



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral
DSF-I – Departamento de Supervisão da Fiscalização I

PROCESSO: TC-005174.989.24-4 (Autos Principais)
ÓRGÃO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERESSADOS: TARCISIO DE FREITAS
MATÉRIA EM EXAME: Balanço Geral Anual
ASSUNTO: Contas Anuais do Governador
EXERCÍCIO: 2024
INSTRUÇÃO POR: Diretoria de Contas do Governador - DCG
RELATOR: CONSELHEIRO DR. DIMAS RAMALHO
MANIFESTAÇÃO: Departamento de Supervisão da Fiscalização – DSF-I

Excelência,

Em exame as Contas do Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2024, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição deste Estado, dos artigos 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709 de 14 de janeiro de 1993, bem como dos artigos 178 e seguintes, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Mediante apreciação geral e fundamentada sobre a integralidade daquele exercício, examinaram-se a totalidade do exercício financeiro em referência, a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a posição patrimonial e financeira, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do próprio Tribunal de Contas, tudo a teor do artigo 23, §§ 1º e 2º, da referenciada Lei Complementar.

A Diretoria de Contas do Governador (DCG) executou com primazia e excelência pormenorizados trabalhos técnicos e acompanhamentos sobre os indicadores orçamentários, contábeis, fiscais, limites constitucionais e legais e fiscalizações de natureza operacional durante o exercício, conforme Autos de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira (TC-008877.989.24-4); Acessórios 2, 3 e 4, da Aplicação no Ensino, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Aplicação na Saúde (TC-008874.989.24-7, TC-008875.989.24-6 e TC-008876.989.24-5, respectivamente); cinco fiscalizações operacionais (TC-024143.989.24-2, TC-024150.989.24-2, TC-024151.989.24-1, TC-024155.989.24-7 e TC-024156.989.24-6), todos com processos próprios e dependentes ao principal, sobre os quais, solicito vênias para manifestar em conjunto nestes autos.

As manifestações técnicas da D. DCG estão insertas no evento 153.

É o breve relatório. Manifesto-me em atendimento ao artigo 183, inciso I, alínea “b” do Regimento Interno deste Tribunal.

Preliminarmente, uma síntese dos principais indicadores de natureza contábil, orçamentária, patrimonial, legal e fiscal:

Tabela 01: SÍNTESE DO APURADO 2024, comparativo com anos anteriores

Em R\$ milhões

SÍNTESE DO APURADO	2022		2023		2024	
ITEM	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%
Dívida Ativa	375.315	8,01%	408.021	8,71%	431.680	5,80%
(-) Ajuste a valor recuperável	224.407	27,35%	329.148	46,67%	317.784	-3,45%
(=) Dívida Ativa após Ajuste	150.908	-11,89%	78.873	-47,73%	113.896	44,40%
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%
Despesas com Pessoal e Reflexos (*4)	102.081	44,55%	113.814	49,62%	123.370	49,19%
- 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	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.						
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.INTRODUÇÃO

No tocante às Contas Anuais, quanto ao seu desempenho orçamentário-financeiro, as análises em relação ao exercício anterior evidenciaram superávit orçamentário da ordem de 2,34% (R\$ 8.285 bi), com evolução da receita tributária de 13,26% e das disponibilidades financeiras em 20,56%.

As despesas com propaganda e publicidade institucional e de utilidade pública (exceto publicidade legal), aumentou em 42,75% em relação ao exercício de 2023. O passivo circulante aumentou em 11,22%.

A dívida ativa, por seu turno, em valores após o ajuste a valor recuperável, totalizou o montante de R\$113.896 bilhões, um aumento de 44,40% em relação ao exercício anterior.

A dívida interna sofreu um aumento de 6,21% em relação ao exercício anterior (R\$308.737 bi), após o ajuste fiscal, a dívida externa apresentou o saldo de R\$31.977 bilhões, um aumento de 23,37%.

O saldo de precatórios e sentenças judiciais totalizou R\$32.817 bilhões, com aumento de 6,76% em relação ao exercício anterior, já os precatórios e obrigações de pequeno valor, foram pagos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo o montante de R\$7.823 bilhões, um decréscimo de 30,88% em relação ao exercício anterior.

Os gastos fiscais de despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida (RCL) situaram-se dentro dos respectivos limites legais dos Poderes e Órgãos do Estado de São Paulo (Poder Executivo: 42,19%; Poder Legislativo: 0,74% (Assembleia Legislativa: 0,36%/Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: 0,38%); Poder Judiciário: 4,98%(TJ:4,95%/TJM:0,03%) e Ministério Público: 1,28%.

Os gastos com ensino atingiram o percentual de 34,40% em relação à receita arrecadada e transferências decorrentes de impostos, incluindo inativos e 26,79% excluindo inativos.

Os gastos com saúde perfazem o percentual de 11,35%, desconsideradas as despesas executadas sem responsabilidade específica da Secretaria de Saúde (sem trânsito pelo Fundo Estadual de Saúde); considerando-as, o percentual atingido é de 13,82%.

Embora o resultado primário realizado (R\$13.404 bi) tenha sido inferior ao previsto na LDO (R\$18.704 bi), o resultado nominal realizado foi da ordem de R\$-7.225 bi em relação à previsão de R\$4.572 bi; uma diminuição do saldo da dívida consolidada líquida (DCL).

Em síntese, os resultados apresentaram-se em conformidade com as regras e limites fiscais, todavia os resultados relacionados à dívida ativa, às dívidas interna e externa e o saldo de precatórios demandam atenção quanto a sua gestão no sentido de aperfeiçoamento da capacidade arrecadatória e de diminuição do saldo de suas dívidas, respectivamente.

Quanto ao planejamento orçamentário, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, merece atenção o Anexo de Riscos Fiscais, uma vez que a auditoria evidenciou que a sua mensuração não atinge plenamente seu objetivo de assegurar transparência e de ofertar medidas de mitigação correspondentes, o que poderá impactar o equilíbrio fiscal do Estado, principalmente nas situações de prováveis perdas com impacto no patrimônio do Governo de São Paulo, na administração da dívida pública, parcerias público-privadas (PPP) e passivos contingentes, onde verificou-se que apenas uma parcela dos riscos associados aos passivos contingentes foi devidamente quantificada, conforme anotado pela Fiscalização no correspondente tópico.

Conquanto os resultados fiscais se apresentem adequados às regras de conformidade legal, a Fiscalização evidenciou deficiências na gestão e

governança que podem comprometer o aspecto qualitativo dos serviços públicos, conforme constatado nas avaliações operacionais desempenhadas nas auditorias sobre a gestão de pessoal, que identificaram problemas que podem ocasionar riscos: contratações de professores temporários podendo gerar instabilidade na educação e prejudicar a qualidade do ensino (52,5% dos professores na rede estadual de ensino da Seduc são temporários-patamar superior ao teto de 10% do Plano Nacional de Educação); falta de efetivo de soldados da Polícia Militar (defasagem de aproximadamente 30% do quadro de Soldado da Polícia Militar em relação ao efetivo previsto) e de policiais civis (defasagem do quadro da Polícia Civil aumentou em relação a 2023, chegando a ser superior a 30% (exceto para Papiloscopista e Perito Criminal), que pode comprometer a segurança pública; de gerar desperdício de recursos com gestores sem equipe, conforme evidenciado em entidades sem quadro próprio concursado e áreas com gestores sem equipe.

Nos hospitais de gestão direta (Portas Abertas), a avaliação operacional identificou inexistência de estudos para os dimensionamentos da necessidade de recursos humanos, com oferta de apenas 28% do déficit de pessoal apurado agravada pela alta rotatividade identificada, resultando no desfalque das equipes e consequência negativa no atendimento à população, como por exemplo, a indisponibilidade de 867 leitos, áreas hospitalares dependentes de plantões extras e do setor privado de serviços de anestesiologia, internações indevidas em prontos socorros, funcionário precário do núcleo interno de regulação.

As verificações quanto aos requisitos estruturais e de instalações como medidas de acessibilidade, evidenciaram necessidades de reforma em virtude das estruturas inadequadas ao atendimento; insegurança predial e desconformidade legal diante da ausência de AVCB; entradas de prontos-socorros carentes de direcionamento do tipo tátil para a recepção e seus principais ambientes desprovidos de sinalização direcional visual; barreiras arquitetônicas nas edificações representando reais dificuldades ao paciente em cadeiras de rodas; falta de banheiros acessíveis e, quando existentes, inutilizados por falta de manutenção, sem condições ideais de limpeza e desprovidos de itens obrigatórios.

Sobre a gestão dos convênios assinados pelos hospitais-escopo com entidades do Terceiro Setor, identificou-se falta de detalhamento suficiente para controle, que adicionado à falta de Indicador de Qualidade da Informação descompromete a Entidade Conveniada; difícil verificação de cumprimento dos tempos máximos de atendimento em pronto-socorro conveniado devido à falta de implantação/uso de sistema de gestão hospitalar; alto risco de controle no registro de presença de médicos e profissionais de outras categorias; dificuldades de avaliação dos resultados de metas mensais pelo gestor local devido não exclusividade de função, quantidade de ajustes e meios não favoráveis ao bom desempenho da função e capacitação insuficiente.

No setor da educação, a auditoria operacional sobre a inclusão escolar na educação especial a situação não foi diferente.

Em relação aos achados da fiscalização no quesito acessibilidade, identificou-se que: menos de 1/3 das escolas da rede estadual são acessíveis (apenas 1.607); 6.352 alunos com deficiência motora estudam em 2.380 escolas não acessíveis, sendo que 893 utilizam cadeira de rodas; há no Estado, 160 municípios que não possuem escola acessível; mesmo após a execução de todo o planejamento de adequação de acessibilidade programado para os próximos anos, menos da metade (43,6%) dos prédios escolares serão acessíveis; há diversas inconformidades em relação às normas técnicas de acessibilidade da ABNT (sem diferença significativa em relação ao observado nas escolas acessíveis e não acessíveis); percentuais superiores a 44% de ausência de rota acessível para quadra de esportes, laboratório de ciências e sala de leitura entre as escolas não acessíveis; em relação a instalação de pisos táteis, as inconformidades dos critérios analisados superavam 90% nas escolas não acessíveis e eram em média 67,4% nas escolas acessíveis; elevados percentuais de inconformidades em ambos os grupos em relação a adequação interna do laboratório de informática, que possuía mobiliário inadequado e pouco espaço para circulação (em torno de 80%), e às calçadas externas, que não possuíam pavimento ou largura adequados ou apresentavam obstáculos (cerca de 63%).

Sobre as Avaliações Pedagógicas Iniciais (API), identificou-se um achado com resultado positivo: ampliação na sua elaboração em comparação com o apurado por fiscalização operacional realizada no ano anterior. Enquanto antes havia sido constatado que apenas 41,7% dos alunos da Educação Especial passaram por esta avaliação, agora averiguou-se que este percentual subiu para 69,3%. Quanto aos demais (30,7%), procedimentos adicionais demonstraram que esse percentual pode ser menor, uma vez que se constatou que parte desses alunos passaram por API, carecendo apenas de anexação do documento no sistema Secretaria Escolas Digital.

No que diz respeito ao Atendimento Educacional Especializado, observou-se: há falta de oferta da maioria das especialidades de AEE (deficiência física, visual, auditiva, além de altas habilidades), em diversas localidades do Estado, excetuando-se apenas deficiência intelectual e Transtornos do Espectro Autista (apesar da carência de oferta em diversos municípios); 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 (não há matrícula para todas as especialidades compatíveis com suas necessidades).

Quanto às medidas intersetoriais que envolvem a Secretaria da Educação: os procedimentos intersetoriais com os equipamentos de saúde não estão institucionalizados, o que dificulta o atingimento dos objetivos das políticas públicas subjacentes, em especial a utilização de informações médicas para melhor especificação dos atendimentos e dos suportes necessários aos alunos; não há nenhum tipo de encaminhamento aos serviços de saúde em 31,6% das escolas avaliadas. Para as demais (68,4%), o procedimento existente não atendeu ao critério verificado, porque não providenciava uma facilitação do atendimento e não eram utilizadas medidas intersetoriais estabelecidas pelos órgãos; a Seduc não conta com

equipe composta por profissionais da saúde ou assistência social para o apoio às unidades escolares no âmbito da Educação Especial; não houve a efetivação da meta estabelecida no Plano Estadual de Educação para a estimulação na criação de centros multidisciplinares de apoio (as medidas adotadas pela Seduc encontram-se em fase incipiente de diálogos com outros órgãos do setor público e com o setor privado).

Nos serviços públicos voltados a idosos, a fiscalização visitou oitenta Instituições de Longa Permanência para Idosos, com o intuito de avaliar se as instituições – que receberam recursos de cofinanciamento estadual – mantinham padrões de habitação compatíveis com as necessidades das pessoas idosas, em cumprimento ao Estatuto da Pessoa Idosa e às normas de Vigilância Sanitária.

A análise das ações desenvolvidas pelos órgãos estaduais, no âmbito desta auditoria, evidenciou importantes lacunas na implementação e no monitoramento das políticas públicas voltadas à população idosa, tanto no Programa São Paulo Amigo do Idoso, quanto nos serviços de acolhimento em ILPI localizadas no Estado de São Paulo, com destaques a: ausência de elaboração de relatórios anuais de atividades e a não realização periódica de reuniões por parte da SEDS, o que pode gerar prejuízos relacionados ao monitoramento e avaliação das atividades e à articulação entre as diversas Secretarias envolvidas no Programa São Paulo Amigo do Idoso (SPAII); não atingimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Assistência Social (PEAS 2020-2023) voltadas ao cofinanciamento para a construção e implantação de equipamentos socioassistenciais nos Municípios paulistas – como Centros Dia do Idoso (CDI) e Centros de Convivência do Idoso (CCI) – e para a concessão das certificações pelo Selo Paulista da Longevidade; municípios de pequeno porte (I até 20.000 habitantes e II – de 20.001 até 50.000 habitantes) não estão mais incluídos nos critérios de elegibilidade e priorização para receber apoio estadual na construção e implantação de equipamentos socioassistenciais, mesmo com a indicação, no PMASWeb (Sistema dos Planos Municipais de Assistência Social), de um total de mais de 300 mil pessoas idosas vivenciando situações de vulnerabilidade e risco nesses Municípios; em relação às ações obrigatórias para a obtenção do Selo Paulista da Longevidade, quase 50% dos Municípios paulistas apontaram como principal gargalo a ausência de diagnóstico de gestão em seus territórios; mais da metade (53,8%) dos Municípios paulistas ainda não possuem certificação em nenhum dos níveis do Selo, evidenciando a urgência do Estado em ampliar os esforços na capacitação e apoio técnico, visando assegurar a implementação das ações recomendadas e, consequentemente, melhorar a qualidade de vida da população idosa nesses territórios.

Destarte, nota-se que os dispêndios orçamentários não caminham em simetria com os objetivos de eficiência e efetividade dos serviços públicos, ocasionado por falhas na gestão e governança, consubstanciadas na deficiência no planejamento, insuficiência de recursos humanos e de atuação no controle e transparência das ações governamentais.

Estes foram aspectos com destaques, passo a tecer comentários dos correspondentes tópicos nos itens seguintes.

Em 2024, foi possível evoluir na auditoria das demonstrações financeiras, em especial e de forma abrangente, sobre as principais e relevantes contas do Balanço Patrimonial. Foram diversos pontos identificados e já solucionados junto ao serviço de contabilidade da gestão estadual. Houve evolução e dedicação pelas equipes da Secretaria da Fazenda e Planejamento, reconhecemos que os desafios são grandes, mas a missão é nobre e muito já se caminhou: relevantes realizações ocorreram em transparência fiscal, rotinas contábeis, controles financeiros e extracontábeis, capacitação de equipes, reestruturação e segregação de funções essenciais eliminando os conflitos e sobrecargas antes existentes, e, por fim, a almejada troca do Siafem/SP¹ por um Siafic com tecnologia moderna e capaz de atender às exigências legais, que está em andamento e operacionalização prometida para 2026, com o Sigef (Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal do Estado de São Paulo)².

Outros aspectos, porém, de mais difícil solução estão mapeados e precisam de atenção especial da gestão estadual, envolvendo também a cúpula executiva, que pode prover as equipes técnicas responsáveis com ferramentas suficientes para que São Paulo alcance qualidade e eficiência na gestão contábil e fiscal.

Estes aspectos são relevantes e representam as principais razões pelas quais emitimos opinião de que as **demonstrações contábeis do Estado de São Paulo, do exercício de 2024, não refletem a sua realidade patrimonial** e/ou representam elevado risco à integridade do patrimônio público. Tais questões possuem tópico específico no decorrer deste relatório, e são sintetizadas a seguir:

- **Existem saldos iniciais distorcidos. As Demonstrações Financeiras de 2023 foram publicadas com graves erros e distorções**, como constou na instrução do exercício³. Os erros apontados foram relevantes e foi determinado em Parecer Prévio que a administração realizasse a reapresentação. A administração estadual optou por não acatar a determinação do pleno desta Corte de Contas.

Esta ausência de republicação possui graves consequências. Além de representar conduta profissional passível de apuração de responsabilidade técnica por afronta às normas contábeis vigentes, leva informação inverídica ao usuário das informações contábeis e provoca relevante perda de qualidade nas demonstrações financeiras pertinentes a 2024 no aspecto da comparabilidade, uma das características qualitativas da Estrutura Conceitual Contábil.

As demonstrações publicadas, referente ao exercício de 2024, não se prestam à análise comparativa conforme ficou demonstrado em Capítulo IV.5 deste relatório – Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP). Por fim, a

¹ Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios (Siafem/SP): é um sistema desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), baseado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), customizado pela Prodesp para atender o Estado de São Paulo.

² Disponível em: <https://www.sigefsp.com/about-2>. Acesso em: 10 maio 2025

³ TC-005272.989.23-7.

recomendação é que as Demonstrações Financeiras de 2024 sejam republicadas para uma representação fidedigna e que permita análises verdadeiras a serem disponibilizadas aos usuários desta informação: controle social, controles interno e externo.

- **Imobilizado:** Não existem informações completas, atualizadas e verificáveis/auditáveis referente aos saldos contabilizados como imobilizado. Tanto em móveis quanto em imóveis existem questões que provocam distorções relevantes. O patrimônio imobiliário do Estado não está catalogado, mensurado e, portanto, sem o devido reconhecimento contábil. O indício é de mais de 30.000 imóveis sem o merecido controle administrativo e contábil. Consequentemente, existem distorções relevantes tanto no total do patrimônio quanto no resultado do exercício, pela ausência de adequada depreciação, eventuais extravios e outras baixas;

- **Depósitos Judiciais:** O controle atual do Estado não está adequado e nem conciliado com as informações da instituição financeira. Isso pode vir a se tornar um passivo relevante para o Estado visto que os valores que vêm sendo utilizados para pagamento de Precatórios, em um momento futuro terão que ser restituídos;

- **Dívida Ativa:** Existem mais de R\$ 4,6 bilhões registrados em duplicidade pois unidades gestoras que já fazem parte do relatório de Estoque geral mantido pela Procuradoria Geral (utilizado como suporte para o lançamento contábil), também fizeram lançamentos próprios diretamente. Além disso, foi mapeado importante gargalo no processo de inscrição dos créditos tributários que, quando tardiamente inscritos em dívida ativa elevam as chances de não recuperabilidade deste relevante ativo, que já representa mais de R\$ 400 bilhões, com perdas estimadas e reconhecidas em mais de R\$ 300 bilhões;

- **Provisões:** Existe relevante parcela de passivos listados nos Riscos Fiscais da LDO considerados prováveis e que não possuem a devida mensuração e, portanto, são passivos ocultos;

- **Precatórios:** O montante destinado ao pagamento de precatórios, previsto no plano de pagamentos aprovado pelo TJSP não é suficiente para quitação até o prazo limite do regime especial (ano de 2029). Além disso, existe risco de que este passivo esteja superavaliado. Em 2024, através de representação do Ministério Público de Contas, que decorreu de inspeção do CNJ no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, chegou ao conhecimento desta auditoria a ocorrência de metodologia incorreta no cálculo da atualização monetária dos precatórios vencidos, o que implica em risco de relevante superavaliação do Passivo, e das Variações Patrimoniais Diminutivas (despesas);

- **Renúncia de Receitas:** Existe relevante parcela de receitas sendo renunciadas, sem transparência e sem mensuração tempestiva que permita o reconhecimento contábil adequado e transparente;

- **Regime Próprio de Previdência:** O RPPS paulista registra, a cada ano, relevante montante de insuficiência financeira (em 2024 representou 66% dos benefícios previdenciários), ou seja, as despesas previdenciárias estão maiores que as receitas em R\$ 36,09 bilhões, podendo chegar a R\$ 63,67 bilhões em 2049 conforme expectativa atuarial. Recursos estes que dependem de aportes financeiros do tesouro estadual para pagamento dos benefícios previdenciários, mês a mês. O passivo atuarial está registrado em R\$ 840 bilhões e, apesar de constar recomendação em Parecer Prévio desta Corte de Contas desde 2017, ainda não há um plano de amortização dentro do que determina a legislação aplicável;

- **Fundo Estadual de Saúde (Fundes):** permanece existindo proforma e não se constitui como unidade gestora que promova a execução orçamentária e financeira dos recursos do SUS, em desacordo com art. 14 da LC nº 141/2012; além disso, não são elaboradas as demonstrações contábeis segregadas conforme estabelece o art. 8º parágrafo único e incisos I e III do art. 50 da LRF, c/c com determinações do MDF (14ª. edição, p. 369);

- O **Siafic** adotado pelo governo estadual (Siafem/SP), não atende aos requisitos mínimos de qualidade estabelecidos pelo Decreto Federal nº 10.540/2020. Dentre outras inadequações, cita-se:

1. existem autarquias e fundos que não registram, tempestivamente e de forma integral, suas operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais no sistema estadual;
2. não possui integração para sistemas estruturantes importantes como folha de pagamento e controle de imóveis; e
3. permite a utilização de usuário genérico (CPF 555.555.555-55).

Por fim, o agravante é que as Notas Explicativas apresentadas em conjunto com as demonstrações financeiras do GESP do exercício de 2024 são omissas quanto a todas estas situações. Da forma como são apresentadas, os gestores e os responsáveis contábeis assumem responsabilidade sobre a ausência de controles administrativos, na medida em que assumem como corretos os números apresentados, comentam as variações ocorridas entre saldos de um exercício para o outro e **dão transparência a uma situação patrimonial sabidamente equivocada, sem qualquer ressalva.**

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP)¹¹ fazem sua parte. Estão atualizadas, publicadas e vigentes e, para qualidade e valorização da informação contábil é preciso que os gestores primem por divulgar demonstrações adequadas, livres de erro e com as características qualitativas respeitadas: relevância e representação fidedigna, além de compreensíveis, comparáveis, tempestivas e verificáveis¹².

2. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

As peças de planejamento orçamentário do Estado de São Paulo foram constituídas pelo Plano Plurianual – PPA (Lei Estadual nº 17.898, de 09 de abril de 2024), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei Estadual nº 17.725 de 19 de julho de 2023 e pela Lei Orçamentária Anual – LOA (na Lei nº 17.863 de 22 de dezembro de 2023), em atendimento às premissas e requisitos delineados nos artigos 165 a 167 da Constituição Federal e 174 a 176 da Constituição Estadual.

