao Conselho Estadual da Pessoa Idosa, para que:**

- 10.3.3.** Elabore e realize periodicamente plano de fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos, contendo

cronograma anual de visitas, identificação das instituições a serem fiscalizadas e o roteiro de vistoria;

**10.3.4.** Mantenha a atualização de seus bancos de dados referentes à pessoa idosa, conforme determinado no art. 22, XI, da Lei nº 12.548/2007;

**10.3.5.** Avalie a viabilidade e elabore plano de ação a fim de promover a integração das informações obtidas nas vistorias e visitas de supervisão e acompanhamento das Instituições de Longa Permanência para Idosos realizadas pelos Conselhos Municipais da Pessoa Idosa ao "Mapa das ILPI do Estado de São Paulo".

**10.3.6. RECOMENDAÇÕES ao Centro de Vigilância Sanitária do Estado, para que:**

**10.3.6.1.** Avalie a viabilidade e elabore plano de ação a fim de promover a integração dos dados disponibilizados no SIVISA em relação à regularidade sanitária das instituições existentes ao "Mapa das ILPI do Estado de São Paulo";

**10.3.6.2.** Avalie a viabilidade e elabore plano de ação com vistas à promoção de melhorias no sistema SIVISA de modo a possibilitar o desenvolvimento de indicadores para o acompanhamento sistematizado e detalhado das situações inadequadas identificadas nas Instituições de Longa Permanência para Idosos.

**10.4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL**

**10.4.1. RECOMENDAÇÕES à Secretaria Estadual Da Educação:**

**10.4.1.1.** Promova a adequação de acessibilidade de todos os prédios escolares da rede pública estadual;

**10.4.1.2.** Desenvolva sistema que permita o monitoramento das Avaliações Pedagógicas Iniciais (API), objetivando a clara identificação da demanda e o adequado planejamento da prestação de serviços;

**10.4.1.3.** Elabore protocolos de atendimento e orientações formais aos profissionais de ensino, com critérios e diretrizes de encaminhamento de potenciais alunos da Educação Especial para realização de API;

**10.4.1.4.** Implemente equipes multidisciplinares para apoiar o trabalho dos profissionais da educação básica, integradas por profissionais das áreas de saúde, assistência social, pedagogia e psicologia, bem como medidas intersetoriais, em especial quanto à possibilidade de encaminhamento de alunos aos equipamentos de saúde, de forma a garantir a inclusão dos estudantes com deficiência;

**10.5. PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS**

**10.5.1. DETERMINAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo, para que:**

**10.5.1.1.** No eixo do *Planejamento*, adote medidas concretas, incluindo a expedição de atos normativos, para maior aderência dos projetos de novas concessões de rodovias ao planejamento da ação governamental, especialmente que os futuros projetos de concessão tenham maior aderência aos

planos de ação estadual nos setores de logística, transportes, infraestrutura e desenvolvimento, devendo essa justifica constar expressamente do processo de estruturação dos projetos;

**10.5.2. DETERMINAÇÕES à Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:**

**10.5.2.1.** Identifique os projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovia para o quadriênio de cada Plano Plurianual, a partir de planos setoriais de desenvolvimento, estudando a inclusão dessa característica nos normativos que regem a elaboração do PPA;

**10.5.2.2.** Os futuros projetos de concessão tenham maior aderência aos planos de ação estadual nos setores de logística, transportes, infraestrutura e desenvolvimento, devendo essa justifica constar expressamente do processo de estruturação dos projetos;

**10.5.3. DETERMINAÇÕES à Secretaria da Fazenda e Planejamento e ARTESP, para que:**

**10.5.3.1.** A Secretaria da Fazenda e Planejamento identifique os projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovia para o quadriênio de cada Plano Plurianual, a partir de planos setoriais de desenvolvimento, estudando a inclusão dessa característica nos normativos que regem a elaboração do PPA;

**10.5.3.2.** No âmbito da *Governança*, que a ARTESP observe os prazos e exigências de conteúdo constantes do art. 5º da

Resolução SPI nº 01/2023, que trata da remessa mensal à SPI de relatórios relativos aos processos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e apuração das infrações contratuais;

**10.5.3.3.** No eixo do *Monitoramento e Avaliação*:

**10.5.3.3.1.** Que a ARTESP: (i) torne públicas as informações dos resultados das concessões de rodovias, com divulgação dos dados de investimentos, níveis de serviços, qualidade do asfalto, número de acidentes e de atendimento aos usuários, em formato aberto e acessível à população em geral; e (ii) torne transparentes os volumes de investimentos previstos e efetivamente realizados nos contratos de concessão de rodovias, de modo a permitir o conhecimento geral a respeito do andamento desses ajustes;

**10.5.3.3.2.** Que a Secretaria da Fazenda e Planejamento estruture rotinas contábeis, orçamentárias e controles para o acompanhamento do ingresso de receitas e eventuais despesas dos contratos de concessão de rodovias, para obter e divulgar essas informações de forma tempestiva e detalhada por natureza de movimentação e por concessionária, além de permitir o conhecimento do direcionamento da aplicação desses recursos;

**10.5.4. RECOMENDAÇÕES ao Governo do Estado de São Paulo**, relacionadas ao *Monitoramento e Avaliação* das concessões de rodovias:

- 10.5.4.1.** Adote medidas para que a ARTESP e a SPI atuem de forma mais ágil na análise de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos;
- 10.5.4.2.** Utilize as melhores práticas no planejamento de políticas públicas, prevendo marcos de monitoramento e modelos de avaliação nos textos de novos Planos de Logística e Investimentos;
- 10.5.4.3.** Elabore plano de atuação que envolva a ARTESP e as concessionárias, para a redução do número de acidentes fatais nas rodovias;

## **11. OUTRAS DETERMINAÇÕES**

- 11.1.** Proponho o encaminhamento de ofício ao Procurador Geral de Justiça para que avalie a possibilidade de arguir a inconstitucionalidade do art. 23, §§1º e 2º, da Lei Estadual nº 17.293/2020, conforme fundamento deduzido no item 2.5 Renúncia de Receitas do Voto.