Tais leis definem o orçamento fiscal dos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, os investimentos, o orçamento da seguridade social e da verba destinada aos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios.

Fundamentalmente, são instrumentos de solução ou minimização dos problemas relacionados às necessidades sociais e de fomento às atividades econômicas, materializadas sob a forma de programas e ações governamentais, com os indicadores e metas fixados de acordo com diretrizes previstas em leis de caráter geral ou por planos estaduais próprios, antecédidos de diagnósticos, estudos técnicos, análise de viabilidade e por passagem pelo crivo da participação popular por meio das audiências públicas (presenciais e/ou remotas).

Destas peças de planejamento, merece atenção o dispositivo previsto no § 1º do artigo 23 da LDO 2024, que busca permitir repasses orçamentários, sem trânsito pelo Fundo Estadual de Saúde (Fundes):

§ 1º - Para efeito do disposto no artigo 14 da Lei Complementar federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, excetuados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas da Secretaria da Saúde, estarão alocados no Fundo Estadual de Saúde, que é a unidade orçamentária gestora desses recursos.

Enquanto o artigo 6º da LOA 2024 dispõe que os recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde (Fundes), da Secretaria da Saúde, na forma prevista na Lei Estadual nº 17.725 de 19 de julho de 2023, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2024, serão executados:

I - pelas unidades da administração direta da Secretaria da Saúde, conforme programação demonstrada no Anexo I desta lei, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES, na qualidade de unidade orçamentária gestora, providenciar a transferência das correspondentes dotações, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa;

II - pelas unidades orçamentárias da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e que realizem ações de saúde, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES providenciar as transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa.

Nota-se que o dispositivo previsto na LDO não foi correspondido na Lei Orçamentária Anual/2024 e tampouco encontra respaldo nas diretrizes impostas pelo artigo 14 e 16 da Lei Complementar Federal nº 141/12⁴, que dispõe sobre os repasses Fundo a Fundo.

Todavia, no curso da execução da LOA, a fiscalização constatou efeitos negativos deste arranjo orçamentário, com evidências de descumprimento de disposições legais (art. 198 da CF e LC nº 141/2012), que têm como principal meta a proteção da aplicação de recursos em saúde pública e a devida responsabilização em casos de inadequações e/ou desvios.

A instrução nos autos do TC-008876.989.24-5 - Acessório 4 - Aplicação na Saúde **concluiu que não há garantias de que o PES 2024-2027 e a Programação Anual de Saúde (PAS) 2024 orientaram a elaboração do PPA 2024-2027, da LDO 2024 e LOA 2024**, e que o orçamento estadual de 2024 aplicou os recursos do SUS em 2024 segundo as metas e prioridades estabelecidas no PPA 2024-2027 orientadas e respaldadas pela PAS 2024.

Relacionando a execução orçamentária e financeira em 2024, **não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2024, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos.**

Em relação a transparência e controle, detectou-se falhas ou impropriedades na divulgação das prestações de contas da área da saúde de 2024, inclusive das despesas, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade civil; e no controle técnico exercido sobre as ações, serviços e resultados assistenciais (em termos de desempenho, qualidade e resolutividade) e financeiros da gestão.

2.1 - PPA E INDICADORES

O PPA 2024-2027 foi instituído pela Lei nº 17.898, de 09 de abril de 2024, que estabeleceu, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Este Tribunal emitiu recomendações para o PPA nos exercícios de 2021 a 2023, enfatizando a necessidade de indicadores de medição de resultados; coerência entre resultados e metas; a preservação da conexão entre recursos financeiros e produtos/serviços entregues; justificativas claras das alterações metodológicas de planejamento de modo a preservar a comparabilidade e interpretação dos resultados, programa contínuo de treinamento dos servidores em gestão de projetos; *accountability* para avaliar desempenho dos gestores de programas aos resultados alcançados no PPA; indicadores que reflitam com

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm Acesso em 09 maio 2025.

precisão os resultados dos programas e sirvam de fonte confiável para a produção do PPA.

Ao analisar a eficácia dos procedimentos de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual do Estado de São Paulo relativos ao exercício em exame, e ao cotejar a resposta do Governo às falhas e desvios na execução dos programas, produtos e ações, a DCG detectou inconsistências como: mudanças metodológicas e divergências no cálculo de indicadores; discrepâncias entre resultados e metas planejadas; descompasso operacional e orçamentário; problemas no planejamento orçamentário e revisões necessárias; dificuldades na implementação dos programas e dos produtos; falhas no monitoramento e avaliação contínuos; falhas no compliance e alinhamento estratégico; realocação de recursos e execução orçamentária desconformes com as leis estabelecidas.

Chegando-se as seguintes conclusões, em especial: discrepâncias entre Resultados e Metas Planejadas; Descaracterização do Planejamento; Dificuldades no Redirecionamento Estratégico; Desvios na Execução dos Programas; Impacto das Mudanças Estruturais e Revisões Orçamentárias

Perdura neste ciclo a falha apontada relativa à falta de um sistema de avaliações contínuas e estruturadas, o que contribuiria para que as experiências e dados coletados sejam utilizados para influenciar o planejamento dos ciclos futuros do PPA. A não incorporação desses resultados na formulação do Plano Plurianual evidencia uma deficiência crítica na gestão de informações, o que poderia enriquecer significativamente o planejamento subsequente. Esta lacuna diminui a capacidade de identificar necessidades de melhoria e de replicar abordagens eficazes, comprometendo a eficácia e a relevância das políticas públicas elaboradas.

2.2- LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

Na análise procedida na LDO e de seus anexos, importante peça que compõe a trilogia PPA/LDO/LOA, a Fiscalização evidenciou inconsistências e/ou divergências, se comparadas às determinações definidas no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. Já a LDO 2025 apresentou avanços significativos, demonstrando-se alinhada ao MDF nos aspectos avaliados na instrução processual.

No que tange ao Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO – instrumento introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que tem por objetivo, dentre outros, estabelecer limites para o endividamento, controlar os gastos e promover a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo. Entretanto, a fiscalização tem reiteradamente constatado nas LDO's de 2021 a 2024, artigos que dispõem sobre a reprogramação das metas de resultado nominal e primário do ano em curso.

As reprogramações durante a execução do orçamento e das finanças indicam desafios na gestão fiscal, resultantes de um planejamento que poderia ser

mais detalhado em relação aos parâmetros e metodologias de cálculo do fluxo de receitas e despesas.

Em relação à apreciação do Anexo de Riscos Fiscais constante na LDO de 2024 do Estado de São Paulo, verificou-se que não foram observadas em sua integralidade as diretrizes estabelecidas no Manual de Demonstrativos Fiscais. Essa insuficiência compromete tanto a avaliação abrangente dos riscos identificados quanto a definição das medidas mitigadoras e a quantificação dos recursos necessários para enfrentar esses eventos adversos. Embora o anexo apresente uma segregação adequada dos riscos, abrangendo aspectos macroeconômicos, administração da dívida pública, parcerias público-privadas (PPP) e passivos contingentes, verificou-se que apenas uma parcela dos riscos associados aos passivos contingentes foi devidamente quantificada. Além disso, os demais riscos expostos carecem de estimativas quantitativas claras e de medidas de mitigação detalhadas, comprometendo a precisão e a eficácia da análise de riscos fiscais.

Cabe ressaltar que se constatou erro na estimativa do impacto de um processo individualizado publicado na LDO 2025, classificado como risco provável, com montante quase que 81 vezes maior do que o valor posteriormente revisado.

Ademais, constatou-se ainda duplicidade nos processos individualizados, tanto das classificações de risco possível quanto das prováveis, podendo induzir ao erro. Além disso, a fim de demonstrar um panorama geral sobre os riscos fiscais, levando em consideração inclusive as estimativas realizadas pela LDO 2025 e posterior revisão, observou que 83% dos processos (434 de 524) não possuem as respectivas estimativas de impacto.

Considerando o volume de ações classificadas como risco provável sem estimativa de impacto, conforme estabelecido no artigo 4º da Resolução PGE, de 08 de agosto de 2019, preocupa a falta desta informação que pode repercutir negativamente e de forma inesperada em relação ao montante a ser despendido dos cofres públicos. Diante disso, se faz necessário uma força tarefa a fim de se quantificar os impactos financeiros de todos os riscos identificados e, sobretudo, dos classificados como prováveis. Como demonstrado abaixo, estes são os processos em que a PGE identifica pouca ou nenhuma chance de êxito pelo GESF.

Diante disso, conclui-se que o Anexo de Riscos Fiscais (LDO 2024 e 2025) não atinge plenamente seu objetivo de assegurar transparência sobre os riscos fiscais e as medidas de mitigação correspondentes, passíveis de impactar o equilíbrio fiscal do Estado, principalmente nas situações de prováveis perdas com impacto no patrimônio do Governo de São Paulo.

2.3 MONITORAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS – RECURSOS ESTADUAIS REPASSADOS A TERCEIROS

O Governo estadual destinou a quantia de R\$ 846.259.830 para execução orçamentária de emendas impositivas, sendo R\$ 500.087.510 com a função Saúde. Com relação à execução orçamentária das transferências voluntárias o montante alcançou 929.624.319, sendo R\$ 893.657.891 com a função saúde.

O Governo Estadual fornece informações referentes às indicações parlamentares que redundaram em transferências voluntárias: número da respectiva indicação, os valores, os manuais, entre outras publicadas no site do governo estadual. Destaca-se, porém, a falta de transparência quanto ao critério de distribuição das transferências voluntárias por parlamentar e o procedimento de seleção da entidade beneficiada.

A auditoria constatou que não existe um controle orçamentário e financeiro que identifique os recursos destinados às transferências voluntárias decorrentes de indicações parlamentares. Os controles contábeis, orçamentários e financeiros não possuem um identificador para tais recursos.

Ainda não foi possível identificar como o Poder Executivo realiza as avaliações de viabilidade técnica e como é realizada a adequação dos repasses às Políticas Públicas vigentes, com o respectivo enquadramento em Programas e Ações pertinentes.

Em relação à transparência, verificou-se que os dados disponibilizados pelo Governo do Estado são bem inferiores aos dados disponibilizados pelo Governo Federal que estão aderentes ao entendimento do STF sobre as regras constitucionais relativas à transparência, à rastreabilidade e ao controle público das emendas parlamentares. Dessa forma, verifica-se a necessidade de aprimoramento do Portal de Transparência Estadual.

Verificou-se que o Governo Estadual não exige a elaboração de Plano de Trabalho prévio para a liberação das verbas para as transferências especiais, e que Controladoria Geral do Estado não realizou nenhum trabalho/fiscalização sobre as emendas/demandas parlamentares no exercício 2024. Ademais, os municípios são obrigados a prestar informações dos recursos recebidos por transferências especiais ao Governo Estadual, só quando solicitados.

Quanto a transparência das entidades do terceiro setor que receberam recursos de emendas/demandas parlamentares, verificou-se ausência de controle do Poder Executivo nos sítios eletrônicos dessas entidades. Entre as 30 maiores entidades que mais receberam emendas parlamentares indicadas por deputados estaduais de São Paulo e pagas pelo Governo do Estado em 2024, só uma publicou informações de como utilizou os recursos estaduais repassados.

3. RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS, PATRIMONIAIS E ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As receitas arrecadadas (exceto INTRA) alcançaram o montante de R\$ 354.009.689 mil, indicando uma evolução de 7,91% em relação ao exercício anterior.

As despesas realizadas foram de R\$ 345.724.836 mil. Na comparação entre as despesas autorizadas (fixadas) e realizadas, os números de 2024 indicam economia orçamentária de 4,46% no exercício em exame (5,80% no exercício anterior).

O resultado orçamentário do exercício examinado apresentou um superávit da ordem de 2,34% sobre a receita arrecadada (exceto intraorçamentárias), correspondente a R\$ 8.284.853 mil, sendo que em 2023 houve um déficit de 0,51%.

Destaque às receitas de capital, que apresentaram variação positiva da ordem de 213,07% em relação a 2023, notadamente marcada pela alienação de bens no valor de R\$15.799.624 mil, como valor de R\$ 15.739.814 mil, 99,62% do total das receitas referente à venda de ações da SABESP.

Do grupo de despesas de capital, no exercício de 2024, compareceram em maior número as despesas com investimentos, na ordem de R\$ 18.468.293 mil (incluindo as INTRA), equivalente a cerca de 45,87% da categoria – despesas de capital, das quais os 10 programas que receberam maiores valores foram:

Tabela 02– Investimentos por programa (dez maiores valores) - R\$ milhares

INVESTIMENTO - POR PROGRAMA	2023 (*)	AV% 2023	2024	AV% 2024	AH% 2024/2023
3708 - EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E OPERAÇÃO DO TRANSPORTE METROVIÁRIO-PITU EM MARCHA	0	0,00%	3.474.077	18,81%	-
0000 - ENCARGOS GERAIS	3.184.788	17,80%	3.334.136	18,05%	4,69%
2627 - MELHORIAS NA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE ESTADUAL	0	0,00%	3.224.226	17,46%	-
2505 - FOMENTO HABITACIONAL (FPHIS/FGH)	364.616	2,04%	1.336.034	7,23%	266,42%
5126 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO	0	0,00%	1.171.633	6,34%	-
0815 - GESTÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	743.079	4,15%	953.527	5,16%	28,32%
4807 - ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO	0	0,00%	671.981	3,64%	-
2622 - SEGURANÇA HÍDRICA	68.063	0,38%	583.134	3,16%	756,76%
0941 - ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE	280.585	1,57%	480.734	2,60%	71,33%
3707 - EXP., MODERNIZ. E OPER. TRANSP. POR TRENS METROPOLITANOS - PITU EM MARCHA	258.340	1,44%	387.019	2,10%	49,81%

Fonte: Sigeo.

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

A fiscalização da DCG evidenciou que as dotações iniciais dos programas tiveram uma redução de em média, 51,61% (R\$ 1,464 bilhões):

Tabela 03 – Dez programas que sofreram maiores reduções de recursos em % no ano de 2024

Código Nome Programa	Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)	Redução de Recursos (C)	% (C/A)
5005 - PROMOCAO E DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO ESTADO DE SAO PAULO	674.036	96.571	-577.465	-85,67%
1051 - QUALIFICACAO PROFISSIONAL E EMPREENDEDORA	254.485	57.260	-197.226	-77,50%
1048 - EMPREENDEDORISMO E LIBERDADE ECONOMICA	16.362	4.152	-12.210	-74,63%
3521 - SUPERACAO DA VULNERABILIDADE SOCIAL	31.338	10.124	-21.214	-67,69%
0944 - PROGRAMA DE ATENCAO EM SAUDE MENTAL	500	190	-310	-62,00%
2623 - PLANEJ.FORMULACAO,APOIO A IMPLEM. DE ACOES SUSTENTAVES DA POLÍTICA DE SAN.BASICO	63.798	28.196	-35.602	-55,80%
2032 - GESTAO RESPONSAVEL, TRANSPARENTE E INTEGRADA DAS FINANÇAS PUBLICAS ESTADUAIS	8.469	4.068	-4.401	-51,96%
1612 - POLÍTICAS PARA MULHERES NO ESTADO DE SAO PAULO	20.429	10.923	-9.506	-46,53%
9999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	68.784	43.066	-25.718	-37,39%
3936 - DESENVOLVIMENTO E EXCELENCIA DA PRESTACAO DOS SERVICOS DE TRANSPORTE DELEGADOS	1.699.192	1.118.410	-580.782	-34,18%
Soma/Média	2.837.393	1.372.960	-1.464.433	-51,61%

Fonte: Sigeo (dados extraídos em 22/04/2025).

Obs.: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução etc.

De outra parte, os programas que tiveram os valores inicialmente previstos suplementados em média de 174% (R\$ 7,33 bilhões) foram:

Tabela 04 – Dez programas que sofreram maiores suplementações de recursos em % no ano de 2024

Código Nome Programa	Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)	Aumento de Recursos (C)	% (C/A)
0947 - TECNOLOGIA DA INFORMACAO, COMUNICACAO E INOVACAO EM SAUDE DIGITAL	0	38.346	38.346	76691546,00 %
5126 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO	165.075	1.246.648	1.081.573	655,20%
2811 - DEFESA CIVIL SOMOS TODOS NOS]	16.298	99.567	83.270	510,93%
1201 - PROMOCAO DA ECONOMIA E DA INDUSTRIA CRIATIVAS	111.595	409.526	297.930	266,97%
1730 - CIDADANIA EMANCIPATORIA E DIREITOS HUMANOS	102.345	345.491	243.146	237,57%
2627 - MELHORIAS NA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE ESTADUAL	1.251.577	3.556.138	2.304.561	184,13%
3935 - DESENVOLVIMENTO DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS (PPI-SP)	1.640.590	4.203.729	2.563.140	156,23%
0932 - PREVENCAO, VIGILANCIA E PROMOCAO DA SAUDE	69.544	149.299	79.755	114,68%
5302 - TRANSFORMACAO PARA UM GOVERNO DIGITAL	748.391	1.327.483	579.092	77,38%
3706 - EXPANSAO, MODERNIZ. E GESTAO DO TRANSP. BAIXA/MEDIA CAPACID.-PITU EM MARCHA	111.360	175.033	63.674	57,18%
Soma/Média	4.216.774	11.551.260	7.334.486	173,94%

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 22/04/2025).

Obs.: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução etc.

Tais alterações, nesses patamares, não demonstram condução coerente e transparente da gestão de políticas públicas, levando-se em conta a peça orçamentária discutida e aprovada no Parlamento, ou em primeira instância, pelo Povo, em que pese o Governo possuir uma significativa margem de alterações orçamentárias (em 2024) autorizada pela LDO da ordem de 15% da Despesa fixada.

A título exemplificativo, o Programa 5005 – Promoção e Desenvolvimento do Turismo no Estado de São Paulo com 85,67% de redução de recurso, no valor de R\$ 577.465 mil, e o Programa 1051 - Qualificação Profissional e Empreendedora, com redução de 77,50%, no valor de R\$ 197.226 mil.

4.DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

No que concerne a adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSPs), cabe o registro que o Estado de São Paulo tem empreendido esforços contínuos em etapas iniciadas desde 2012, desafiadoras

para adequação à Nova Contabilidade Pública, cujo aprimoramento de processos demanda recursos financeiros, recursos humanos especializados, comprometidos e dispostos a participar de programas de educação continuada, além de serem propulsores de toda a mudança que vem sendo imposta.

Apesar dos avanços, verifica-se que desde 2023 não houve progresso na adoção das Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público (NCASP), sendo que, de 2020 a 2024 pouco se avançou no processo.

Conforme levantamento, constatou-se relevante atraso com referência aos procedimentos de: Reconhecimento inicial e mensuração de bens imobilizado e dos custos subsequentes; Registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado, com revisão periódica da vida útil e valores residuais; Reconhecimento e mensuração integral dos bens móveis; Reconhecimento e mensuração de ativos intangíveis desenvolvidos internamente; e Reconhecimento e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais, além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência.

Esse atraso na adoção das normas contábeis vigentes poderá provocar distorções relevantes nas demonstrações contábeis, 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.

Destaco, por exemplo, a situação dos custos em que a Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, determinou que a administração pública manterá "sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial".

Porém, pouco se caminhou nesse sentido, impossibilitando a mensuração de custos de programas, projetos e atividades públicas e a identificação de áreas onde os recursos são utilizados de forma mais ou menos eficiente.

Na prática, a ausência de um sistema de custos tem ocasionado entraves e discussões de ordem financeiras nas ações de serviços públicos, como por exemplo, questões relacionadas à metodologia dos custos diretos e indiretos e a sua apropriação nos ajustes administrativos, seja sob a forma de convênios ou de contratos de gestão, que abarcam volumosos recursos na área da saúde e da cultura.

Outro exemplo, refere-se às concessões e parcerias público-privadas, da ordem de mais de R\$550 bilhões, cujos custos refletem diretamente na sustentabilidade econômico-financeira destes ajustes, todavia, não há um sistema de custos adotado pelo Governo do Estado para os diversos modais que vêm sendo substancialmente implantados.

Se de um lado, a sofisticação e modernização dos modelos adotados, alinhados às melhores práticas nacionais e internacionais e com alto grau de retorno para os investidores permeia tais projetos, ainda não há um sistema de custos que permita mensurar a economicidade, eficiência e efetividade dos serviços públicos,

tampouco de servir como ferramenta de transparência, de gestão e auxílio para tomada de decisões ao gestor.

Neste sentido, filio-me a proposta de reiteração de recomendação para que a administração superior do governo estadual dedique especial apoio e atenção às equipes responsáveis por tal desafio, pois os procedimentos em curso e a serem implantados envolvem significativas alterações na estrutura dos controles operacionais e contábeis, orçamentários, patrimoniais ou financeiros e principalmente a imediata implantação de um sistema de custos.

Agora, quanto às demonstrações contábeis, destaque ao Grupo do Ativo – Créditos a Receber – Curto e Longo Prazo, em especial para os valores registrados em dívida ativa do Estado quanto a distorção do valor avaliado, que não reflete, com fidedignidade, a posição real destes direitos: necessário se faz que a Contadoria mantenha uma conciliação mensal entre o controle mantido pela PGE ou outras unidades gestoras e os controles e saldos contábeis e, em decorrência, faça os ajustes necessários, de forma tempestiva

Outro grupo das Demonstrações Contábeis que merece atenção é o Imobilizado, cuja avaliação levada a efeito pela fiscalização denotou que o Estado não conta com controles contábeis e administrativos mínimos capazes de assegurar uma auditoria efetiva, não sendo possível tecer qualquer afirmação ao saldo registrado a título de Ativo Imobilizado.

No que concerne ao Programa de Restruturação e de Ajuste Fiscal que trata da renegociação da dívida consolidada do Estado com base na Lei nº 9.496/1997, que trata do processo de renegociação e refinanciamento de dívidas, que regulamenta 77,57% dessas dívidas, bem como a Capacidade de Pagamento (CAPAG), no exercício de 2024.

Os pagamentos mensais do Governo Estadual ao longo de 25 anos, de R\$239,64 bilhões, sendo R\$ 158,22 bilhões com pagamentos de juros e encargos, e R\$ 81,42 bilhões a título de amortizações, ainda não foram suficientes para diminuir o saldo devedor da dívida, 22,48% acima do valor inicial estipulado no contrato atualizado pelo índice IPCA-E, o que remete a necessidade do Governo Estadual promover estudos no aspecto de viabilidade de liquidação da dívida com a União até o fim do contrato em 2047.

5. PRECATÓRIOS E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

Os Precatórios devem ser reconhecidos patrimonialmente no momento do surgimento da obrigação legal, ou seja, quando da decisão judicial transitada em julgado. A avaliação para fins de reconhecimento inicial deve ser realizada pela Procuradoria Geral do Estado – PGE para toda a Administração Direta e Autarquias

da Administração Indireta, exceto para Universidades⁵, que possuem um controle próprio.

O reconhecimento de Precatórios deve ser realizado em contas contábeis pertinentes à natureza da obrigação, conforme classificação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e o reconhecimento inicial de Precatórios deve ser realizado em conta contábil do Passivo Circulante, caso a expectativa de pagamento da obrigação seja de até doze meses após a data-base das Demonstrações Contábeis Consolidadas Anuais do Estado; ou, no Passivo Não Circulante, caso a expectativa de pagamento seja superior a doze meses após a referida data-base.

Isto posto, a DCG identificou procedimentos adotados pelo Estado, em desacordo com as normas e determinações vigentes: reconhecimento do passivo de forma intempestiva e incompleta e em contas diferentes das determinadas pelo PCASP; segregação do passivo não obedece à norma contábil para reconhecimento em curto e longo prazo; o percentual mínimo da RCL exigido para o pagamento de precatórios não vem sendo atendido; os montantes destinados ao pagamento de precatórios não são suficientes para o cumprimento do prazo constitucional de 2029⁶;

A Lei Complementar nº 151⁷, de 05 de agosto de 2015 dispõe que os depósitos, em dinheiro, referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial que transferirá para a conta única do Tesouro 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos bem como os respectivos acessórios.

Para tanto deverá ser instituído fundo de reserva dos montantes dos depósitos judiciais e administrativos não repassados pela instituição financeira que serão destinados a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos, acrescidos da remuneração.

A EC nº 99/2017⁸ permitiu a utilização de depósitos judiciais, extrajudiciais e de terceiros, até o montante de 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos nos quais o ente público é parte, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) e até 30% dos demais depósitos judiciais, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados,

⁵ Disponível em: [Política Precatórios - Final.pdf \(fazenda.sp.gov.br\)](https://www.fazenda.sp.gov.br/Pol%C3%ADtica%20Precat%C3%B3rios%20-%20Final.pdf). Acesso em 07 maio 2025.

⁶ A EC nº 99, de 14 de dezembro de 2017, alterou o prazo de quitação dos precatórios para 31/12/2024, anteriormente estabelecido para 2020. E com as alterações promovidas pela EC nº 109/21, o prazo se estendeu a 31/12/2029.

⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp151.htm. Acesso em 07 maio 2025.

⁸ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm. Acesso em 07 maio 2025.

constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais (Art. 101, §2º, I e II, do ADCT, redação dada pela EC nº 99 de 2017).

A DCG avaliou os controles orçamentários, financeiros e contábeis dos referidos depósitos judiciais e verificou que o procedimento adotado pelo Estado de São Paulo está em desacordo com o que foi determinado pelo Comunicado SDG nº 29/2021⁹, que se alinhou às disposições da Instrução de Procedimento Contábil, IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais conf. LC 151/2015, EC 94/2016 e EC 99/2017.

Cabendo, portanto, revisão por parte da gestão estadual das recomendações deste TCESP, constantes dos Pareceres Prévios – exercícios de 2021, 2022 e 2023, de adotar 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. Referido procedimento preza pelos princípios contábeis da prudência, oportunidade, evidenciação contábil e transparência.

5.1 PRECATÓRIOS: ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E JUROS INCIDENTES

Foram autuados perante este Tribunal, dois processos, ambos de iniciativa do Ministério Público de Contas (MPC), que versam sobre procedimentos de cálculos adotados para atualização monetária e juros incidentes nos precatórios estaduais pagos após a Emenda Constitucional nº 113/2021.

O Relator das Contas do Governador determinou a apreciação da matéria por parte da DCG.

A análise, portanto, versou sobre a atualização de precatórios estaduais após a edição da Emenda Constitucional nº 113/2021, a qual passou a determinar, em seu art. 3º, a incidência da taxa SELIC *“uma única vez, até o efetivo pagamento, ... acumulado mensalmente”*¹⁰ dos débitos da Fazenda Pública.

Uma inspeção realizada pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), por meio da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPRE), analisou duas contas representativas já liquidadas — um precatório do Município de São Paulo e outro, de maior porte, do Departamento de Estradas de Rodagem – DER. Ambos haviam sido corrigidos pela taxa SELIC capitalizada mês a mês, método que seria contrário ao novo comando constitucional segundo o qual

⁹ Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG29-2021.pdf. Acesso em 07 maio 2025.

¹⁰ Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, **haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento**, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), **acumulado mensalmente**.

a SELIC deve ser somada ao longo do período e aplicada “uma única vez, até o efetivo pagamento... acumulada mês a mês”.

O objetivo da inspeção foi o de apurar as possíveis consequências patrimoniais para o Estado de São Paulo decorrentes da utilização do procedimento de capitalização da SELIC incidente sobre os precatórios a serem pagos.

Fato é que, de dezembro de 2021 até maio de 2024, a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPRE) aplicava a SELIC capitalizada mês a mês na atualização dos requisitórios, prática reputada indevida pela Corregedoria do CNJ em inspeção ordinária, que identificou, por amostragem, um pagamento excedente de R\$ 41,1 milhões em um único precatório.

Ato contínuo, no bojo do Pedido de Providências que se instaurou para o acompanhamento das imposições derivadas desta inspeção ordinária, o E. Tribunal de Justiça de São Paulo logrou êxito em obter a modulação dos efeitos da determinação anterior, de modo que a revisão retroativa foi considerada desnecessária e, na prática, prejudicada pela Corregedoria do CNJ. Assim, perante os achados desta inspeção do CNJ, o MPC instou este Tribunal.

O ponto controvertido que se impôs para análise, reside em saber: se é arrazoadado o entendimento adotado de acumulação da SELIC de forma capitalizada, cuja aplicação implica em cobrança de juros sobre juros, ou seja, quando os juros acumulados de um período são incorporados ao principal e passam a gerar novos juros no período seguinte; não sendo arrazoadado o entendimento, **quais as implicações financeiras** daí decorrentes, e **se** “a egrégia Procuradoria Geral do Estado **incorreu em omissão**, por não haver defendido, embora legitimada e havendo interesse processual para tanto, a posição jurídica de que, nos pagamentos de créditos inscritos em precatórios ou requisições de pequeno valor de responsabilidade do Estado de São Paulo ou das entidades representadas pela PGE”;

5.1.2 Bases legais e normativas quanto ao procedimento de atualização de precatórios pela taxa SELIC

A definição da SELIC como índice de correção das condenações impostas à Fazenda Pública começou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021.

O corpo de regras que constituem os parâmetros de legalidade que orientaram a presente instrução sobre a regularidade dos cálculos de atualização monetária dos precatórios estaduais pela SELIC parte da Constituição, passa pela regulamentação nacional do CNJ e alcança a disciplina administrativa do Tribunal de Justiça: Emenda Constitucional 113/2021, Resolução CNJ 303/2019 na redação da Resolução 448/2022, e Comunicados DEPRE 01/2024 e 04/2024.

Pela Resolução 448/2022, o artigo 21 da Resolução 303/2019 — ato que organiza a gestão de precatórios no âmbito do Poder Judiciário até então — passou a prescrever, para todos os débitos expedidos a partir de dezembro de 2021, a incidência da SELIC como único fator de atualização e remuneração.

No entanto, PGE e TJSP afirmam que existia uma lacuna interpretativa e, portanto, duas opções de como acumular a SELIC e aplicá-la “uma única vez”. Todavia, essa afirmação contraria a jurisprudência do STF. A súmula 121 aprovada em sessão plenária de 13/12/1963 enuncia que “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada” e, a súmula 596¹¹ que traz como única exceção, os juros tratados pelo Decreto 22.626/33 (Lei da Usura);

E ainda, o art. 3º da EC 113/2021: “, **haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente**”

Os Comunicados DEPRE 01/2024 e 04/2024 vieram, posteriormente, reconhecer a inadequação do procedimento anterior, estabelecendo de maneira inequívoca que a SELIC deve ser acumulada mediante somatório simples dos percentuais mensais, incidindo uma única vez sobre o valor do precatório.

Sob essa ótica, a aplicação capitalizada da SELIC nos precatórios configurou interpretação, cujo suporte normativo (jurídico, matemático ou econômico/financeiro) não foi localizado, e produziu efeitos econômicos prejudiciais aos entes públicos paulistas (Estado e municípios), devedores dos precatórios pagos no período em questão.

Portanto, restou constatado que a prática de capitalização da SELIC, com juros sobre juros mensais, revelou-se a mais onerosa dentre as opções disponíveis e, segundo afirmado pelo TJSP, até o apontamento efetuado pelo CNJ, não ocorreu qualquer impugnação dos credores ou dos devedores.

A ausência de impugnações ao método de capitalização da SELIC até a inspeção do CNJ, longe de conferir legitimidade à prática, apenas reforça a necessidade de atuação do Controle Externo, não surpreende, da parte dos credores, já que os cálculos estavam favoráveis. Por outro lado, o lado dos devedores, realça a inércia dos órgãos públicos envolvidos, Estado, municípios e outros entes, através de suas procuradorias, em questionar ou conferir os valores que lhes estão sendo imputados.

No caso concreto do Estado de São Paulo houve, também, a perda de oportunidade de quitar mais precatórios, em um estoque que já conta com atrasos de mais de 10 anos. Referida escolha pública resultou em pagamentos superiores ao devido, com impacto financeiro para o Governo do Estado de São Paulo, de materialidade considerável, já evidenciado por inspeção da Corregedoria do

¹¹ As disposições do Decreto 22.626/33 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional.

Conselho Nacional de Justiça, que apontou diferença de R\$ 41,1 milhões em apenas um precatório.

6. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

O Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 11.688¹², de 19/05/2004, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), composto por 15 contratos celebrados ao longo da aplicação do programa, sendo 13 contratos vigentes (6 concessões administrativas e 7 patrocinadas). Além destes, outros projetos, em diversas áreas, encontram-se em andamento¹³.

Quadro 01 – Carteira Parcerias Público-Privadas Estaduais – por setor de atividade.

Projeto	Processo TCESP	Classificação	Assinatura do contrato	Valor do Contrato Inicial (R\$)	Vigência original	Situação
TRILHOS						
Linha 4 Amarela – Metrô	006826.989.22	Patrocinada	29/11/2006	790.000.000,00	29/11/2038	em operação (*1)
Linha 11 – STM/CPTM*	018330.989.23	Administrativa	19/03/2010	1.802.440.214,02	19/03/2030	em operação (*1)
			18/12/2013	23.138.729.185,58	18/12/2038	transferido
Linha 6 Laranja – Metrô	024631.989.21	Patrocinada	06/07/2020		10/07/2042	em implantação (*2)
SIM da RMBS sistema VLT	018177.989.21	Patrocinada	23/06/2015	5.581.463.837,60	21/12/2035	operação parcial (*3)
Linha 18 Bronze – CPTM	023874.989.23	Patrocinada	22/08/2014	13.186.610.736,27	22/08/2040	extinto (*4)
Trem Intercidades – TIC Eixo Norte	015756.989.24	Patrocinada	03/06/2024	13.480.954.921,00	03/06/2054	em implantação (*2)
SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS						
Sistema Produtor do Alto Tietê - ETA Taiaçupeba	005976.989.22	Administrativa	18/06/2008	997.377.948,00	01/02/2024	em operação (*1)
Sistema Produtor de São Lourenço	023365.989.21	Administrativa	21/08/2013	6.045.746.601,52	10/04/2039	em operação (*1)
SAÚDE						
FURP – Planta de Produção Américo de Brasiliense	019594.989.21	Administrativa	22/08/2013	2.544.100.000,00	22/08/2028	extinto (*5)
Complexos Hospitalares - Hospital Sorocaba	023538.989.21	Administrativa	02/09/2014	1.367.061.247,53	01/09/2035	em operação (*1)
Complexos Hospitalares - Hospital São José dos Campos e Pérola Byington	023655.989.21	Administrativa	01/09/2014	2.654.663.503,34	01/09/2035	em operação (*1)
LOGÍSTICA E TRANSPORTES						
Lote 27 - Tamoios e Contornos	021367.989.21	Patrocinada	19/12/2014	3.906.334.654,07	16/04/2045	operação parcial (*3)
Lote Rodoanel Norte	018238.989.23	Patrocinada	09/08/2023	3.354.345.056,46	11/09/2054	em implantação (*6)
Lote Litoral Paulista	021730.989.24	Patrocinada	03/10/2024	4.304.431.802,49	03/10/2054	em implantação (*2)
HABITAÇÃO						
Habitação (1º Lote - Centro de SP)	008821.989.22	Administrativa	23/03/2015	1.857.709.240,00	22/11/2035	operação parcial (*3)

¹² Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>. Acesso em: 07 maio 2025.

¹³ DCG-1 com base nas informações disponíveis no Relatório Conjunto de Atividades (TC-008877.989-24, evento 96.7, p. 20-31), elaborou quadro com os projetos do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) em andamento.

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com base em informações do Anexo II da LDO 2025 (p. 92) e BGE 2024 (p. 215-216), contratos [cadastrados no e-TCESP](#) e [Relatório Conjunto de Atividades CDPED e CGPPP \(TC-008877.989-24, evento 96.7\)](#).

* Em decorrência de alteração contratual, o objeto da PPP Linha 8 Diamante – CPTM foi alterado para a Linha 11 sem alteração de valores.

(*1) Infraestrutura integralmente instalada e serviços já iniciados conduzidos pelo parceiro privado.

(*2) Fase de implantação dos investimentos para disponibilização da infraestrutura que será operada.

(*3) Prestação parcial dos serviços e, concomitantemente, execução de obras.

(*4) Contrato extinto pelo GESP em 06/08/2020 (LDO 2025, p. 91). Desde março de 2019, o Governo anunciou o cancelamento da linha 18 e a concessionária Vem ABC instaurou processo de arbitragem em 19/10/2020, com a finalidade de pedir indenização no valor de R\$ 950 milhões (em valores de 2014, quando o contrato foi assinado) (BGE 2024, p. 215).

(*5) Contrato extinto (Termo de Rescisão Contratual Amigável publicado no DOE-SP em 12/08/2022).

(*6) Contrato assinado em 09/08/2023, tendo sido obtido um desconto de 100% em todas as suas contraprestações e desconto de 23,1% sobre o total de aporte público para conclusão das obras remanescentes.

Em 2024, a Contadoria Geral do Estado (CGE) apurou que o total de ativos constituídos pelas Parcerias Público-Privadas é de R\$ 22.240.872 mil e o valor total do Passivo decorrente é de R\$ 13.937.777 mil referente a obrigações decorrentes dos ativos constituídos pelas PPPs (BGE 2024, p. 304).

A tabela a seguir demonstra os valores dos ativos, passivos e os Passivos Contingentes das PPPs publicados no RREO do 6º bimestre de 2024.

Tabela 04 - Impactos das contratações das PPPs no Estado

IMPACTOS DAS CONTRATAÇÕES DE PPP	2023	2024	AH
TOTAL DE ATIVOS	20.299.241	22.240.872	9,57%
Ativos Constituídos pela SPE	20.299.241	22.240.872	9,57%
TOTAL DE PASSIVOS	10.048.589	13.937.777	38,70%
Obrigações decorrentes de Ativos Constituídos pela SPE	10.048.589	13.494.063	34,29%
Provisões de PPP	-	443.714	-
Outros passivos	-	-	-
ATOS POTENCIAIS PASSIVOS	43.420.560	49.857.436	14,82%
Obrigações contratuais (Contraprestações futuras)	37.573.378	44.328.150	17,98%
Riscos Não Provisionados (riscos previstos em contrato)	2.978.327	2.036.199	-31,63%
Garantias concedidas pelo Poder Concedente	2.868.855	3.493.087	21,76%
Habitação - Lote I – SH	1.431.292	1.312.983	-8,27%
Tamoios	357.738	396.868	10,94%
Trecho Eixo-Norte		200.000	
Sist. Int. Metrop. da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	24.602	24.221	-1,55%
Rodoanel Norte	377.600	392.050	3,83%
Linha 6 - Metrô	462.500	820.028	77,30%
Linha 11 - CPTM	24.987	155.499	522,32%
Complexos Hospitalares - SS	190.136	191.438	0,68%
Outros Passivos Contingentes	-	-	-

Fonte: Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2024 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>. Acesso em: 05 abril 2025.

Além das PPPs relacionadas, o Estado possui 44 contratos de concessões comuns assinados pelo Programa Estadual de Desestatização (PED), nos quais estão inseridos os contratos de concessões de uso, de serviço público e de obra, sendo que 39 encontram-se vigentes e em execução.

Nos contratos de concessão comum, a remuneração se dá por meio do pagamento de tarifas por usuários e não demanda contraprestações por parte do Estado. No entanto, na eventual ocorrência de desequilíbrio econômico-financeira do contrato que afete a Concessionária, o Governo do Estado de São Paulo aponta como as alternativas mais comuns para recompor a equação contratual:

- a) aporte de recursos pelo Tesouro (embora o Estado tenha a preferência de evitar essa alternativa);
- b) aumento tarifário;
- c) postergação de investimento obrigatório; e
- d) prorrogação do prazo de concessão.

Além dos projetos relacionados, foram concluídos, em 2024, os processos de desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e da Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. (Emae), sob responsabilidade da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI).

6.1 DESESTATIZAÇÃO DA SABESP

Exercendo sua competência constitucional, a União por meio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, disciplinando a quem pertence o exercício da titularidade dos serviços deste setor. Tratando-se de interesse local, são titulares os Municípios e o Distrito Federal. Estado e Municípios que compartilham instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, podem exercer a titularidade conjunta no caso de interesse comum. O exercício da titularidade pode ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação.

Após a aprovação do Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), os serviços públicos de saneamento básico, quando não prestados diretamente pelo titular (por exemplo, pela administração direta ou indireta do próprio município), dependem da celebração de contrato de concessão com entidade que prestará estes serviços, precedido de licitação, ficando vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

A Lei Estadual nº17.853, de 8 de dezembro de 2023, autorizou o Poder Executivo do Estado de São Paulo a realizar a desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), com alienação de

participação societária, inclusive de controle acionário. No ano seguinte, em 2024, houve o processo de alienação de parte das ações ordinárias e perda de controle estatal, com a conclusão do processo de desestatização da Sabesp em 23 de julho de 2024.

A lei de desestatização da Sabesp se dispôs a antecipar em quatro anos as metas de universalização estabelecidas no Marco Legal do Saneamento, se comprometendo a atingi-las até 2029. Outras diretrizes importantes se referem à redução tarifária para a população mais vulnerável e, para o público em geral, o respeito ao princípio da modicidade tarifária.

De acordo com o Relatório de Sustentabilidade 2023, no entanto, na área de atuação da Sabesp foram atingidas taxas de 98% de cobertura com abastecimento de água, 93% de cobertura em coleta de esgoto e 84,8% em cobertura de tratamento de esgoto. Isso significa que parte das metas estabelecidas pelo Marco do Saneamento já foi atendida, segundo informações da própria Companhia (em relação à cobertura em coleta de esgoto), enquanto outras ainda representam um desafio maior, como é o caso do tratamento de esgoto. Os resultados alcançados até o momento e as projeções realizadas pela Sabesp são comparadas às metas estabelecidas no Marco Legal.

Em relação à estrutura tarifária atual da Sabesp, ela contempla tarifas diferenciadas por categorias de uso, como residencial, comercial, industrial e pública. Dentro dessas categorias, há tarifas específicas para populações de baixa renda, como a “tarifa residencial social” e a “tarifa residencial vulnerável”, além de tarifas para entidades de assistência social e órgãos públicos.

A Sabesp apresentava lucros regulares ao longo dos últimos anos, atingindo a marca de 3,5 bilhões de reais em 2023 como resultado de suas operações, ainda sob a tutela do Estado no controle acionário. No ano de 2024, concluído o processo de desestatização, o lucro da empresa aumentou de maneira significativa. No entanto, isso aconteceu especialmente devido às receitas não recorrentes do Ativo Financeiro (Indenização).

6.2 DESESTATIZAÇÃO DA EMAE

O principal instrumento legal que orienta a gestão dos recursos hídricos no Brasil é a Lei nº 9.433/1997, que estabeleceu um marco regulatório para a proteção e o uso sustentável da água, através da instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e da criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), em atendimento ao inciso XIX do artigo 21 da CF/88.

Posteriormente foi sancionada a Lei nº 9.984/2000, que criou a Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da PNRH, integrante do SINGREH e “responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico”.

Em São Paulo, as normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos e ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos foram estabelecidas pela Lei Estadual nº 7.663/1991.

Com a criação do Programa Estadual de Desestatização (PED) e reestruturação do setor energético do Estado, a Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. (Emae) surgiu da cisão parcial da Eletropaulo, assumindo a responsabilidade pelas operações de geração de energia elétrica. “A Resolução nº 72, de 25/03/98, da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, transferiu para a EMAE os direitos de exploração de Serviços Públicos de Energia Elétrica.”

Assim, a Emae foi constituída como sociedade de economia mista, sob o regime de sociedade por ações, controlada pelo Estado de São Paulo (parte integrante da administração indireta), atuante no setor de geração de energia hidrelétrica.

Constam como objetos sociais da Emae: estudar, planejar, projetar, construir, operar e manter: (i) sistemas de produção, armazenamento, conservação e comercialização de energia, convencional ou alternativa, (ii) sistemas de tratamento e destinação de resíduos urbanos e industriais, para fins de geração de energia, (iii) barragens de acumulação, sistemas hidráulicos e outros empreendimentos destinados ao aproveitamento múltiplo das águas, (iv) planos e programas de pesquisa e desenvolvimento que visem qualquer tipo ou forma de energia, entre outros.

Posteriormente, o governo de São Paulo qualificou o projeto para privatização da Empresa Metropolitana de Águas e Energia (Emae) e, em 22 de dezembro de 2023, iniciou seu processo de desestatização, por intermédio da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI).

6.3 COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO TCE SP APÓS AS PRIVATIZAÇÕES

Uma vez que o Poder Executivo paulista passou a dispor apenas de 18% do capital acionário da Sabesp – isto é, uma participação minoritária – a Sabesp se torna, portanto, uma empresa do setor privado com participação estatal. Da mesma forma, em relação à Emae, passou a dispor de apenas 6.757 ações prioritárias, bloqueadas por ordem judicial, que quando liberadas serão liquidadas ao novo controlador, deixando de ter participação estatal. Portanto, Sabesp e Emae não integram mais a administração indireta do Estado.

O normativo legal exclui do controle dos tribunais de contas as empresas com participação minoritária estatal, exercendo o direito de fiscalizar tão somente aquele assegurado ao acionista minoritário previsto na Lei das Sociedades por Ações.

No âmbito da Corte de Contas Paulista, a Resolução nº 01/1998, em decorrência do programa estadual de desestatização, menciona que “com tais medidas o estado transferiu o controle acionário que lhe pertencia, tornando inviável a ação fiscalizadora desta corte sobre as empresas privatizadas”¹⁴.

Consequentemente, não incumbe mais à Sabesp e à Emae, a remessa da prestação de contas anuais à ilustre Corte paulista. No entanto, os serviços públicos de saneamento básico são de titularidade, via de regra, dos Municípios. E estes, notoriamente, estão sob a égide do Tribunal de Contas. Isso significa que compete ao TCESP a fiscalização anual das contas destes municípios, inclusive dos contratos celebrados com a Companhia de Saneamento assim como o acompanhamento de sua execução. Atualmente, a Sabesp está presente em 375 municípios paulistas.

O alcance das competências fiscalizatórias do Tribunal ocorre também por meio da averiguação da atuação das Agências Reguladoras, autarquias de regime especial, com personalidade jurídica de direito público, caracterizadas pela ausência de subordinação hierárquica e autonomia decisória, administrativa, orçamentária e financeira.

Nos casos das privatizações ocorridas, a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arsesp) e a Agência de Águas do Estado de São Paulo (SP-Águas) são as agências reguladoras responsáveis.

A Arsesp, vinculada à Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), é responsável por regular, controlar e fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico, de titularidade municipal ou compartilhada, de acordo com os limites da competência que lhe for delegada ou atribuída, entre outros.

A Lei Federal nº 11.445/2007 deixa claro que o titular dos serviços públicos de saneamento básico deve definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação, inclusive como condição de validade dos contratos de concessão. Atualmente, mais de 340 municípios (de 375) vinculados à Sabesp são regulados e fiscalizados pela Arsesp.

De acordo com a legislação mencionada, a entidade reguladora deve editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços públicos de saneamento básico, merecendo destaque a observância de: (i) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; (ii) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão; (iii) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; (iv) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; (v)

¹⁴ Essa Resolução é reforçada pelo Comunicado GP nº 26/2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/COMUNICADO%20GP%20N%C2%BA%2026-2024.pdf>. Acesso em: 14 abril 2025.

procedimentos de fiscalização e de aplicação de sanções previstas nos instrumentos contratuais e na legislação do titular.

A SP-Águas, vinculada à Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), é responsável por fiscalizar, controlar e regular a gestão e o uso dos recursos hídricos de domínio do Estado, como órgão integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), observado o disposto na Lei Federal nº 9.433/1997, e na Lei nº 7.663/1991.

As agências reguladoras são obrigadas a elaborar, para fins de controle externo, relatório anual circunstanciado de suas atividades, destacando o cumprimento das políticas públicas do setor e dos planos estratégicos e de gestão anual, devendo encaminhar, no prazo de até 90 dias após a abertura da sessão legislativa da Assembleia Legislativa, ao Secretário de Estado Titular da respectiva Secretaria a que estiverem vinculadas, à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Complementarmente, o mandamento legal obriga que os prestadores de serviços públicos regulados disponibilizem às agências reguladoras todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, incluindo os bens vinculados, os investimentos realizados e as características operacionais dos serviços.

Por último, o controle social é assegurado aos usuários dos serviços públicos de saneamento básico por meio do amplo acesso a informações, conhecimento prévio de direitos e deveres, acesso a manuais e relatórios periódicos sobre a qualidade dos serviços prestados.

Se por um lado as contas anuais da Sabesp e da Emae não estão submetidas à apreciação deste Tribunal, terão seus serviços sob o olhar da Corte de Contas, através das Agências reguladoras, em razão de seus serviços prestados, que são entendidos como política pública, de titularidade dos entes federativos e, estes, permanecem ainda sob a vigilância ininterrupta desta egrégia Corte.

Afora a atuação do TCESP quanto às agências reguladoras, destaca-se a indeclinável necessidade de atuação do Governo do Estado de São Paulo sobre as mesmas. Ação primordial à medida que se constata um crescimento exponencial no número de parcerias público privadas e concessões.

O desempenho do governo estadual também é anualmente verificado pelas auditorias operacionais. No trabalho das contas de 2024, a DCG realizou, dentre outras, a auditoria operacional **Programa Estadual de Concessões de Rodovias (TC-00024155.989.24-7)** objetivando apurar se o planejamento do Poder Concedente para a concessão de rodovias - principalmente para a seleção dos investimentos requeridos no âmbito dessas concessões – vem sendo embasado em planos estaduais logísticos de longo prazo que atendam a metas e objetivos de desenvolvimento.

A estrutura de governança que envolve o processo de planejamento, regulação, fiscalização e gestão das concessões de rodovias, também foi verificada, analisando-se aspectos relacionados à atuação da Secretaria de Parcerias em Investimentos na figura de Poder Concedente e da ARTESP como Agência Reguladora.

Quanto aos achados da fiscalização, a auditoria constatou problemas nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Foram identificados problemas relacionados a **Planejamento inefetivo**: Os instrumentos de planejamento estratégico em logística e transporte não têm sido efetivamente utilizados para orientar as concessões rodoviárias; **Desarticulação institucional**: As decisões do CDPED e do CGPPP carecem de base técnica proveniente do planejamento setorial; **Baixo alinhamento estratégico**: Concessões são formuladas de forma dissociada das diretrizes de desenvolvimento logístico do Estado, o que compromete a alocação eficiente de recursos e a potencialidade de parcerias público-privadas.

Tais situações poderão implicar em perda de oportunidade para integrar a infraestrutura rodoviária ao desenvolvimento econômico regional e risco de decisões políticas sem lastro técnico, comprometendo a qualidade e a sustentabilidade dos projetos.

Na implementação destes projetos identificou-se: **Fragilidade institucional na SPI**: Predominância de cargos em comissão e baixa participação no planejamento das concessões indicam uma estrutura com pouca continuidade técnica e instabilidade. **Deficiências na governança da ARTESP**: Reincidência de falhas administrativas e de governança entre 2015 e 2023. Ausência de Planejamento Estratégico aprovado para o biênio 2023/2024. Inércia em avaliar e retroalimentar planos anteriores. **Inadequação nos fluxos de informação**: Relatórios sobre reequilíbrios econômicos e penalidades não são entregues no prazo nem possuem qualidade analítica suficiente para embasar decisões do Poder Concedente.

Tais problemas poderão implicar em risco de fragilidade regulatória e contratual. Comprometimento da fiscalização e da tomada de decisão baseada em evidências. Possível assimetria de informações entre Estado e concessionárias.

Na etapa de monitoramento e avaliação, identificou-se problemas como **Desempenho operacional insatisfatório**: Indicadores como acidentes graves, níveis de serviço e qualidade do asfalto requerem ações coordenadas mais efetivas entre ARTESP e concessionárias. **Falta de transparência financeira**: Ausência de fonte detalhada compromete o rastreamento da aplicação dos recursos oriundos das concessões. **Inexecução de investimentos contratados**: Concessões com grandes defasagens de execução em seus cronogramas, o que aponta para falhas tanto na fiscalização como na estrutura contratual.

Tais deficiências poderão implicar em: Dificuldade de aferir a efetividade do programa. Potenciais prejuízos à sociedade pela não entrega dos investimentos prometidos. Falta de accountability e transparência na gestão dos recursos públicos e privados envolvidos.

Com a implementação das propostas de encaminhamento elaboradas pela fiscalização, espera-se que os problemas encontrados em todas as etapas sejam sanados, aperfeiçoando o Programa Estadual de Concessões de Rodovias a fim de que os objetivos logísticos e de desenvolvimento do Estado sejam alcançados de acordo com as demandas de transporte de cargas e de pessoas, identificados em seus planos logísticos de longo prazo.

7. FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

A gestão do Regime Próprio de Previdência Social-RPPS assegura a cobertura a quase 1 milhão de pessoas, entre segurados e dependentes (447 mil aposentados, 126 mil pensionistas e 416 mil servidores ativos), de maneira que desde 2016, a DCG vem acompanhando as suas vulnerabilidades e monitorando a lenta evolução dos atendimentos às recomendações, repisando-se a necessidade de atendê-las. Importante destacar que o número total de inativos e pensionistas já supera o de ativos desde 2019.

O objetivo do acompanhamento, para o exercício de 2024, consistiu em traçar um panorama da situação do RPPS paulista com relação à gestão previdenciária, ao gerenciamento da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial, à arrecadação dos recursos e avaliar o impacto proveniente da Reforma da Previdência aprovada pela Lei Complementar nº 1.354/2020¹⁵, a Emenda Constitucional nº 49/2020¹⁶ e a Portaria MTP nº 1.467 de 02 de junho de 2022¹⁷.

Das análises procedidas, verificou-se:

- Os dados de 2024 quando comparados com 2023 demonstram uma elevação no déficit previdenciário realizado de 7,67% no Plano Financeiro Fundo em Repartição e de 8,54% no Sistema de Proteção Social dos Militares;

¹⁵ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2020/lei.complementar-1354-06.03.2020.html>. Acesso em 07 maio 2025.

¹⁶ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/emenda.constitucional/2020/original-emenda.constitucional-49-06.03.2020.html>. Acesso em: 07 maio 2025.

¹⁷ Portaria MTP nº 1.467, disciplinou os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019, trazendo a consolidação e revogação de diversas Portarias, Instruções e Orientações Normativas da Secretaria de Previdência. Disponível: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/copy2_of_portariampno1467de02jun2022atualizadaate12dez2023.pdf. Acesso em 07 maio 2025.

- Em 2024, em relação ao ano anterior, houve um aumento nas receitas previdenciárias tanto no Fundo em Repartição (2,38%) quanto no Sistema de Proteção Social dos Militares (11,73%). Não obstante, o Tesouro estadual, em razão dos resultados previdenciários negativos, realizou aportes para a cobertura da insuficiência financeira, representando cerca de 52,15% das Despesas Previdenciárias da Autarquia, no que tange ao fundo em repartição, e 102,62% no que tange os militares. **O total geral da insuficiência financeira foi de R\$ 36,09 bilhões, que representa 66% da despesa previdenciária total de R\$ 55 bilhões (servidores civis e militares);**
- As principais razões para a continuidade dos resultados previdenciários negativos foram a extinção da cobrança de contribuição previdenciária dos inativos que ganham até 1 salário-mínimo, a partir de 2023, e a limitação de 11% para a alíquota de contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais, inativos e pensionistas, incidente somente no que excede ao teto do INSS;
- Quanto ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, necessário que o Governo do Estado verifique a viabilidade de instituir a lei estadual decorrente da Lei Federal nº 13.954/2019, regulamentando a contribuição dos Militares, com o objetivo de se obter o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV;
- Em relação ao imobilizado, é preciso que se dê andamento aos trabalhos junto ao Conselho do Patrimônio Imobiliário - CPI e a Procuradoria Geral do Estado, de forma mais consistente, assertiva e célere, na busca de destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos, garantindo a possibilidade de geração de benefícios futuros, como pré-condição de manutenção do registro contábil destes bens, na condição de ativo em sua demonstração contábil;
- Em relação ao Déficit Atuarial, assim como nos anos anteriores, recomenda-se à autarquia e ao Governo do Estado que apresentem 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;
- Outra recomendação importante é quanto à necessidade de elaboração de estudos que justifiquem a adoção do Regime de Repartição Simples em detrimento do Regime de Capitalização, em que pese a obrigação legal vigente. Implicação imediata desta opção é a existência de um RPPS no maior estado da federação, desprovido de recursos para honrar seus passivos no curto, médio e longo prazo;
- No que tange às Irregularidades no Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, recomenda-se a formalização de esforços para a regularização dos critérios necessários à baixa do CRP judicial e emissão do CRP administrativo.

8. TRANSPARÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 48 e Parágrafo Único, traz determinações visando a transparência da gestão fiscal¹⁸. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos podem ser encontrados no portal de acesso à informação da Secretaria da Fazenda¹⁹. Nesse mesmo portal é possível acessar as Demonstrações Contábeis e Relatório Anual do Governo e os respectivos direcionamentos aos pareceres e relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas (disponíveis até a data-base 2023)²⁰.

Em relação à lei de acesso à informação, com o intuito de atender às exigências do artigo 8º²¹, o Portal da Transparência Estadual é o site no qual o Governo do Estado disponibiliza, de forma concentrada, informações sobre sua atuação na gestão pública. Consultas, esclarecimentos e dúvidas sobre a Administração Pública podem ser solicitados pelos cidadãos no sistema Fale Conosco disponibilizado pelo portal²².

O Decreto Estadual nº 66.850 de 15 de junho de 2022 vincula o Conselho de Transparência da Administração Pública como parte integrante da estrutura básica da Controladoria Geral do Estado. Este conselho tem natureza consultiva, cabendo-lhe propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados ao incremento da transparência institucional no âmbito da administração pública estadual, visando à prevenção da malversação dos recursos públicos, à eficiência da gestão e à garantia da moralidade administrativa²³.

Destaca-se o desempenho do Estado de São Paulo no Programa Nacional de Transparência Pública, criado pela Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil). No caso específico do Poder Executivo, a variação do índice foi positiva em relação ao exercício anterior (30,33%), tendo o Governo do Estado obtido 70,73% no índice de transparência e 72,73% nos critérios essenciais, atingindo, assim, a classificação “intermediário”²⁴.

No âmbito do Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), constatou-se que, em 2022, o Estado de São Paulo ocupava a 26ª posição considerando os Estados e o Distrito Federal,

¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 07 maio 2025.

¹⁹ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 12 abril 2025.

²⁰ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Balan%C3%A7o-Geral-do-Estado.aspx>. Acesso em: 12 abril 2025.

²¹ Lei 12.527/11. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em 12 maio 2025.

²² Disponível em: <https://www.transparencia.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 abril 2025.

²³ Art.38 do Decreto nº 66.850, de 15 de junho de 2022.

²⁴ Fonte: Radar da Transparência Pública, disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>. Acesso em: 12 abril 2025.

sendo classificado como nível "C" no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF). Na avaliação mais recente disponível, que se refere ao exercício de 2023, o Estado de São Paulo ficou em 16º lugar (ganho de dez posições em relação ao período anterior) com 141,86 pontos, alcançando o nível "B" no ICF²⁵.

9. FISCALIZAÇÃO DOS ATENDIMENTOS À LRF, ENSINO E SAÚDE

9.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

Quanto aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, os pontos de controles encontram-se adequados aos parâmetros lá estabelecidos, contudo há inadequações que merecem destaque:

Entre os principais achados, destacam-se a reprogramação da meta de resultado nominal durante o exercício, inicialmente fixada em superávit de R\$ 4.572 milhões (LDO 2024), mas posteriormente alterada para déficit de R\$ 9.400 milhões (LDO 2025). Tal alteração, embora sem impeditivos legais, compromete os princípios de planejamento e previsibilidade fiscal previstos no art. 1º da LRF.

Esse tipo de procedimento é um reflexo do velho hábito de não cumprir regras fiscais, nesse sentido, Selene Peres Nunes, uma das consultoras responsáveis pela criação da LRF, em artigo publicado em 5.5.24, cita, em relação ao Governo Federal, mas que entendo aplicar-se ao presente caso, que ora transcrevo:

"Novamente, as autoridades resolvem alterar uma meta quando veem que ela não será cumprida, como aconteceu com o teto de gastos e, agora, com o novo arcabouço fiscal. "O governo tem que parar com essa história de tentar mudar a meta. Ele tem que cumprir a meta. A meta não é o problema.

....

Obviamente que, como as metas são estabelecidas para cada três exercícios, com o passar do tempo você vai editando novas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e revisando os cenários, existe sempre um cenário de três anos à frente do comportamento da dívida pública."

Além disso, a linha "Outros Ajustes" do cálculo do resultado nominal abaixo da linha apresentou saldo de R\$ -1.169.003 mil sem o devido detalhamento e explicação em nota explicativa, conforme determinação do MDF.

No Anexo 7 do RREO, foi observado o cancelamento de R\$ 1.967.186 mil em restos a pagar, sendo R\$ 598.343 mil em restos a pagar processados, sem justificativas apresentadas.

No Anexo 11 foi apurada uma diferença de R\$ 12.005 mil em despesas de capital aplicadas com recursos de alienação de ativos, decorrente da classificação incorreta de despesas da Universidade de São Paulo. No mesmo demonstrativo,

²⁵ Disponível em: https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/ranking_estados. Acesso em: 17 abril 2025.

constatou-se a existência de saldo financeiro a aplicar de R\$ 10.101.119 mil referente a alienação de ativos.

Quanto as Despesas com Pessoal, foi identificado que os dispêndios com inativos e pensionistas de outros Poderes foram excluídos da despesa bruta do Poder Executivo, porém, parte deste desembolso não foi computado nos demonstrativos do Legislativo e do Ministério Público estadual, afetando a totalização do RGF consolidado do Estado no que refere à despesa com pessoal.

Por fim, a razão entre despesas correntes e receitas correntes atingiu 91,51% ao final de 2024 — inferior ao limite constitucional (95%), mas acima do limite de 90% previsto na LDO estadual que exige medidas de ajuste fiscal.

Diante das constatações, foram feitas propostas voltadas à melhoria da metodologia de definição e reavaliação das metas fiscais, ao aperfeiçoamento do detalhamento das informações contábeis nos demonstrativos fiscais, à adequada classificação orçamentária de despesas e ao uso correto dos recursos provenientes da alienação de bens públicos. Também se propôs a implementação de medidas de contenção de despesas correntes, conforme diretrizes da LDO 2024.

9.2 - Auditoria sobre a Gestão de Pessoal

A auditoria realizada teve como objeto as práticas (atividades ou processos) da gestão de pessoal de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual em 2024 e como objetivo avaliar a aderência dessa gestão à busca de eficiência administrativa, qualidade de serviços, responsabilidade fiscal e transparência.

O exame da gestão de pessoal de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual em 2024 abrangeu verificar, analisar e avaliar: (a) práticas (atividades e/ou processos) de governança e gestão de pessoas; (b) alterações salariais; (c) a evidenciação contábil relacionada a pessoal; (d) o controle sobre o deferimento de vantagens e o cálculo de parcelas remuneratórias; (e) a transparência das despesas de pessoal; e (f) o cumprimento das instruções e deliberações do TCE SP.

As conclusões dessa auditoria foram obtidas por meio do exame de documentos, informações, relatórios, demonstrativos, registros e esclarecimentos entregues pela gestão estadual em atendimento às requisições e instruções; bem como de dados extraídos de sistemas ou sites (como o Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária, Diário Oficial do Estado, Censo Escolar e o Sistema Audesp – Fase III).

No entanto, o exame enfrentou limitações devido à incapacidade da gestão em fornecer informações detalhadas sobre alterações salariais – decorrentes de revisão geral, progressão, promoção, quinquênio e sexta-parte em 2024 –, o que prejudicou a identificação dos principais fatores de crescimento da folha de pagamento.

Entre as principais constatações, identificou-se que as metas de estruturação do órgão central da gestão estadual em 2024 não foram alcançadas, perdendo-se, por exemplo, a oportunidade de reorganizar a área de pessoal para atender às demandas da população mediante a revisão das classes\carreiras previstas para o exercício.

Para o quadro de pessoal do Executivo estadual, identificou-se problemas como a predominância de professores temporários na rede estadual de ensino da Seduc; a defasagem de aproximadamente 30% do quadro de soldado da Polícia Militar; o aumento da defasagem de quadros da Polícia Civil (delegado de polícia, escrivão de polícia, investigador de polícia, médico legista, papiloscopista policial, perito criminal) em relação a 2023, chegando a ser superior a 30% (exceto para papiloscopista e perito criminal); e a presença de entidades sem servidores\empregados (próprios) concursados e/ou com gestor sem equipe\subordinado.

Na execução orçamentária, 35 bilhões de baixas por pagamento de despesas de pessoal foram realizados por usuário genérico (CPF 555.555.555-55), além de não superado o problema de identificação integral de credores por documento (NE, NL, OB entre outros) das despesas com pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica no Siafem.

Por sua vez, no aspecto contábil, há indícios de práticas não aderentes aos padrões contábeis estabelecidos pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP) nos registros de atos e fatos ligados à folha de pagamento.

No que diz respeito a transparência, não vem ocorrendo a divulgação (em tempo real) dos credores de despesa de pessoal na execução orçamentária veiculada pelo portal da transparência, prejudicando o controle social.

Por fim, houve reincidência de pendência de prestação de contas pelos órgãos estaduais no sistema Audesp - Fase III, prejudicando as atividades de controle na identificação de desvios de função e na avaliação de adequação de quadro de pessoal (como cargos de chefia e direção sem subordinados), por exemplo, além da inviabilidade de totalização da folha de pagamento e posterior confronto com a despesa de pessoal contabilizada (valores brutos por elemento de despesa e/ou líquidos para verificação das saídas de Caixa e Equivalentes).

De outra ordem, a atuação conjunta da Controladoria Geral do Estado e da SPPREV é passível de ser qualificada como boa prática, já que identificou R\$ 50,9 milhões em pagamentos de benefícios previdenciários indevidos em 2024, dos quais R\$ 32,2 milhões em processo de cobrança e R\$ 18,7 milhões dispensados de devolução.

Diante dessas conclusões, foram feitas propostas para correção de falhas e impropriedades, bem como propostas de melhorias ao governo estadual, das quais se esperam com a implementação, benefícios como o aperfeiçoamento da

gestão de pessoas e da gestão orçamentária, financeira e contábil associada a pessoal, além do fortalecimento da transparência e controle social.

9.3 - Gestão da Dívida Pública - Programa de Restruturação e de Ajuste Fiscal

Evolução da Dívida

Em 22 de maio de 1997, o Estado de São Paulo firmou com a União o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, regulamentado pela Lei Federal nº 9.496/1997. O contrato original previa um prazo de pagamento de 360 meses, com juros variando de 6 a 9% ao ano e atualização monetária mensal pelo IGP-DI/FGV. O limite de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) para o serviço da dívida era de 13%.

Ao longo dos anos, diversas alterações foram feitas nos encargos contratuais, incluindo a Lei Complementar nº 148/2014, que reduziu os juros para 4% ao ano e limitou a correção à taxa SELIC a partir de 2013. A Lei Complementar nº 156/2016 estendeu o prazo de pagamento em mais 240 meses e introduziu uma redução extraordinária das parcelas mensais devidas entre julho de 2016 e junho de 2018.

Saldo Devedor

Ao final do exercício de 2024, o saldo devedor do Acordo da Dívida atingiu R\$ 288.594.420 mil, representando um aumento de 5,91% em relação ao exercício anterior. Este valor é 22,48% maior que o valor inicial do contrato atualizado pelo índice IPCA-E.

Pagamentos Realizados

De 1997 a 2024, o Governo Estadual desembolsou R\$ 239,64 bilhões em pagamentos do serviço da dívida, sendo R\$ 158,22 bilhões em juros e encargos e R\$ 81,42 bilhões em amortizações. Atualizados pelo índice IPCA-E, esses valores somam R\$ 416,52 bilhões, com R\$ 279,16 bilhões (67,02%) destinados a juros e encargos e R\$ 137,36 bilhões (32,98%) a amortizações.

Impacto das Decisões do STF

Em 2020, devido à pandemia da Covid-19, o Governo do Estado de São Paulo obteve uma liminar do STF que suspendeu o pagamento das parcelas da dívida por 180 dias, com a condição de que os valores fossem aplicados na Secretaria da Saúde. Posteriormente, a Lei Complementar nº 173/2020 suspendeu os pagamentos de março a dezembro de 2020, incorporando os valores não pagos ao saldo devedor a partir de janeiro de 2022.

Recomendação

Constatou-se que os pagamentos mensais efetuados pelo Estado ao longo de 25 anos não foram suficientes para diminuir o saldo devedor da dívida, que

atualmente se encontra 22,48% maior do que o valor inicial estipulado no contrato atualizado pelo índice IPCA-E. Nesse diapasão, **recomenda-se** ao Governo Estadual que promova a realização de estudos específicos de acompanhamento da dívida pública, realizado por equipe interdisciplinar que permita o melhor controle e análise sobre endividamento público, principalmente no aspecto de viabilidade de liquidação da dívida com a União até o fim do contrato em 2047.

9.4 ENSINO

A auditoria realizada teve como objeto a gestão estadual na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE) em 2024 e como objetivo avaliar o cumprimento do disposto no art. 212 e art. 212-A da Constituição Federal, no art. 255 e 217-A da Constituição Estadual e na legislação pertinente na prestação de contas de recursos públicos, nos termos exigidos pelo art. 73 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB).

Em 2024, pela Constituição Estadual, o percentual mínimo de aplicação da receita resultante de impostos e transferências constitucionais em MDE passou de 30 para 25% (Emenda Constitucional nº 55, de 27/11/2024)²⁶. A emenda em questão também estipulou uma aplicação adicional de no mínimo 5% em despesas com educação ou em ações e serviços públicos de saúde ou em ambos (art. 217-A).

Demonstrativo de Aplicação de Recursos resultante de impostos e do Fundeb em MDE – 2024

Receitas	Valores (R\$ em mil)			
RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS	209.006.615			
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	27.008.717			
Despesas	Exigido		Aplicado	
DESPESAS PARA FINS DE LIMITE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (ART. 255 e 217-A) ⁽¹⁾	-	-	71.901.429	34,40%
...DESPESAS COM INATIVOS ⁽¹⁾	-	-	15.365.831	7,35%
DESPESAS PARA FINS DE LIMITE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (ART. 255) ⁽¹⁾	52.251.654	25%	56.535.598	27,05%
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB ⁽²⁾	24.307.845	90%	26.819.200	99,30%
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB - PROFISSIONAIS ⁽²⁾	18.703.780	70%	23.073.183	86,35%
DESPESAS COM EDUCAÇÃO BÁSICA ^{(3) (1)}	-	-	59.930.750	28,67%
...DESPESAS COM INATIVOS - EDUCAÇÃO BÁSICA ⁽¹⁾	-	-	7.866.204	3,76%
DESPESAS COM ENSINO SUPERIOR ^{(3) (1)}	-	-	11.970.679	5,73%
...DESPESAS COM INATIVOS - ENSINO SUPERIOR ⁽¹⁾	-	-	7.499.627	3,59%

Fonte: Dados extraídos do Anexo 8 do RREO (Evento 102.12) c/c Sigeo (despesas empenhadas – liquidadas e RPNP)

(3) Dividido por Receitas Resultantes de Impostos

(3) Dividido por Receitas Recebidas do FUNDEB

(3) O valor de “DESPESAS COM ENSINO SUPERIOR” foi obtido a partir do somatório das despesas após as deduções sob `Código Nome UO Documento` iniciado por “48”, `Código Nome

²⁶ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/emenda.constitucional/2024/emenda.constitucional-55-27.11.2024.html> . Acesso em 12 maio 2025.

Subfunção diferente de "362 - ENSINO MEDIO" e "363 - ENSINO PROFISSIONAL", e `Código Nome Ação` sem menção de "Ensino Médio", diminuído do cancelamento de Restos a pagar correspondente. O valor de "DESPESAS COM EDUCAÇÃO BÁSICA" foi obtido da subtração do valor de "DESPESAS COM ENSINO SUPERIOR" do valor de "DESPESAS PARA FINS DE LIMITE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL (ART. 255 e 217-A)".

Em 2024, o Governo Estadual aplicou na Educação o percentual de 34,40%, em relação à receita arrecadada e transferências decorrentes de impostos, incluindo inativos e 26,79% excluindo inativos.

Em contraponto, mesmo alcançando o percentual mínimo de aplicação em MDE, a auditoria revelou que os resultados do Saresp 2024 indicaram que, apesar da melhora em relação a 2023, o desempenho dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio da rede estadual administrada pela Seduc manteve-se predominantemente médio e baixo.

Em 2024, 19% a 23% das classes (turmas) estiveram fora do parâmetro normal da resolução SE nº 2/2016; e 39,7% dos docentes que atuaram no ensino médio (etapa cuja oferta é de responsabilidade prioritária do Estado) não possuíam formação superior na mesma área da disciplina que lecionaram. Além disso, a rede estadual aumentou o percentual de professores temporários (chegando a 52,6%), que já estava acima do limite de 10% do PNE; e enfrentou dificuldades (como o número de alunos por grupo para atendimento por psicólogos maior que o planejado, ausência de serviço social e vagas ociosas de professores orientadores de convivência) para cumprir o propósito de garantir escolas seguras e inclusivas por meio do programa Conviva SP.

O Programa Educação Profissional Paulista enfrentou dificuldades para a conversão do interesse estimado dos estudantes em matrículas efetivas e para oferecer os cursos planejados em 2024, apresentando gargalos que limitaram a sua eficácia. E os resultados das metas estabelecidas pela LDO 2024 revelaram que 89,28% das escolas estaduais não tiveram reposição de material permanente, de consumo e serviços atendida e indicaram que parcela da população em idade escolar (do ensino médio) esteve fora da escola.

No que se refere a recursos contabilizados como aplicados, mas com alguma pendência para se confirmar com despesa realizada, identificou-se que R\$ 569,14 milhões (dos R\$ 3,37 bilhões) de restos a pagar com recursos do Fundeb não foram pagos até 30/04/2025 e que houve aumento expressivo de restos a pagar do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista (PDDE Paulista) em relação a 2023 (de R\$ 1,87 milhão para R\$ 324,09 milhões), cerca de 35% do valor empenhado em 2024, sendo R\$ 302,49 milhões sob recursos do Fundeb. Ainda sobre o PDDE Paulista, 63% das APMs não utilizaram ao menos 50% dos recursos que receberam em 2024.

Desde a implantação do PDDE Paulista, foram recorrentes deliberações do TCESP ao governo estadual tendo como exigência central a aplicação dos recursos transferidos, sendo as duas últimas a de que "certifique-se

de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMS em MDE, como condição para que seja considerado dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino²⁷; e a de que “classifique por fonte os saldos de recursos destinados pelo PDDE Paulista em poder das APMS”.

Identificou-se também a necessidade de implementação de medidas para evitar depósitos a maior que o apurado pela gestão estadual para o Fundeb. Apurou-se R\$ 121,25 milhões depositados a maior em 2024;

De outra natureza, entende-se que há risco de a gestão estadual não alcançar as metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação vigente devido à ausência de ações formalmente estabelecidas de atuação em regime de colaboração com os Municípios ou com a União, especialmente quando o cumprimento da meta depende também da atuação de outros entes. Em prejuízo à atuação em regime de colaboração, soma-se o descumprimento da Lei Estadual nº 16.279/2016 (que aprovou o PEE) pelo fato do Sistema Estadual de Educação e da Instância Permanente de Negociação não estarem instituídos.

E ainda, outro entendimento é de que a gestão assumiu o risco de perder acesso a recursos adicionais para aplicação em MDE devido à divulgação de informações inconsistentes no Siope em relação ao Anexo do RREO em 2024.

Mesmo com a ampliação do número de estudantes atendidos em salas de recursos, bem como do número de escolas da rede estadual com essas salas ou espaços multiuso, houve demanda não satisfeita de atendimento educacional especializado em salas de recurso em 2024. A expansão da acessibilidade foi negligenciada pelas metas de intervenções de infraestrutura física nos prédios da rede estadual de ensino.

Embora o número de intervenções de infraestrutura física nos prédios da rede estadual de ensino visando tornar adequada a rede física tenha sido alcançado em 2024, foi reportada na auditoria operacional **Inclusão Escolar na Educação Especial (TC-024151.989.24-1)** que menos de 1/3 das escolas da rede estadual se encontravam acessíveis (apenas 1.607), passados 18 anos desde o prazo de adequação definido na Lei Estadual nº 11.263/2002 e 10 anos desde a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta entre a gestão estadual e o Ministério Público.

A auditoria operacional teve como objetivo avaliar alguns aspectos das políticas públicas de inclusão escolar na Educação Especial. Mais precisamente, foram avaliados: acessibilidade, o serviço de Atendimento Educacional Especializado, avaliação da oferta de seis diferentes especialidades de AEE, as Avaliações Pedagógicas Iniciais (API) e atuação intersetorial com o setor da saúde.

Em relação aos achados da fiscalização no quesito **acessibilidade**, identificou-se que: menos de 1/3 das escolas da rede estadual são acessíveis (apenas 1.607); 6.352 alunos com deficiência motora estudam em 2.380

²⁷ Parecer Prévio das Contas de 2022 – TC-005128.989.22.

escolas não acessíveis, sendo que 893 utilizam cadeira de rodas; há no Estado, 160 municípios que não possuem escola acessível; mesmo após a execução de todo o planejamento de adequação de acessibilidade programado para os próximos anos, menos da metade (43,6%) dos prédios escolares serão acessíveis; há diversas inconformidades em relação às normas técnicas de acessibilidade da ABNT (sem diferença significativa em relação ao observado nas escolas acessíveis e não acessíveis); percentuais superiores a 44% de ausência de rota acessível para quadra de esportes, laboratório de ciências e sala de leitura entre as escolas não acessíveis; em relação a instalação de pisos táteis, as inconformidades dos critérios analisados superavam 90% nas escolas não acessíveis e eram em média 67,4% nas escolas acessíveis; elevados percentuais de inconformidades em ambos os grupos em relação a adequação interna do laboratório de informática, que possuía mobiliário inadequado e pouco espaço para circulação (em torno de 80%), e às calçadas externas, que não possuíam pavimento ou largura adequados ou apresentavam obstáculos (cerca de 63%).

Sobre as **Avaliações Pedagógicas Iniciais (API)**, identificou-se um achado com resultado positivo: ampliação na sua elaboração em comparação com o apurado por fiscalização operacional realizada no ano anterior. Enquanto antes havia sido constatado que apenas 41,7% dos alunos da Educação Especial passaram por esta avaliação, agora averiguou-se que este percentual subiu para 69,3%. Quanto aos demais (30,7%), procedimentos adicionais demonstraram que esse percentual pode ser menor, uma vez que se constatou que parte desses alunos passaram por API, carecendo apenas de anexação do documento no sistema Secretaria Escolas Digital.

No que diz respeito ao **Atendimento Educacional Especializado**, observou-se: há falta de oferta da maioria das especialidades de AEE (deficiência física, visual, auditiva, além de altas habilidades), em diversas localidades do Estado, excetuando-se apenas deficiência intelectual e Transtornos do Espectro Autista (apesar da carência de oferta em diversos municípios); 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 (não há matrícula para todas as especialidades compatíveis com suas necessidades).

Quanto às medidas **intersectoriais** que envolvem a Secretaria da Educação: os procedimentos intersectoriais com os equipamentos de saúde não estão institucionalizados, o que dificulta o atingimento dos objetivos das políticas públicas subjacentes, em especial a utilização de informações médicas para melhor especificação dos atendimentos e dos suportes necessários aos alunos; não há nenhum tipo de encaminhamento aos serviços de saúde em 31,6% das escolas avaliadas. Para as demais (68,4%), o procedimento existente não atendeu ao critério verificado, porque não providenciava uma facilitação do atendimento e não eram utilizadas medidas intersectoriais estabelecidas pelos órgãos; a Seduc não conta com equipe composta por profissionais da saúde ou assistência social para o apoio às unidades escolares no âmbito da Educação Especial; não houve a efetivação da meta estabelecida no Plano Estadual de Educação para a estimulação na criação de

centros multidisciplinares de apoio (as medidas adotadas pela Seduc encontram-se em fase incipiente de diálogos com outros órgãos do setor público e com o setor privado).

As observações realizadas pela fiscalização indicam que a Secretaria da Educação tem se empenhado em assegurar aos estudantes da Educação Especial todos os suportes, apoios e serviços essenciais para seu pleno desenvolvimento. Contudo, ainda há um longo caminho a percorrer para que esses recursos sejam disponibilizados e beneficiem todos aqueles que deles dependem. É fundamental que a Secretaria aprimore seus processos e implemente medidas que agilizem o diagnóstico das demandas pedagógicas dos alunos elegíveis à Educação Especial, bem como identifique e elimine as barreiras que impedem o completo atingimento de suas potencialidades, já que a inclusão escolar busca promover a equidade, a acessibilidade e a participação ativa de estudantes com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades no ensino regular.

Cabe destacar que este trabalho se desenvolveu em um período de renovação normativa, a partir da edição e publicação de um decreto sobre Educação Especial e da sucessão de resoluções normativas, inclusive com a previsão de disposições transitórias para alguns dos serviços previstos. A total incorporação das novas diretrizes e conceitos previstos podem, então, não terem sido completamente assimilados e compreendidos por todos os participantes da Educação Especial.

No entanto, diante dos resultados encontrados, é de extrema relevância que a Secretaria se empenhe em cumprir com os padrões já estabelecidos em legislação e em outros documentos, referentes à Educação Especial, dada a ampla cobertura de direitos, de obrigações e de deveres sobre o tema. Não menos importante, que a Secretaria melhore seus controles sobre os principais serviços da Educação Especial, podendo, assim, oferecer o suporte necessário às Diretorias de Ensino e às escolas e eventualmente prover soluções que demandem sua atuação.

As implicações decorrentes da legalidade/constitucionalidade dos valores destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, somadas às falhas relatadas nas fiscalizações operacionais, denotam um cenário de alto risco e de profundo impacto negativo nas políticas públicas relacionadas ao ensino paulista, que poderá comprometer no curto prazo a própria manutenção de atividades básicas, sendo necessário a re/avaliação dos problemas ora detectados e propostas de melhorias ou soluções.

9.5 SAÚDE

A fiscalização analisou a gestão estadual de saúde em 2024 com o objetivo de examinar prioritariamente o cumprimento do disposto no art. 198 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 141/2012 na prestação de contas de recursos públicos prevista no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nos termos exigidos pela Lei Complementar nº 141/2012.

As conclusões foram baseadas em documentos e informações prestados quadrimestralmente e/ou anualmente, em dados extraídos de sistemas como Sigeo, Siafem, sistemas de informação do SUS, sites/portais da gestão estadual de saúde, e em documentos e informações requisitados de acordo com o planejamento e a condução dos trabalhos.

A gestão estadual concluiu pelo atingimento do limite mínimo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), apurando 13,82%. A não implementação, de forma reiterada, de recomendações e ressalvas realizadas por esta Corte, levaram à conclusão de realização de glosas pela auditoria²⁸, cuja consequência é o recálculo da **apuração de gastos com saúde de 11,35%**, efetivamente realizados em respeito às determinações legais.

A síntese da apuração realizada pela gestão estadual está materializada nas tabelas seguintes:

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

		Em milhares de R\$
		3º Quadrimestre de 2024
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA		209.006.514
DESPESA EMPENHADA ⁽¹⁾		28.889.879
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO		13,82%

Fonte: Evento 74.7

(1) Considera a despesa empenhada

Tabela – Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde do 3º Quadrimestre de 2024, admitindo existência de um fundo de saúde (Fundes)

		Em milhares de R\$
		3º Quadrimestre de 2024
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA		209.006.514
DESPESA apurada pela Gestão Estadual ⁽¹⁾		28.889.879
(-) Despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes e sem responsabilidade específica da SES, movimentados por órgãos e entidades sem vínculo com a SES		1.793.528
(-) Despesas sem responsabilidade específica da SES, movimentados por entidades da administração indireta, vinculadas à SES		3.367.174
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO		11,35%

(*1) Considera a Despesa empenhada, liquidada e Restos a Pagar não Processados.

²⁸ Se relevada a situação do Fundes ainda não estar devidamente estruturado, foram glosadas despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes e sem responsabilidade específica da SES, movimentados por órgãos e entidades sem vínculo com a SES (R\$ 1,79 bilhão) e (-) despesas sem responsabilidade específica da SES, movimentados por entidades da administração indireta, vinculadas à SES (R\$ 3,37 bilhões).

As despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo Estado devem ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde²⁹.

O Manual de Demonstrativos Fiscais 2024 disciplina que o repasse da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais que os entes federativos devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde deve ser feito diretamente ao respectivo Fundo de Saúde³⁰.

Isso com fundamento na Lei nº 8.080/90³¹, em seu art. 33, que dispõe expressamente que os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) devem ser depositados em conta especial, inclusive na esfera estadual.

E essa segregação não significa que o uso do Fundo de Saúde é somente para recebimento de recursos de outros entes federativos (especialmente federais), com fundamento nas leis anteriormente citadas (**em que devem estar todos os recursos, inclusive do Tesouro**), como na Lei Complementar Estadual nº 204/1978, que instituiu o FUNDES³², por não excluir os recursos originários do Tesouro, tampouco restringir a recursos exclusivamente federais.

“Artigo 2º - Constituição receitas do Fundo:

- I** - dotações consignadas no orçamento do Estado e créditos adicionais que lhe sejam destinados;
- II** - recursos auferidos pela prestação de serviço ou fornecimento de bens;
- III** - auxílios, subvenções, contribuições, transferências e participações em convênios e ajustes;
- IV** - doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais;
- V** - produto de operações de crédito;
- VI** - rendimentos, acréscimos, juros e correções monetárias provenientes de aplicação de seus recursos;
- VII** - outras receitas”

E dando contornos finais à exigência legal de que todos os recursos, inclusive do Tesouro, destinados às ações e serviços públicos de saúde devem ficar em contas bancárias do Fundo de Saúde, tem-se que o Fundo de Saúde constituir-

²⁹ Art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/2012.

³⁰ Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. – 14ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2024. p. 397/398.

³¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 07 maio 2025.

³² Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1978/lei.complementar-204-20.12.1978.html>. Acesso em 09 maio 2025.

se-á em **unidade orçamentária** e **gestora dos recursos**³³ destinados a ações e serviços públicos de saúde e demonstrará a **disponibilidade de caixa** e a vinculação de recursos, bem como deve elaborar **demonstrações contábeis segregadas**, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001³⁴.

Além da questão recorrente sobre os fundos da saúde, relatamos a seguir, os principais achados e conclusões da fiscalização.

Foi detectado que, em 2024, não foram alcançadas as metas referentes ao total de unidades com reformas e/ou ampliação concluídas; ao número de unidades com obras de acessibilidade concluídas; à promoção da organização da rede ambulatorial de alto risco às gestantes nas 62 Regiões de Saúde; e à ampliação do acolhimento de vítimas de violência sexual aguda com a realização de Profilaxia Pós Exposição (PEP) nas unidades de saúde.

Com relação à atribuição constitucional de prestar apoio financeiro aos municípios, foram identificadas falhas e impropriedades na alocação de recursos estaduais nos municípios realizada em 2024, incluindo a inobservância ao artigo 19 da Lei Complementar nº 141/2012 e a ausência de garantias de que os programas de repasse observaram a necessidade de reduzir as desigualdades regionais. Além disso, foram encontrados repasses atípicos, não explicados ou justificados pela gestão, a determinados municípios, que não seguiram os critérios estabelecidos na legislação.

Quanto ao planejamento em saúde, concluiu-se que não há garantias de que o PES 2024-2027 e a Programação Anual de Saúde (PAS) 2024 orientaram a elaboração do PPA 2024-2027, da LDO 2024 e LOA 2024, e que o orçamento estadual de 2024 aplicou os recursos do SUS em 2024 segundo as metas e prioridades estabelecidas no PPA 2024-2027 orientadas e respaldadas pela PAS 2024.

Com relação à execução orçamentária e financeira em 2024, não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2024, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos.

Verificou-se em análise realizada sobre o montante de despesa liquidada de 2024 pelas unidades orçamentárias da administração direta e indireta vinculadas a SES, que aproximadamente 41,96% dos R\$ 42.628.257 mil³⁵ ficaram concentrados em 30 credores, a maioria provenientes do terceiro setor, sob o qual recaem críticas relevantes advindas da experiência acumulada nas análises dos

³³ Art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012

³⁴ Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais - 2022. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Secretaria do Tesouro Nacional – Secretaria Especial da Fazenda – Ministério da Economia – Válido a partir do exercício financeiro de 2022. Brasília 2021. 12ª edição, p. 396.

³⁵ Despesas Liquidadas com Saúde no Anexo 12 do RREO do 6º Bimestre de 2024. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Resumido-da-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria.aspx>. Acesso em abril 2025.

ajustes e prestações de contas no âmbito da fiscalização deste TCE SP em que se destacam a falta de memória de cálculo associando os custos às metas; a inobservância de regulamentos de compras e princípios da impessoalidade, economicidade e eficiência nas aquisições destinadas à unidade gerenciada; e os gastos irregulares com rateio administrativo, exigindo uma requalificação do processo de tomada de decisão da gestão estadual na escolha entre administrar diretamente ou transferir o gerenciamento do estabelecimento de saúde;

Tabela 07 – Despesa empenhada pelas unidades orçamentárias (da administração direta e indireta) da SES/SP em 2024 por credor

CNPJ_RAIZ	CREDOR	DESPESA EMPENHADA em R\$	PERCEN- TUAL
61699567	ASSOC.PAULISTA DESENV. MEDICINA -SPDM	2.196.308	5,15%
56577059	FUNDACAO FACULDADE DE MEDICINA	1.733.505	4,07%
61687356	SECONCI - SERV SOCIAL IND CONST MOBIL. EST SP	1.324.440	3,11%
57722118	FUNDACAO DO ABC - HOSP. DE SANTO ANDRE	860.731	2,02%
46230439	FAMESP - HOSPITAL DE BASE DE BAURU	758.165	1,78%
60742616	CASA S. STA. MARCELINA - HOSP ITAQUAQUECETUBA	751.557	1,76%
49150352	FUNDACAO PIO XII	683.977	1,60%
46068425	UNICAMP - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	682.975	1,60%
57722118	FAEPA - HC DE BAURU	680.941	1,60%
60003761	FUND FAC R MED S J RIO PRETO-FUNFARME	667.072	1,56%
48249748	UNIV. ESTADUAL DE CAMPINAS	649.144	1,52%
53221255	ASSOC. LAR S. FRANCISCO DE ASSIS NA PROV DEUS	634.058	1,49%
9538688	INST. SIRIO LIBANES	558.350	1,31%
49607336	FUNDACAO DE DESENVOLV. DA UNICAMP - FUNCAMP	479.490	1,12%
3969808	INST. SOCRATES GUANAES	465.452	1,09%
66518267	CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA "DR.JOAO AMORIM"	448.160	1,05%
50644053	FUNDACAO ZERBINI	419.138	0,98%
62779145	IRMANDADE SANTA CASA MISERICÓRDIA SÃO PAULO	372.504	0,87%
48239748	UNIVERSIDADE DE SAO PAULO	369.990	0,87%
13864377	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE FMS	367.704	0,86%
56994502	NOVARTIS BIOCIENCIAS S A	345.653	0,81%
9220109	HOSP. DAS CLINICAS, RIB.PRETO	326.372	0,77%
47969134	FUNDACAO SANTA CASA DE MISERICORDIA DE FRANCA	325.987	0,76%
4307650	ONCO PROD. DISTRIB. DE PROD. HOSP ONCO.	313.603	0,74%
53725560	FUNDACAO ADIB JATENE	272.185	0,64%
62106505	HOSPITAL CRUZ AZUL DE SAO PAULO	266.009	0,62%
20815862	INOVA SAUDE SÃO PAULO SPE S.A.	239.898	0,56%
38009700	SEC.ADM.PENITENCIARIA - FUNDES - LC 141/12	236.060	0,55%
21009700	ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO - FUNDES	228.142	0,54%
55401178	FUNDACAO INST.PESQ. EST.DE DIAG.P/IMAGEM-FIDI	227.802	0,53%
	Total dos 30 maiores credores	17.885.372	41,96%

	Demais Credores	24.742.888	58,04%
Total		42.628.257	100,00%

Fonte: Sigeo

Desde o exercício de 2021, observa-se um baixo atendimento das recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) por parte do governo estadual, nas questões pertinentes à gestão das ações e serviços públicos de saúde. No exercício de 2024, as recomendações foram atendidas de um total de 26, incluindo a que se refere à elaboração do Plano de Ação. Tal situação pode evidenciar falta de compromisso do governo com diretrizes que têm o objetivo de promover o atendimento da legislação pertinente a ASPS, a eficiência e a transparência na gestão pública.

É imperativo ressaltar que o não acatamento, reiterado, por parte do Governo Estadual, das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas e pelas determinações do MDF, pode acarretar uma série de repercussões desfavoráveis que comprometem a eficácia, a conformidade e a reputação da administração pública estadual na gestão dos recursos da Saúde.

Ademais, importante perceber a gravidade da situação. Trata-se de recursos destinados à Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, executados em desatendimento às normas técnicas (MDF) e legais (LRF, LC nº 141/2012, Lei 8080/90, Lei Complementar Estadual nº 971/1995. A opinião técnica da fiscalização é de que, caso tais deficiências relativas ao FUNDES permaneçam, será inevitável a aplicação das glosas pertinentes, o que levaria à apuração de 0% em ASPS, como já proposto no exercício de 2021, diante do reiterado e insistente descumprimento da legislação aplicável.

Diante dessas conclusões, foram propostas correções de falhas e impropriedades, bem como melhorias ao governo estadual, incluindo o protagonismo do planejamento e da gestão em saúde, o apoio financeiro aos municípios efetivamente fundo a fundo, a autonomia do gestor estadual de saúde sobre os recursos do SUS, a operacionalização do Fundes como uma entidade contábil e unidade orçamentária e gestora, e maior transparência e controle sobre o uso dos recursos do SUS.

Auditoria Operacional sobre o Programa Nacional de Imunizações (PNI) no âmbito do Estado de São Paulo, realizada de forma coordenada com o TCU

O trabalho de auditoria operacional sobre o Programa Nacional de Imunizações (PNI)³⁶ realizado de forma coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), teve o objetivo de avaliar, dentre outros aspectos, a adesão do Estado de São Paulo e Municípios aos sistemas de informações relacionados ao PNI

³⁶ **Ato originário:** Acórdão TCU nº 2.622/2022. **Ato de designação:** Processo SEI nº 0001499/2024-58 (no âmbito do TCE-SP).

(módulo de movimentação de imunobiológicos do SI-PNI e SIES), verificar a completude do registro de estoque de vacinas, aspectos relacionados à Rede de Frio e registros de perdas pelas salas de vacinação.

Esta auditoria teve como objeto a execução do Programa Nacional de Imunizações (PNI) no Estado de São Paulo, excluindo a Capital, abrangendo as ações implementadas tanto pelo governo estadual quanto por Municípios, e o objetivo de avaliar a eficácia das estruturas, processos e sistemas de informação utilizados no âmbito do programa, para a implementação de estratégias de vacinação e recuperação da cobertura vacinal³⁷.

Em especial, esta auditoria operacional coordenada viabilizou conclusões e achados pertinentes à atuação estadual, como a responsabilidade de municiar e garantir a distribuição logística das vacinas aos municípios paulistas, bem como observar a adequação de sua Rede de Frio nos termos das disposições normativas.

Os principais achados com enfoque nas competências do Estado de São Paulo foram: deficiências na estrutura, nos equipamentos e nos serviços de transporte de vacinas no âmbito da rede de frio, além da insuficiência nos procedimentos de controle de excursão de temperatura de imunobiológicos; a gestão de estoques de vacinas apresenta deficiências, em especial no registro da movimentação e controle de perdas; **o Estado dispõe de quantidade insuficiente de algumas vacinas para atendimento à população, sendo** uma das causas o não estabelecimento de indicadores e metas de acompanhamento e disponibilidade de vacinas; o acompanhamento da situação vacinal pelos programas sociais e de saúde e a vacinação em creches e domicílios enfrentam limitações para impulsionar a recuperação das coberturas vacinais; mecanismos de governança multinível definidos no microplanejamento ainda não foram efetivados, bem como dificuldades para registro e transmissão de dados de vacinação em salas de vacina.

Em suma, a gestão do PNI em âmbito estadual e municipal pode ser aperfeiçoada sob o aspecto da adequação e suficiência da estrutura de sua Rede de Frio; da utilização de sistemas de informação conforme instruções do Ministério da Saúde; do desenvolvimento de controles internos próprios; do planejamento e logística que envolvem a distribuição e gestão de estoques de imunobiológicos e; da execução das estratégias e ações de imunização em âmbito regional e local.

10. AUDITORIA DE BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS

Os objetivos desta auditoria consistiram em avaliar benefícios fiscais concedidos ou mantidos pelo Governo do Estado de São Paulo; acompanhar o ciclo completo da política de incentivos: planejamento, concessão, mensuração, controle,

³⁷ Salienta-se que a descrição pormenorizada do escopo, da metodologia e da amostragem realizada pelo Grupo de Trabalho do TCE-SP no âmbito da Auditoria Coordenada está formalizada em papéis de trabalho e relatórios constantes do processo SEI nº 0001499/2024-58.

avaliação e transparência ativa, destacando-se a metodologia utilizada para avaliar a mensuração da Renúncia fruída.

Relembramos que o tema não é inédito, revisita as Contas do Governador do exercício de 2017. Ao longo desses oito anos, cada ciclo de trabalho trouxe enfoques específicos, obstáculos a superar e avanços a serem consolidados.

Durante esse período, buscou-se elucidar os motivos que levam o Governo a renunciar parte da receita e quais os estudos prévios realiza para tanto; quais controles existem sobre o montante renunciado, desde a estimação, passando pela concessão e pela mensuração dos valores fruídos; quem são os beneficiários, como utilizam os favores tributários e quais contrapartidas oferecem; de que modo o Estado avalia e monitora o impacto socioeconômico dos benefícios e renúncias e; como o Governo presta contas à sociedade quanto a estes recursos.

Considerando a organização do trabalho proposto:

- a) analisar a projeção da renúncia fiscal para os exercícios seguintes, com ênfase na metodologia adotada nas respectivas LDO e LOA, a compatibilidade entre os exercícios e adequação à LRF e CF;
- b) apreciar os processos de concessão ou prorrogação de benefícios, verificando a legalidade, a regularidade procedimental e as avaliações “*ex-ante*” com diagnósticos e planejamentos da política pública;
- c) examinar em detalhe a mensuração e o controle de benefícios e da renúncia fruída, tanto a partir das NF-e (isenções/reduções de bases de cálculo) quanto das GIAs (créditos outorgados);
- d) avaliação e monitoramento realizados pelo GESP, com controles de efetividade “*ex-post*” dos benefícios concedidos, à luz dos indicadores socioeconômicos e de eventuais contrapartidas pactuadas;
- e) escrutinar o grau de transparência ativa e *accountability*, confrontando-o com as limitações ainda impostas sob alegação de sigilo fiscal e grau de atendimento aos padrões mínimos de divulgação previstos em normas e recomendações; e
- f) verificar o cumprimento das medidas do Plano de Ação firmado em 2018, identificando avanços e pendências.

E, com o propósito de aperfeiçoamento da governança tributária paulista, assegurando que os benefícios fiscais e as decorrentes renúncias de receitas — quando social e economicamente justificáveis — sejam devidamente quantificadas, monitoradas e publicizadas, em benefício do controle social, da isonomia e da boa gestão do erário, a apuração da auditoria concluiu:

1 – Metodologia das Projeções das Renúncias Fiscais – Fragilidades na Precisão e Consistência dos Resultados

A despeito de a metodologia adotada para elaboração das projeções de renúncias fiscais no Estado de São Paulo contemplar fundamentos em dados históricos e premissas econômicas, bem como prever ajustes frente a alterações legislativas e conjunturais, constata-se que a expressiva variação entre os valores estimados nos instrumentos de planejamento (LDO e PLOA) reflete fragilidades no processo técnico subjacente. A elevação da discrepância média das estimativas de curto prazo de 2,91% em 2024 para 7,09% em 2025 evidencia retrocesso na acurácia das previsões, não obstante os esforços declarados de aprimoramento. Além disso, a oscilação interanual das projeções, embora tenha sido reduzida para uma variação média de 5,65% em 2025 (foi de 30,37% em 2024), ainda revela margem de subestimação das renúncias, com impacto direto na transparência e confiabilidade das informações apresentadas ao Poder Legislativo e à sociedade. Tais evidências demonstram a necessidade de avanços metodológicos que garantam maior robustez técnica, estabilidade e previsibilidade aos dados utilizados na formulação e no monitoramento das políticas fiscais do Estado.

2 - Atendimento ao Princípio da Reserva Legal:

A análise empreendida evidencia que a aplicação do artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, como fundamento para a concessão de benefícios fiscais por meio de manifestação legislativa tácita, suscita questionamentos relevantes quanto à sua conformidade com o princípio da reserva legal estrita, nos termos do art. 150, §6º da Constituição Federal de 1988. Embora dois dos três decretos instituidores de benefícios fiscais em 2024 tenham sido amparados por esse dispositivo, a ausência de apreciação legislativa expressa compromete a legitimidade do processo legislativo exigido constitucionalmente. Tal prática, ao permitir a concessão de benefícios fiscais sem a devida tramitação legislativa tradicional, fragiliza o controle democrático, a transparência e a segurança jurídica. Diante disso, e considerando os pareceres reiterados do Ministério Público de Contas, bem como o entendimento firmado na ADI 5.929-DF, reafirma-se que o atendimento ao princípio da reserva legal exige a edição de lei em sentido estrito para cada concessão de benefício fiscal, não se podendo admitir sua substituição por mecanismos tácitos de aprovação legislativa.

3 - Fluxo administrativo dos processos concessivos e metodologia de avaliação prévia ou “ex-ante”: falhas na concessão de benefícios fiscais com risco de renúncias injustificadas e impactos negativos ao interesse público

Apesar da recente evolução normativa que resultou na criação da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT) e na formalização de rotinas administrativas por meio de resoluções da Secretaria da Fazenda e Planejamento, constatou-se que o fluxo dos processos concessivos de benefícios fiscais ainda padece de falhas estruturais que comprometem a eficiência da avaliação prévia ou “ex-ante”. As análises permanecem centradas em aspectos formais e procedimentais, não evidenciando com clareza os objetivos, metas e contrapartidas socioeconômicas que justificariam a concessão de renúncias de

receitas. Verificou-se a ausência de fundamentos robustos que demonstrem o interesse público atendido, bem como a inexistência de critérios objetivos e de metodologias comparativas que permitam a mensuração dos impactos esperados e a avaliação de alternativas menos onerosas. Essa fragilidade na instrução e na deliberação dos processos compromete a transparência, o controle e a efetividade das políticas públicas, podendo conduzir a concessões desprovidas de justificativa técnica adequada, em descompasso com os princípios da eficiência e da responsabilidade fiscal.

4 - Regularidade e conformidade dos processos administrativos de concessão de benefícios fiscais

Verificou-se que os processos administrativos que resultaram na edição dos Decretos nºs 68.246/2023 e 68.557/2024, ao se apoiarem na tese de “compensação” por benefícios fiscais não concedidos ou não renovados, configuram-se como irregulares e ilegais à luz do que dispõe o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual exige, de forma taxativa, que a concessão de incentivos fiscais esteja condicionada à existência de medidas de compensação que se traduzam em efetivo aumento de receita. Não há respaldo legal para considerar a mera não implementação de uma renúncia previamente autorizada como instrumento legítimo de compensação. Ademais, a utilização desse argumento representa grave violação aos princípios da legalidade, da transparência fiscal e do devido processo legislativo-orçamentário, ao subtrair da Assembleia Legislativa o poder de deliberação sobre novas concessões de benefícios fiscais;

5 - Metodologia de mensuração adotada pelo GESP – Tempestividade e acurácia:

A despeito da robustez metodológica e da qualificação técnica da equipe da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), observou-se significativa defasagem temporal na disponibilização das informações relativas às renúncias fiscais, atualmente estimada em cerca de dois anos. Esta morosidade decorre, em parte, da necessidade de estabilização da base de dados após o encerramento do exercício fiscal, visando assegurar a acurácia dos cálculos. No entanto, verificou-se que a postergação do início das análises para o mês de novembro de cada ano, ainda que a base esteja estabilizada por volta de maio, contribui de forma decisiva para a lentidão do processo. Tal dinâmica compromete a efetividade das análises de controle externo e a transparência na gestão fiscal, uma vez que impede o uso oportuno das informações por gestores públicos e pela sociedade para fins de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

6 - Metodologia de mensuração da isenção e da redução de base de cálculo – Avaliação dos scripts e replicabilidade dos cálculos:

A partir das análises realizadas sobre os scripts fornecidos pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), esta fiscalização constatou que, embora os códigos apresentem estrutura lógica bem definida, com parametrizações

compatíveis com os dispositivos legais analisados e eficiência na execução dos cálculos a partir das bases resumidas, a ausência do acesso integral à base original de documentos fiscais eletrônicos inviabiliza a validação independente do processo de mensuração das renúncias fiscais. A aplicação dos scripts em bases previamente tratadas permite verificar a consistência interna dos resultados, mas não assegura a reprodutibilidade autônoma dos cálculos por parte deste Tribunal. Os dados encaminhados, restritos a campos básicos e agregados, não possibilitam a verificação da exaustividade das operações consideradas nem a rastreabilidade completa dos procedimentos adotados. Apesar da maturidade técnica demonstrada nos roteiros de apuração, permanece a limitação estrutural quanto à auditabilidade externa, o que compromete o exercício pleno das atribuições de controle. Tais fragilidades evidenciam a necessidade de aperfeiçoamento na governança do processo de disponibilização das bases utilizadas na mensuração oficial das renúncias fiscais informadas na LDO.

7 - Adoção do campo “cBenef” e de obrigações acessórias específicas para fins de mensuração da renúncia fiscal:

A análise das informações prestadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) evidencia que tanto a utilização do campo “cBenef” nas Notas Fiscais Eletrônicas quanto a criação de uma obrigação acessória estadual específica, nos moldes da DIRB federal, ainda se encontram em estágio incipiente de avaliação no Estado de São Paulo. Embora reconheça os potenciais benefícios desses mecanismos para o aprimoramento do controle e da tempestividade na mensuração das renúncias fiscais, a SFP aponta desafios relevantes, como a natureza declaratória do campo “cBenef”, o risco de inconsistências no preenchimento e o custo de adaptação para contribuintes e para a própria administração tributária. Ainda assim, esta fiscalização entende que tais instrumentos representam oportunidade relevante para avanço na sistematização e precisão dos dados, especialmente diante das limitações atualmente enfrentadas no acesso e no tratamento das bases de informação. A adoção de mecanismos estruturantes dessa natureza permitiria, além de maior agilidade na geração das estimativas, um acompanhamento mais individualizado da fruição dos benefícios, viabilizando inclusive a mensuração de renúncias em elos intermediários da cadeia produtiva, hoje não contempladas pelas estimativas oficiais.

8 - Implicações da LC 214/2025 para a mensuração individualizada dos benefícios fiscais e para a atuação da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo:

A análise do arcabouço normativo instituído pela Lei Complementar nº 214/2025 evidencia que a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) possui dever legal concreto de estruturar base de dados capaz de mensurar, de forma individualizada e por CNPJ, os valores vinculados aos benefícios fiscais concedidos, inclusive em elos intermediários da cadeia produtiva. Ao contrário do entendimento manifestado na Informação nº 84/2025 - SRE-G, a participação do Estado de São

Paulo na operacionalização do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais do ICMS não se limita a um papel subsidiário. A própria LC nº 214/2025, em seus artigos 389, 391, 399 e 402, estabelece competências específicas e compartilhadas entre as administrações tributárias estaduais e a Receita Federal, impondo à SFP a responsabilidade de validar, monitorar e consolidar os dados que embasam o pagamento das compensações federais. A ausência de estrutura adequada para este fim compromete a rastreabilidade das informações declaradas, fragiliza o controle sobre os incentivos vigentes e representa risco à governança fiscal estadual. Assim, a posição adotada pela SFP mostra-se incompatível com as exigências legais da nova sistemática tributária, tornando imprescindível a adoção de providências que garantam a efetividade do controle estadual sobre os benefícios fiscais no período de transição até a extinção do ICMS.

9 - Avaliação da mensuração de benefícios fiscais concedidos em elos intermediários da cadeia produtiva (“meio de cadeia”):

A atual metodologia adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) concentra a mensuração das renúncias fiscais nos benefícios aplicados predominantemente ao elo final da cadeia produtiva, com base no entendimento de que a efetiva renúncia ocorre apenas quando não há compensação tributária na etapa subsequente. Como consequência, os benefícios fiscais incidentes em elos intermediários, como os aplicáveis a operações realizadas por distribuidores, atacadistas ou fabricantes, não são objeto de apuração sistemática. Durante os trabalhos de fiscalização, a SFP reconheceu não possuir rotinas estruturadas para quantificar tais incentivos, apontando dificuldades operacionais e ausência de marcadores padronizados nas Notas Fiscais Eletrônicas que permitam identificar com clareza as operações beneficiadas em estágios anteriores da cadeia produtiva. Ainda que essa exclusão metodológica reflita interpretação vigente da administração tributária, verifica-se que a granularidade técnica dos scripts atualmente utilizados seria, em tese, compatível com a expansão da análise, ainda mais se fossem implementados mecanismos específicos de identificação como o campo ‘cbenef’. Nesse sentido, entende-se relevante que a SFP avalie a possibilidade de adaptar sua metodologia e suas ferramentas de apuração para mensuração dos benefícios concedidos em elos intermediários, contribuindo para o aperfeiçoamento dos instrumentos de governança, rastreabilidade e controle das políticas de desoneração tributária do Estado.

10 - Metodologia de mensuração da renúncia decorrente de crédito outorgado:

A metodologia atualmente adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) para mensuração dos créditos outorgados fundamenta-se exclusivamente nas informações declaradas pelos contribuintes por meio das Guias de Informação e Apuração do ICMS (GIAs), a partir de registros no campo “Outros Créditos”. A identificação dos benefícios é realizada com base em códigos de ocorrência e descrições livres, filtradas por palavras-chave e CNAE. Ainda que essa

abordagem seja tecnicamente estruturada, apresenta limitações reconhecidas pela própria SFP, principalmente quanto à dependência da padronização declaratória, à abrangência dos filtros aplicados e à ausência de vinculação direta com os dados efetivos das operações fiscais registradas em Notas Fiscais Eletrônicas. A partir das análises desenvolvidas nesta fiscalização — com cruzamento dos dados de GIAs com informações extraídas de notas fiscais — foi possível observar situações de fruição de créditos em desconformidade com os perfis de atividade econômica previstos nos atos normativos que concedem o benefício, com destaque para os Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007. Verificou-se, inclusive, a possibilidade de distorções entre os valores declarados como crédito e aqueles efetivamente lastreados nas operações realizadas. Diante da relevância dos créditos outorgados no montante total das renúncias fiscais do Estado, e considerando os riscos decorrentes do modelo declaratório atualmente empregado, entende-se imprescindível o aprimoramento da metodologia vigente, com maior integração entre as bases de dados fiscais e a estrutura normativa dos benefícios concedidos, de modo a garantir maior confiabilidade e rastreabilidade dos valores apurados.

11 – Indícios de fruição indevida de créditos outorgados vinculados aos Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007:

As análises empreendidas por esta fiscalização, com base no cruzamento entre os valores de crédito outorgado informados nas GIAs e as operações registradas em Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), revelaram indícios de fruição indevida de benefícios fiscais vinculados aos Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007, em quantias que podem chegar a R\$ 397.285.657,68 e R\$ 7.338.974,28, respectivamente. Nos dois casos, observou-se a existência de contribuintes que declararam créditos expressivos sem apresentar, nas notas fiscais emitidas no exercício de 2023, volume de vendas compatível com os produtos cujos NCMs estão elencados nas respectivas normas. Foram identificadas empresas que não realizaram quaisquer saídas com os produtos beneficiados, bem como outras cujo volume declarado foi significativamente inferior ao necessário para justificar os créditos apropriados. Estes achados sugerem que parte da renúncia de receitas informada pelo Poder Executivo sob os Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007 pode ter sido superestimada em razão de registros inconsistentes, reforçando a necessidade de mecanismos estruturados de validação das informações declaratórias. Além disso, constatou-se a ausência de retroalimentação entre os setores responsáveis pela mensuração da renúncia fiscal e pela fiscalização tributária, o que compromete a capacidade da administração tributária estadual de revisar e aprimorar suas estimativas com base em dados efetivos. Assim, diante da materialidade dos montantes envolvidos e da robustez dos indícios identificados, impõe-se o aperfeiçoamento do modelo atual de apuração dos créditos outorgados, com integração mais efetiva entre declarações fiscais e registros de operações comerciais.

12 - Insuficiência da granularidade dos dados setoriais (CNAE) nos demonstrativos de renúncia fiscal

A despeito de avanços registrados na sistematização das informações relativas ao gasto tributário estadual, persiste significativa limitação quanto ao nível de detalhamento setorial adotado nos demonstrativos de renúncia, os quais seguem restritos à divisão de 2 dígitos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Esta prática, conforme reiteradamente informado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, é justificada sob o argumento de corresponder a um nível superior à categorização por setor econômico, como a sugerida pela Secretaria do Tesouro Nacional. No entanto, os trabalhos de fiscalização demonstraram que a agregação por apenas dois dígitos não é suficiente para captar as particularidades das atividades econômicas efetivamente beneficiadas, dada a elevada heterogeneidade existente dentro de cada divisão do CNAE. Análises específicas realizadas com base em dados desagregados até 7 dígitos — a exemplo do artigo 30 do Anexo I do RICMS — evidenciaram a presença de múltiplas subcategorias com perfis e propósitos econômicos distintos agrupadas sob um mesmo código geral, comprometendo a capacidade de aferição da efetividade dos benefícios concedidos e a identificação de eventuais distorções. Tal limitação, ao dificultar a compreensão da distribuição real das desonerações entre os diversos segmentos produtivos, restringe a transparência e o potencial de controle da política de renúncias fiscais vigente.

13 - Fruição de benefícios fiscais por empresas impedidas legalmente:

A partir de cruzamentos realizados entre a base de beneficiários de renúncias de receita nos exercícios de 2022 e 2023 e os cadastros oficiais de impedimentos — CADIN Estadual e “Relação de Apenados” divulgada pelo TCESP — verificou-se que um número expressivo de contribuintes em situação de irregularidade perante o Estado usufruiu, no período, de incentivos fiscais relacionados ao ICMS, contrariando diretamente a vedação legal prevista no art. 6º da Lei nº 12.799/2008 e as ordens legais de inabilitação constantes do cadastro de apenados. A identificação de 3.138 empresas com registros no CADIN e outras 5 na condição de apenadas judicialmente evidencia a inexistência de rotinas automatizadas de verificação dessas restrições no âmbito da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mesmo diante da obrigatoriedade expressa de consulta prévia e bloqueio da fruição em tais hipóteses. Ainda que parte dos benefícios analisados seja de aplicação geral, tal característica não afasta o dever da Administração de coibir o gozo de incentivos por contribuintes inadimplentes ou judicialmente impedidos, o que compromete a integridade da política fiscal e fere o princípio da isonomia. A ausência de controles estruturados para impedir ou suspender a fruição de benefícios por sujeitos legalmente inabilitados constitui fragilidade no atual modelo de governança das renúncias tributárias, exigindo pronta correção.

14 - Concentração da fruição de benefícios fiscais por contribuintes específicos, com indícios de tratamento favorecido a empresas com dívidas junto ao Estado:

A análise das bases de dados encaminhadas pela SFP, em atendimento às requisições desta fiscalização, revelou que 90% dos benefícios fiscais registrados nos exercícios de 2022 e 2023 foram concentrados em apenas 2,53% dos contribuintes identificados, o que equivale a pouco mais de 4,5 mil CNPJs responsáveis pela fruição de R\$ 33,1 bilhões em renúncias fiscais. Dentre estes, os 50 maiores beneficiários respondem por aproximadamente 32,55% de todo o montante registrado na amostragem, com média individual de R\$ 239,7 milhões, valor cerca de 12 vezes superior à média geral da base analisada. A esse fator de concentração se soma o achado de que 31 desses 50 maiores beneficiários possuem débitos inscritos em Dívida Ativa do Estado de São Paulo, incluindo 4 contribuintes inseridos na lista dos 500 maiores devedores estaduais. Tais constatações desafiam os princípios da equidade e seletividade que devem reger a política de concessão de incentivos tributários, evidenciando ausência de filtros ou condicionantes que impeçam a acumulação de benefícios por empresas com pendências fiscais expressivas. Ao mesmo tempo, destaca-se que os dados analisados representam apenas 65,86% do total de renúncias declaradas na LDO 2025, sendo restritos aos contribuintes classificados como de “final de cadeia”, o que impossibilita uma visão mais abrangente sobre toda a rede de beneficiários dos incentivos concedidos pelo Estado. Diante desse cenário, impõe-se o fortalecimento dos mecanismos de controle e avaliação da política de desoneração, a fim de garantir que os benefícios fiscais cumpram efetivamente seus objetivos socioeconômicos sem perpetuar desigualdades e práticas de inadimplência.

15 - Análise ‘ex-ante’ à edição de benefícios fiscais

Embora a estrutura administrativa da análise ‘ex-ante’ das concessões fiscais no Estado de São Paulo tenha sido aprimorada com a atuação da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT), regulamentada pela Resolução SFP 69/2023, e com o suporte técnico do Departamento de Estudos de Política Tributária (DEPT), permanecem lacunas significativas que comprometem a efetividade do processo decisório. As análises, conforme apresentadas, continuam fortemente ancoradas em procedimentos formais e administrativos, sem, contudo, incorporar elementos substanciais de interesse público, como a definição clara da necessidade que justifica cada benefício, a delimitação de objetivos e metas mensuráveis, a previsão de contrapartidas específicas dos beneficiários e a proposição de mecanismos para avaliação posterior dos resultados. Além disso, observa-se a ausência de estudos comparativos que avaliem alternativas mais eficientes ou menos onerosas para atingir os mesmos fins, bem como de análises que garantam o alinhamento com políticas públicas setoriais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Tal cenário fragiliza a capacidade do Estado de assegurar que a concessão de renúncias fiscais esteja ancorada em critérios objetivos de custo-

benefício, justiça distributiva e impacto socioeconômico, comprometendo a transparência, a accountability e a boa governança da política tributária.

16 - Efetividade da Renúncia – Análise ‘Ex-Post’:

Ainda que a Secretaria da Fazenda e Planejamento tenha demonstrado avanços na criação de infraestrutura técnica e normativa para avaliação “ex-post” das renúncias fiscais, com destaque para o Sistema de Avaliação da Qualidade do Gasto e a utilização de indicadores alimentados em tempo real, as ações efetivas de monitoramento e avaliação permanecem limitadas em escopo e profundidade. A análise detalhada de um único benefício fiscal, referente ao artigo 36 do Anexo III do RICMS, apresentou resultados metodologicamente inconclusivos e estatisticamente frágeis, não permitindo aferir com segurança os impactos da política adotada. Ademais, observa-se a ausência de uma política ampla e sistemática de avaliações “ex-post” que contemplem todos os benefícios fiscais vigentes, com segregação por modalidade, setor e região, o que dificulta a verificação da efetividade das políticas de renúncia no tocante à geração de emprego, incremento de arrecadação e desenvolvimento regional. As contrapartidas esperadas não são claramente delineadas nos processos avaliativos, tampouco são disponibilizados elementos que demonstrem a eficácia prática da integração entre os órgãos setoriais prevista na regulamentação. Constatase, assim, que, apesar da sofisticação tecnológica e das intenções normativas, a política de avaliação “ex-post” carece de efetividade prática, comprometendo a transparência, a accountability e a eficiência na gestão dos recursos públicos renunciados.

17 - Controle Interno da Secretaria da Fazenda e Planejamento:

A atuação da Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais (ABF), no âmbito da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), permanece restrita à análise de conformidade formal dos atos administrativos, sem alcançar aspectos essenciais como a avaliação metodológica da mensuração das renúncias fiscais e a análise da efetividade das políticas adotadas. Embora haja previsão normativa para o exercício de funções de controle interno mais abrangentes, conforme estabelecido na Resolução SFP nº 78/2022, a ABF não tem aplicado técnicas de auditoria capazes de conferir independência e profundidade às suas avaliações, limitando-se à verificação documental e processual. A ausência de atividades voltadas ao monitoramento dos benefícios vigentes e à avaliação dos impactos socioeconômicos das renúncias compromete a função estratégica da unidade e fragiliza a governança fiscal do Estado. A postergação para 2025 das atividades operacionais voltadas à efetividade e mensuração das renúncias revela a falta de prioridade atribuída pela SFP à consolidação de um controle interno robusto, oportuno e alinhado às melhores práticas da administração pública

18 - Transparência Ativa na Divulgação das Renúncias de Receitas:

Apesar de o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), já disponibilizar informações em página específica sobre

benefícios fiscais, constata-se que a transparência ativa no tocante às renúncias de receitas ainda apresenta limitações relevantes quanto à abrangência, à granularidade dos dados e à acessibilidade das informações. Os dados disponibilizados concentram-se nos últimos três exercícios e não contemplam séries históricas consolidadas anteriores a 2021, o que dificulta análises comparativas e compromete a completude das informações. Além disso, a desagregação setorial está restrita a dois dígitos do CNAE, o que limita a identificação precisa dos setores beneficiados. Também não são divulgados os microdados com os valores fruídos por CNPJ, prática já adotada por entes federativos como União, Rio de Janeiro, Ceará, Mato Grosso e Rondônia, o que compromete a possibilidade de controle social efetivo sobre o destino dos recursos públicos. Ainda que a SFP alegue ausência de processo formal de adesão aos benefícios, há interações entre contribuintes e a administração que deveriam ser registradas e publicadas, inclusive com identificação dos expedientes e datas de protocolo. A falta de um painel interativo e de visualizações mais intuitivas, como dashboards, somada à ausência de documentos metodológicos claros e detalhados, também representa barreira ao pleno entendimento dos critérios utilizados na apuração e concessão das renúncias. Embora tenha havido avanço normativo com o Decreto nº 68.769/2024, que impõe a divulgação de valores, contrapartidas e dados dos beneficiários, sua aplicação ainda demanda consolidação prática. Assim, conclui-se que a atual política de transparência ativa, embora existente, necessita de aprofundamento significativo para garantir a efetiva publicidade, inteligibilidade e controle sobre as políticas de renúncia de receitas.

19 - Impactos do Sigilo no Processo de Fiscalização das Renúncias de Receitas de 2024:

Apesar de não ter obstado diretamente o acesso da fiscalização às informações relativas às renúncias fiscais, a imposição de sigilo no processo SEI 11026/2023-88 trouxe efeitos colaterais relevantes para a transparência e efetividade do controle externo. A adoção de tramitação sigilosa gerou a necessidade de versões anonimizadas para fins de divulgação e análise ampliada, comprometendo a plena compreensão por parte dos destinatários legítimos das informações, como o Tribunal Pleno, o Ministério Público de Contas, a Assembleia Legislativa e, sobretudo, a sociedade. A resistência da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) em admitir a publicidade das informações relativas aos beneficiários das renúncias, mesmo após a edição do Decreto Estadual nº 68.769/2024 e da inserção do inciso IV no §3º do artigo 198 do CTN pela LC nº 187/2021, revela interpretação restritiva e desconectada da atual conformação jurídica do tema. A justificativa baseada na possibilidade de “cálculo reverso” para dedução da receita das empresas não encontra respaldo técnico, tampouco comprovação empírica, e ignora o claro comando legal que permite a divulgação de dados de incentivos e benefícios fiscais concedidos a pessoas jurídicas. Ao insistir em uma leitura maximalista do sigilo fiscal, a SFP, em nome de uma precaução excessiva, acabou por contrariar frontalmente a legislação federal e estadual que

consagra a publicidade como regra no trato da coisa pública, especialmente em se tratando de gastos tributários. A manutenção do regime de sigilo, portanto, além de juridicamente insustentável, enfraquece a legitimidade democrática da política de renúncia fiscal, dificulta a fiscalização social e institucional, e perpetua a assimetria de informações sobre a aplicação indireta de recursos públicos.

À vista dos achados, as propostas de recomendações e determinações relativas à concessão, controle e avaliação de benefícios tributários no Estado de São Paulo, evidenciam a necessidade de avanços estruturantes em diversas dimensões da gestão das renúncias fiscais, marcadas por fragilidades em sua instituição, precisão na mensuração, consistências dos resultados e evidências de benefícios sociais.

Nas questões relacionadas à governança, destaca-se a importância de fortalecer estruturas de coordenação e de garantir a aderência às exigências normativas recentes, especialmente à Lei Complementar nº 214/2025³⁸. O planejamento, por sua vez, deve incorporar avaliações ex-ante e ex-post, bem como metodologias que permitam estimar impactos fiscais e socioeconômicos de forma precisa e tempestiva.

A conformidade legal aparece como um pilar transversal, impondo a observância rigorosa dos dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do marco legal das finanças públicas. De igual modo, o fortalecimento da transparência é condição essencial para ampliar o controle social e a accountability, sendo recomendável ampliar o acesso a dados desagregados e atualizados, retirando-se a classificação de informações em processos como sigilosos, passando-se à adoção de registros públicos, de livre acesso e amplamente divulgados, que contemplem os dados dos beneficiários, valores fruídos, objetivos, contrapartidas e fundamentações normativas.

No campo do controle, a automatização de filtros, auditorias periódicas e a rastreabilidade de processos são mecanismos centrais para mitigar riscos de fruição indevida e assegurar a integridade das informações. Tais ações devem ser acompanhadas da modernização dos processos e procedimentos, com foco na padronização técnica, validação criteriosa de propostas e formalização dos fluxos decisórios.

Por fim, o aspecto organizacional exige atenção à estrutura dos órgãos gestores, com melhorias em bases de dados, relatórios, sistemas de informação e segregação de funções — medidas imprescindíveis ao fortalecimento da governança fiscal e à redução de assimetrias informacionais entre os diferentes atores envolvidos.

Portanto, as recomendações e determinações aqui sistematizadas convergem para um modelo mais robusto de gestão de benefícios tributários, alicerçado em evidências, legalidade, transparência e efetividade do gasto público.

³⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm. Acesso em 10 maio 2025.

A implementação coordenada dessas ações poderá contribuir significativamente para o equilíbrio das contas públicas, a justiça fiscal e a promoção do desenvolvimento sustentável no Estado de São Paulo.

11. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS REALIZADAS NO EXERCÍCIO

Destaco, por conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, o acompanhamento desenvolvido pela nossa Diretoria de Contas do Governador e Unidades de Fiscalização da Casa quanto ao desempenho operacional da Administração Paulista, em função daquilo que fora antevisto no planejamento orçamentário, nos programas e ações governamentais, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos no tocante a sua economicidade, eficiência, eficácia e na melhoria dos fluxos dos processos ali analisados, contribuindo com análises técnicas, objetivas e com recomendações para o aperfeiçoamento dos resultados das políticas públicas e a prestação de serviços públicos.

Cumpra registrar que a fiscalização ocorreu com limitações, como: (I) solicitações de dilação dos prazos iniciais das requisições e/ou atendimento de itens de forma divergente da estabelecida, (II) respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições, (III) respostas a pesquisas enviadas não respondidas, respondidas incorretamente ou de forma incompleta, (IV) impossibilidade das visitas *in loco* e, (V) dados fornecidos com inconsistências.

Ao todo foram efetuadas cinco fiscalizações operacionais, sintetizadas a seguir, juntamente com a verificação de conformidade às exigências, limites e condições legais, a saber: 1. Hospitais Portas Abertas - TC-024143.989.24-2; 2. Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da concessão de crédito e microcrédito - TC-024150.989.24-2; 3. Inclusão Escolar na Educação Especial – Secretaria da Educação - TC-024151.989.24-1; 4. Programa Estadual de Concessões de Rodovias - TC-024155.989.24-7 e 5. Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) - TC-024156.989.24-6.

No Hospitais Portas Abertas - TC-024143.989.24-2, a auditoria identificou diversas fragilidades na gestão de recursos humanos, incluindo a falta de embasamento técnico e estratégico, subestimação das necessidades de pessoal, ausência de estudos salariais e de levantamento das necessidades de treinamento. A falta de pessoal resultou na indisponibilidade de leitos, internações indevidas e dependência do setor privado. A prestação de serviços assistenciais mostrou descumprimento de requisitos de publicidade e rotatividade de plantonistas. A jornada do paciente foi afetada pela falta de atendimento preferencial e atrasos no transporte. As instalações hospitalares apresentaram diversas necessidades de reforma e acessibilidade. A gestão dos convênios com o Terceiro Setor mostrou falta de detalhamento e controle.

No Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo, por meio da concessão de crédito e microcrédito - TC-024150.989.24-2, a auditoria revelou divergências entre metas previstas e resultados obtidos, baixa destinação de recursos para investimentos de alto impacto e redução do financiamento a projetos estratégicos. O monitoramento dos resultados mostrou-se ineficaz, e o processo de concessão de crédito apresentou ausência de documentação e capacidade inadequada de atendimento nas agências do BPP. Houve atrasos significativos na liberação de crédito pela DSP e deficiências na gestão da inadimplência. As propostas de encaminhamento visam aprimorar a eficiência operacional, a transparência e a equidade no processo de concessão de crédito e microcrédito.

Na Inclusão Escolar na Educação Especial – Secretaria da Educação - TC-024151.989.24-1, a auditoria constatou que menos de 1/3 das escolas da rede estadual são acessíveis, com diversas inconformidades em relação às normas técnicas de acessibilidade. Houve ampliação na elaboração das Avaliações Pedagógicas Iniciais, mas ainda há falta de oferta da maioria das especialidades de AEE. A atuação intersetorial e a equipe multidisciplinar mostraram-se deficientes. As propostas de encaminhamento visam aprimorar os processos e implementar medidas para agilizar o diagnóstico das demandas pedagógicas e eliminar barreiras à inclusão escolar.

No Programa Estadual de Concessões de Rodovias – TC-024155.989.24-7, a auditoria revelou baixa efetividade dos instrumentos de planejamento, com concessões rodoviárias formuladas sem grandes relações com as peças de planejamento. A implementação do programa mostrou-se deficiente, com quadro de pessoal preponderantemente composto por cargos em comissão e falhas na gestão e governança da ARTESP. O monitoramento e avaliação do programa necessitam de melhorias, especialmente na aplicação dos recursos e execução dos cronogramas de investimentos. As propostas de encaminhamento visam aperfeiçoar as etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação do programa.

E, por fim, nas Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) - TC-024156.989.24-6, a auditoria identificou ausência de relatórios anuais de atividades e não realização periódica de reuniões pela SEDS, não atingimento das metas estabelecidas no PEAS, e exclusão de municípios de pequeno porte dos critérios de elegibilidade para apoio estadual. As visitas às ILPI evidenciaram diversas inadequações, como insuficiência de recursos humanos, condições precárias de conservação e segurança, e alimentos com prazo de validade expirado. A atuação do CVS mostrou-se deficiente, com inexistência de fluxos estabelecidos para monitoramento e controle de indicadores. As propostas de encaminhamento visam melhorar a qualidade na prestação dos serviços socioassistenciais e assegurar a proteção dos direitos dos idosos.

Como resultados comuns destes acompanhamentos operacionais, restaram evidenciadas graves fragilidades e deficiências nas áreas de saúde,

desenvolvimento socioeconômico, educação especial, concessões rodoviárias e assistência social, que impactam diretamente na prestação dos serviços públicos ao usuário final – a sociedade.

Desta forma, endosso em sua totalidade os encaminhamentos propostos pela Fiscalização ao final dos respectivos relatórios operacionais, com o fito de aprimorar a gestão, eficiência, transparência e qualidade dos serviços públicos, contribuindo para o fortalecimento das políticas públicas e a melhoria do atendimento à população.

11.1 Hospitais Portas Abertas - TC-024143.989.24-2

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Saúde (SES)

Período abrangido pela fiscalização: 2019 a 2024

Período de realização da fiscalização: planejamento de maio a setembro de 2024; execução de outubro a novembro de 2024; e relatório de dezembro de 2024 a março de 2025

O represamento de usuários em busca de atendimento de urgência e emergência na rede estadual exige a análise das medidas empreendidas pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo para garantia da resolutividade da atenção à saúde e continuidade do cuidado, principais objetivos da Atenção Hospitalar no SUS. Sobre essa problemática se instalou a Auditoria Operacional em Hospitais de Portas Abertas sob gestão direta do Governo do Estado de São Paulo.

Este trabalho de auditoria, utilizando-se de técnicas de diagnóstico, elaboração de papéis de trabalho para coleta e adequada análise de dados, buscou, em linhas genéricas, identificar oportunidades de melhoria nos aspectos que impactam negativamente o fluxo de atendimento nos prontos-socorros dos hospitais gerais de gestão direta estadual, permeando blocos de ações de gerência da SES, Coordenadorias e Unidades Hospitalares sobre as quais a auditoria dirigiu-se em específico a verificar:

- a) As ações estratégicas voltadas à gestão de pessoal, remuneração, capacitação e qualificação de servidores públicos estaduais da saúde;
- b) As consequências fáticas da falta de profissionais da saúde e em atividade-meio vinculativa à disponibilidade de serviços propriamente de assistência hospitalar, regulação de serviços de saúde e a gestão de equipamentos em engenharia clínica;
- c) A efetiva prestação de serviços por médicos e pelos demais profissionais da saúde alocados em prontos-socorros, unidade de terapia intensiva e demais áreas de primeira assistência hospitalar ao paciente;
- d) A conformidade dos serviços iniciados pelos prontos-socorros quanto à operacionalidade da gestão da demanda e dos protocolos de classificação de risco e prioridade de atendimento, inclusive sua jornada interna em ambientes

adequados e seguros, bem como sua necessária remoção a recursos externos e sua eventual transferência;

e) As condições das instalações hospitalares quanto à existência de recursos de acessibilidade à população com deficiência e à efetiva disponibilidade de ambientes adequados ao uso; e

f) A efetividade das ações de gestão, fiscalização e controle de convênios e respectivas empresas contratadas para prestação de serviços assistenciais.

O escopo da auditoria concentrou-se nas atividades desempenhadas nas áreas de Prontos-socorros, Núcleos Internos de Regulação, Gestão de Convênios com Terceiro Setor e Contratações, Gestão de Transporte Sanitário, Gestão por Engenharia Clínica dos hospitais estaduais “portas abertas” e em três unidades de atendimento referenciado selecionados devido à relevância de seus serviços em Rede Regional de Saúde e/ou pela quantidade de serviços conveniados com Terceiro Setor, totalizando 14 unidades de saúde localizadas em 8 municípios do Estado.

Sob a perspectiva dos gastos, a análise englobou a unidade gestora da CSS e suas subordinadas que retratam a execução financeira dos hospitais mencionados, abrangendo o período de 2022 a 2024. Também fez parte do escopo deste trabalho a atuação da SES no gerenciamento das estruturas prediais das unidades de saúde, inclusive sob aspectos de acessibilidade, e na gestão de recursos humanos, incluindo, dentre outros aspectos, análises sobre capacitação e incentivos salariais. Destaca-se que não foram objeto do presente trabalho os hospitais especializados sob gestão direta estadual, em face da especificidade da assistência prestada, assim como as Unidades Hospitalares sob gerenciamento total pelo Terceiro Setor, mesmo que detentora de pronto-socorro de demanda espontânea.

Quanto aos achados da fiscalização, em relação à gestão de Recursos Humanos da SES destacam-se:

- fragilidade no embasamento técnico e estratégico de suas ações;
- incompatibilidade no desempenho do órgão setorial do Sistema de Administração de Pessoal da SES com suas atribuições;
- proposta de necessidades de RH subestimada, tendo em vista que a referida proposta para a Secretaria como um todo ofertava apenas 28% do déficit de pessoal apurado pelos hospitais em estudo, o que agrava o cenário de defasagem de profissionais aliado à rotatividade identificada;
- inexistência de estudos salariais dos profissionais dos hospitais selecionados, inclusive diretores técnicos e clínicos destas mesmas unidades, fato que dificulta a implementação de medidas preventivas de combate à evasão de servidores, resultando no desfalque das equipes e afetando negativamente o atendimento à população;

- inexistência de levantamento das necessidades de treinamento e desenvolvimento de profissionais dos hospitais-escopo e a não constituição dos Núcleos de Educação em Urgências, comprometendo assim a promoção de programas de formação e educação continuada adequados, a fim de fornecer um atendimento qualificado em urgências.

No que concerne aos impactos decorrentes da falta de pessoal, constatou-se:

- indisponibilidade de 867 leitos, impactando negativamente 24,3 milhões de paulistas;
- internações indevidas em prontos-socorros, cujos dias de internação variaram entre mais de 24 horas e 54 dias;
- operacionalidade de áreas hospitalares dependentes de plantões extras;
- dependência exclusiva do setor privado na carreira de anestesiologia;
- falta de pessoal, ocasionando o funcionamento precário do Núcleo Interno de Regulação (NIR);
- NIR com comprometimento do seu funcionamento 24 horas por dia, 7 dias da semana;
- falta de pessoal e de acesso ao sistema de gerenciamento repercutindo negativamente na gestão e controle eficientes das manutenções dos equipamentos hospitalares, tendo em vista a subutilização do sistema Effort³⁹ em um cenário descentralizado (conveniente, conveniado/contratado).

Quanto à efetiva prestação de serviços assistenciais, verificou-se:

- descumprimento dos requisitos de publicidade de escalas médicas, sem informações suficientes e omissas quanto aos canais de reclamação e de Ouvidoria, além de falta de comunicação sobre equipes a postos;
- indefinição formal quanto ao regramento do serviço de Coordenação médica acarretando incertezas quanto à obrigatoriedade de presença e garantia de experiência;
- ausência de médico contratado que, embora em baixa incidência, é de alto impacto ao serviço assistencial;
- presumida rotatividade de plantonistas com análise de falta simultâneas e de tempo de exercício profissional dos médicos alocados;
- a partir da coleta in loco foi possível verificar que todos os prontos-socorros e quase a totalidade das UTI dos hospitais visitados são operados por empresas

³⁹ O Sistema Effort é uma solução voltada à gestão da manutenção de equipamentos e ativos, com funcionalidades, que permitem controle total sobre inventário, ordens de serviço, manutenção.

contratadas, as quais internalizam entre 60% e 95% dos recursos públicos repassados às entidades conveniadas.

No que tange à jornada do paciente:

- ausência de atendimento preferencial e falta de informação sobre atendimentos subsequentes;
- acesso do paciente à classificação de risco não é imediato em todos os prontos-socorros vistoriados e não há normatização sobre o protocolo a ser adotado;
- continuidade de um dos contratos de transporte em ambulâncias do tipo UTI, embora com altos índices de atrasos que provocaram sucessivas perdas de exames e procedimentos externos por não pontualidade ou falta do referido transporte, retardando a elucidação de diagnósticos e a consequente definição de condutas médicas;
- dificuldade na obtenção de vagas para encaminhamento de pacientes aptos aos leitos de longa permanência, tais como UCP, ILPIs, abrigos, devido à falta de leitos nestes estabelecimentos;
- indisponibilidade de leitos para pacientes provenientes de hospitais estaduais em equipamentos municipais e imposição de uma série de restrições para recebimento nas ILPIs, que culmina na ocupação inadequada de leitos de urgências e UTIs.

As verificações quanto aos requisitos estruturais e de instalações como medidas de acessibilidade, evidenciaram:

- diversas necessidades de reforma retratam estruturas inadequadas ao atendimento;
- insegurança predial e desconformidade legal diante da ausência de AVCB;
- entradas de prontos-socorros carentes de direcionamento do tipo tátil para a recepção e seus principais ambientes desprovidos de sinalização direcional visual;
- barreiras arquitetônicas nas edificações representando reais dificuldades ao paciente em cadeiras de rodas;
- falta de banheiros acessíveis e, quando existentes, inutilizados por falta de manutenção, sem condições ideais de limpeza e desprovidos de itens obrigatórios.

A progressão do Terceiro Setor na Saúde e a mudança na configuração da rede pública estadual são consequências da crescente necessidade de parcerias entre os Hospitais e as entidades privadas sem fins lucrativos para viabilizar não somente serviços de Urgência e Emergência, mas também de UTI, Hemoterapia, Oncologia, Assistência Social etc., pelo déficit de pessoal próprio.

Sobre a gestão dos convênios assinados pelos hospitais-escopo com entidades do Terceiro Setor, identificou-se:

- falta de detalhamento suficiente para controle, que adicionado à falta de Indicador de Qualidade da Informação descompromete a Entidade Conveniada;
- difícil verificação de cumprimento dos tempos máximos de atendimento em pronto-socorro conveniado devido à falta de implantação/uso de sistema de gestão hospitalar;
- alto risco de controle no registro de presença de médicos e profissionais de outras categorias;
- dificuldades de avaliação dos resultados de metas mensais pelo gestor local devido não exclusividade de função, quantidade de ajustes e meios não favoráveis ao bom desempenho da função e capacitação insuficiente.

O avanço da transferência do gerenciamento dos hospitais públicos ao Terceiro Setor é evidência incontestável do grau de insuficiência de gerência dos serviços hospitalares públicos pela gestão direta.

Com base nas constatações acima expostas, a fiscalização formalizou propostas de encaminhamento à SES como oportunidades de melhorias em aspectos relacionados ao fluxo de atendimento nos prontos-socorros.

Assim, espera-se que a adoção das medidas propostas contribua com a melhoria dos serviços prestados pelas unidades de saúde, de forma a beneficiar os pacientes do SUS com um atendimento célere e resolutivo.

11.2. Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da concessão de crédito e microcrédito - TC- 024150.989.24-2

Órgão/Entidade: Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Desenvolve SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A.

Período abrangido pela fiscalização: 2024

Período de realização da fiscalização: planejamento de maio a setembro de 2024; execução de outubro a dezembro de 2024; e relatório de janeiro a março de 2025

O objetivo desta auditoria foi o de avaliar a eficácia das ações de fomento ao desenvolvimento socioeconômico, por meio da concessão de crédito e microcrédito a empresas e municípios do Estado de São Paulo, através da agência de fomento Desenvolve SP (DSP) e do Banco do Povo Paulista (BPP). Essas instituições desempenham o papel de intermediárias do Estado nas operações financeiras.

A agência de fomento Desenvolve SP (DSP) é uma instituição financeira do Governo do Estado de São Paulo voltada ao financiamento de longo prazo para empresas e municípios paulistas, com foco na promoção do

desenvolvimento econômico estadual. O Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo, conhecido como Banco do Povo Paulista (BPP), é um programa vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) que oferece microcrédito a pequenos empreendedores formais e informais, visando a inclusão financeira e a geração de emprego e renda. Juntas, essas iniciativas têm a finalidade de ampliar o acesso ao crédito, impulsionar negócios e contribuir para o fortalecimento socioeconômico do estado.

Esta auditoria operacional teve como objeto as ações relacionadas à oferta de crédito e microcrédito pelas entidades supracitadas. O propósito foi avaliar a coerência das operações de crédito e desembolsos realizados em relação aos objetivos de desenvolvimento socioeconômico do Estado de São Paulo, a efetividade do monitoramento dos impactos dessas operações para a sociedade, a eficiência do processo de concessão de crédito e as medidas adotadas para minimizar as perdas financeiras decorrentes da inadimplência.

Para tal, o escopo da auditoria abrangeu: a composição da carteira de crédito, o monitoramento dos resultados alcançados, a eficiência do processo de concessão de crédito e as medidas de mitigação de perdas, como políticas de recuperação de crédito e estratégias para a redução da inadimplência.

Na fase de planejamento da auditoria foi efetuado o levantamento de informações e pesquisas a respeito das atividades desenvolvidas pela DSP e pelo BPP ao longo de 2024, através de reuniões com representantes da SDE e das duas entidades, além de visitas a algumas agências de atendimento para compreensão dos procedimentos operacionais. Também foram realizadas análises da legislação e de normativos aplicáveis, bem como consultas a sites institucionais e envio de requisições de documentos e informações. Portanto, a execução da auditoria pautou-se principalmente na análise de banco de dados, relatórios e informações fornecidos em resposta às requisições, além de documentos anexados aos contratos inseridos no sistema operacional de crédito, ao qual a equipe de auditoria teve acesso.

Os achados da auditoria sobre a composição da carteira da DSP mostraram:

- divergências entre as metas previstas nas peças orçamentárias e resultados obtidos com desembolsos para empresas e municípios. Os valores desembolsados para o setor privado corresponderam a cerca de 30% dos valores desembolsados para o setor público, contrariamente às metas do programa 1049⁴⁰ previstas no PPA 2024-2027. Além disso, as metas na LOA de 2024 também estavam significativamente divergentes das metas anuais estipuladas no PPA, evidenciando a incongruência entre os documentos;

⁴⁰ O objetivo do programa orçamentário 1049 é fomentar o desenvolvimento econômico e sustentável, promovendo o aumento da atividade econômica em São Paulo. Para atingi-lo, a estratégia adotada pelo Governo deve ocorrer por meio de financiamento para pequenas empresas capazes de gerar emprego e renda e que não conseguem crédito, também por meio de concessão de crédito para investimentos de alto retorno social, em municípios pequenos e médios.

- apurou-se baixa destinação de recursos para investimentos de alto impacto e predominância de desembolsos para recapeamento e pavimentação, em relação ao setor público. Apesar da diretriz institucional da DSP de priorizar projetos estruturantes de alto impacto social, em 2024, apenas 17,64% dos desembolsos destinados a prefeituras foram alocados para investimentos desse tipo, percentual significativamente inferior à meta de 35% estabelecida no PPA 2024-2027. Os recursos foram destinados precipuamente a projetos de pavimentação (36,63%) e de asfalto e recapeamento de vias (29,95%);
- os desembolsos por linhas de crédito ofertadas pela DSP ao setor privado mostraram uma redução do financiamento a projetos estratégicos. Em 2024, os recursos foram alocados majoritariamente em Capital de Giro (54%). Os desembolsos para Sustentabilidade representaram 20,27% (menos da metade do que era em 2021) e para estímulo ao crescimento, 23,13%. Já os desembolsos vinculados às linhas de Inovação e Agronegócio representaram 2,93% e 0,40%, respectivamente. As linhas de crédito vinculadas a Programas de Governo, cujos desembolsos em 2017 representavam mais de 50%, declinou para 0,16%.

Quanto ao monitoramento dos resultados do programa, verificou-se que tanto a DSP, quanto o BPP, não dispõem de procedimentos definidos para mensurar o impacto socioeconômico resultante dos desembolsos realizados para empresas e municípios, o que dificulta a mensuração e divulgação dos resultados efetivamente gerados à população, devido à concessão de crédito e microcrédito.

Em relação ao processo de concessão de crédito, constatou-se:

- ausência de documentação no sistema informatizado de operações de crédito concedidas;
- a capacidade de atendimento nas agências do BPP mostrou-se inadequada, pois, do total de 559 unidades, quase 70% contavam com apenas um agente de crédito e cerca de 11% não possuíam profissional disponível para realizar o atendimento que dá início à solicitação de crédito. Destaque-se que a solicitação de crédito ao BPP é exclusivamente presencial e que o agente de crédito possui diversas atribuições além de realizar o atendimento inicial, as quais exigem inclusive que ele se ausente do posto para realizar visitas aos empreendimentos e prospecções;
- atrasos significativos na liberação de crédito pela DSP, especialmente na esteira "Projetos", onde o prazo entre a solicitação e a liberação da primeira parcela variou de 222 a 436 dias úteis, muito acima do limite estabelecido de 180 dias úteis. Em relação ao BPP, verificou-se que o prazo de efetivação das operações de crédito se deu majoritariamente em até 20 dias, porém foi informado pela gestão que atualmente não há parâmetros ou normativos internos que estabeleçam prazos máximos para a concessão de crédito pelo Fundo.

Por fim, verificou-se quanto às medidas de mitigação de perdas:

- deficiências na gestão da inadimplência pelo BPP, uma vez que 137 unidades de atendimento do Banco do Povo ficaram inoperantes ao menos um mês entre janeiro e setembro de 2024, por registrarem inadimplência acima do limite estipulado pelo Conselho de Orientação do Fundo. Além de ter ocorrido aumento de contratos em prejuízo, representando quase 40% do valor histórico concedido em crédito e cerca de 60% da quantidade de contratos;
- tanto o BPP, quanto a DSP, apresentaram deficiências nos processos de cobrança e registro de inadimplências. Na DSP, 53,50% dos contratos inadimplentes não estavam inscritos na Serasa⁴¹, 12,56% não haviam sido judicializados e 7,58% não possuíam registro no Cadin⁴², de forma contrária à previsão no Manual de Normas e Procedimentos. No BPP, identificou-se que 24,50% dos valores devidos não estavam contemplados em nenhuma modalidade de cobrança.

A fiscalização apresentou propostas de encaminhamento à Desenvolve SP, ao Banco do Povo Paulista (BPP) e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico com o condão de aprimorar a eficiência operacional, a transparência e a equidade no processo de concessão de crédito e microcrédito pelo Estado de São Paulo, assegurando maior coerência nas projeções, segurança no armazenamento das informações e mecanismos eficazes de prevenção e gestão da inadimplência. Dessa forma, busca-se fortalecer a governança e contribuir para um desenvolvimento socioeconômico mais robusto e sustentável.

11.3. Inclusão Escolar na Educação Especial – Secretaria da Educação - TC-024151.989.24-1

Órgão/Entidade: Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seduc)

Período abrangido pela fiscalização: 2024

Período de realização da fiscalização: planejamento de abril a outubro de 2024; execução de outubro a dezembro de 2024; e relatório de janeiro a março de 2025.

A presente auditoria operacional teve como objetivo avaliar alguns aspectos das políticas públicas de inclusão escolar na Educação Especial. Mais precisamente, foi avaliada, em primeiro lugar, a acessibilidade em termos da abrangência dos prédios escolares acessíveis na rede estadual de ensino e, em amostra selecionada, do atendimento aos critérios definidos em normas técnicas.

Em relação ao serviço de Atendimento Educacional Especializado, analisou-se sua abrangência no Estado por especialidade e a demanda potencial não atendida. Verificou-se, ainda, se havia procedimentos institucionalizados pela

⁴¹ Empresa que fornece serviços de análise de crédito, principalmente para avaliar o histórico de crédito de pessoas e empresas.

⁴² Cadastro de Inadimplentes.

Secretaria da Educação a fim de promover uma avaliação pedagógica dos alunos não formalmente diagnosticados com deficiências e transtornos que os caracterizassem como público-alvo da Educação Especial. Por fim, foi feita análise quanto à existência de equipe multidisciplinar e atuação intersetorial no âmbito da Educação Especial.

O escopo da auditoria compreendeu diversas iniciativas e políticas que impactam os alunos público-alvo da Educação Especial, sem que estas estejam necessariamente concentradas em uma ação ou programa orçamentário ou mesmo sob a responsabilidade de uma mesma coordenadoria. Em relação à acessibilidade do prédio escolar, realizou-se análise da quantidade de prédios acessíveis e sua distribuição geográfica. Além disso, foram realizadas inspeção in loco de prédios escolares a fim de avaliar sua conformidade com as normas técnicas da ABNT que tratam desta temática.

O escopo abrangeu ainda a avaliação da oferta das seis diferentes especialidades de AEE em todas as escolas onde estudam alunos elegíveis que potencialmente demandam este serviço. Neste contexto, também se examinou a evolução da elaboração das Avaliações Pedagógicas Iniciais (API) dos estudantes da Educação Especial em relação ao observado em fiscalização operacional realizada no ano anterior. Por fim, quanto à atuação intersetorial e à equipe multidisciplinar, a auditoria avaliou a existência de procedimentos na Secretaria da Educação (Seduc) que previssem a possibilidade de ação conjunta com o setor de saúde e a utilização de equipe multidisciplinar para suporte aos profissionais da Educação Especial.

A etapa de planejamento se desenvolveu por meio do estudo das legislações relacionadas ao objeto de auditoria, da realização de reuniões e entrevistas com os atores envolvidos na implantação e execução das políticas inclusivas (no âmbito da Seduc, das diretorias de ensino e das escolas), da realização de visitas exploratórias nos estabelecimentos de ensino, além do envio de Requisições de Documentos e Informações para a Secretaria da Educação.

Na etapa de execução, 150 escolas previamente selecionadas (divididas igualmente entre acessíveis e não acessíveis, conforme classificação da Pasta) foram inspecionadas por auditores que avaliaram a acessibilidade dos prédios escolares – ambientes pedagógicos, espaços de convívio e circulações internas e externas. Foram ainda realizadas entrevistas com gestores escolares a fim de conhecer os procedimentos adotados para encaminhamento dos alunos elegíveis à Educação Especial para os serviços de saúde e para prestação dos serviços, suportes e apoios pedagógicos eventualmente necessários pela própria Seduc. Além disso, as informações prestadas pela Secretaria em resposta às requisições encaminhadas foram tratadas, organizadas e analisadas; foram feitas ainda consultas em sites e sistemas oficiais para corroborar ou complementar os dados fornecidos.

Em relação aos achados da fiscalização no quesito acessibilidade, identificou-se que:

- menos de 1/3 das escolas da rede estadual são acessíveis (apenas 1.607);
- 6.352 alunos com deficiência motora estudam em 2.380 escolas não acessíveis, sendo que 893 utilizam cadeira de rodas;
- há no Estado, 160 municípios que não possuem escola acessível;
- mesmo após a execução de todo o planejamento de adequação de acessibilidade programado para os próximos anos, menos da metade (43,6%) dos prédios escolares serão acessíveis;
- há diversas inconformidades em relação às normas técnicas de acessibilidade da ABNT (sem diferença significativa em relação ao observado nas escolas acessíveis e não acessíveis);
- percentuais superiores a 44% de ausência de rota acessível para quadra de esportes, laboratório de ciências e sala de leitura entre as escolas não acessíveis;
- em relação a instalação de pisos táteis, as inconformidades dos critérios analisados superavam 90% nas escolas não acessíveis e eram em média 67,4% nas escolas acessíveis;
- elevados percentuais de inconformidades em ambos os grupos em relação a adequação interna do laboratório de informática, que possuía mobiliário inadequado e pouco espaço para circulação (em torno de 80%), e às calçadas externas, que não possuíam pavimento ou largura adequados ou apresentavam obstáculos (cerca de 63%).

Sobre as Avaliações Pedagógicas Iniciais (API), identificou-se um achado com resultado positivo: ampliação na sua elaboração em comparação com o apurado por fiscalização operacional realizada no ano anterior. Enquanto antes havia sido constatado que apenas 41,7% dos alunos da Educação Especial passaram por esta avaliação, agora averiguou-se que este percentual subiu para 69,3%. Quanto aos demais (30,7%), procedimentos adicionais demonstraram que esse percentual pode ser menor, uma vez que se constatou que parte desses alunos passaram por API, carecendo apenas de anexação do documento no sistema Secretaria Escolas Digital.

No que diz respeito ao Atendimento Educacional Especializado, observou-se:

- há falta de oferta da maioria das especialidades de AEE (deficiência física, visual, auditiva, além de altas habilidades), em diversas localidades do Estado, excetuando-se apenas deficiência intelectual e Transtornos do Espectro Autista (apesar da carência de oferta em diversos municípios);

- 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 (não há matrícula para todas as especialidades compatíveis com suas necessidades).

Quanto às medidas intersetoriais que envolvem a Secretaria da Educação:

- os procedimentos intersetoriais com os equipamentos de saúde não estão institucionalizados, o que dificulta o atingimento dos objetivos das políticas públicas subjacentes, em especial a utilização de informações médicas para melhor especificação dos atendimentos e dos suportes necessários aos alunos;
- não há nenhum tipo de encaminhamento aos serviços de saúde em 31,6% das escolas avaliadas. Para as demais (68,4%), o procedimento existente não atendeu ao critério verificado, porque não providenciava uma facilitação do atendimento e não eram utilizadas medidas intersetoriais estabelecidas pelos órgãos;
- a Seduc não conta com equipe composta por profissionais da saúde ou assistência social para o apoio às unidades escolares no âmbito da Educação Especial;
- não houve a efetivação da meta estabelecida no Plano Estadual de Educação para a estimulação na criação de centros multidisciplinares de apoio (as medidas adotadas pela Seduc encontram-se em fase incipiente de diálogos com outros órgãos do setor público e com o setor privado).

As observações realizadas pela fiscalização indicam que a Secretaria da Educação tem se empenhado em assegurar aos estudantes da Educação Especial todos os suportes, apoios e serviços essenciais para seu pleno desenvolvimento. Contudo, ainda há um longo caminho a percorrer para que esses recursos sejam disponibilizados e beneficiem todos aqueles que deles dependem. É fundamental que a Secretaria aprimore seus processos e implemente medidas que agilizem o diagnóstico das demandas pedagógicas dos alunos elegíveis à Educação Especial, bem como identifique e elimine as barreiras que impedem o completo atingimento de suas potencialidades, já que a inclusão escolar busca promover a equidade, a acessibilidade e a participação ativa de estudantes com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades no ensino regular.

11.4. Programa Estadual de Concessões de Rodovias – TC-024155.989.24-7

Órgãos envolvidos: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI)

Período abrangido pela fiscalização: 2024

Período de realização da fiscalização: planejamento de abril a setembro de 2024; execução de setembro a novembro de 2024; e relatório de dezembro de 2024 a março de 2025

Instituído em março de 1998, o “Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo” tem o objetivo de suprir as necessidades de investimentos na infraestrutura de transportes rodoviários no Estado. Nesse contexto, o primeiro lote de rodovias estaduais foi concedido à “Concessionária do Sistema Anhanguera Bandeirantes S.A. – AutoBAn” em maio daquele ano. Regulados e fiscalizados pela Agência de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), o Estado atualmente conta com mais de 11,2 mil quilômetros de rodovias concedidas, representando cerca de 42% da malha rodoviária estadual.

O objetivo desta auditoria foi o de analisar o desenho institucional e o desempenho histórico do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, considerando, para tal, suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação, envolvendo, dentre outros órgãos, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI).

Nesse contexto, foi apurado se o planejamento do Poder Concedente para a concessão de rodovias – principalmente para a seleção dos investimentos requeridos no âmbito dessas concessões – vem sendo embasado em planos estaduais logísticos de longo prazo que atendam a metas e objetivos de desenvolvimento.

A estrutura de governança que envolve o processo de planejamento, regulação, fiscalização e gestão das concessões de rodovias, também foi verificada, analisando-se aspectos relacionados à atuação da Secretaria de Parcerias em Investimentos na figura de Poder Concedente e da ARTESP como Agência Reguladora.

Também foi averiguada a forma pela qual o Estado monitora os produtos das concessões e avalia seus resultados, tanto sob a ótica dos objetivos e metas estipulados pelos contratos e pelos planos de logística, como também em termos de seus resultados econômicos e orçamentário-financeiros.

Para efetivar o escopo de auditoria, a principal forma de coleta de dados utilizada foi o envio de Requisições de Documentos e Informações à SPI, ARTESP, SEMIL e à SFP e, a partir dos documentos e dados recebidos, efetuaram-se as análises e embasaram-se as conclusões apresentadas ao longo do trabalho. Portanto, o Programa Estadual de Concessões de Rodovias foi analisado enquanto política pública, tendo seus aspectos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação como focos centrais dos testes de auditoria realizados.

Quanto aos achados da fiscalização, no que tange à etapa de formulação:

- os instrumentos de planejamento que deveriam subsidiar o Programa possuem baixa efetividade: as concessões de rodovias implementadas ao longo dos anos foram pouco orientadas por disposições estratégicas em logística e transporte;
- as concessões rodoviárias do Estado vêm sendo formuladas sem grandes relações com as peças de planejamento elaboradas pelo Estado;
- as decisões do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) para concepção de novas concessões rodoviárias não demonstraram serem embasadas pelo planejamento setorial em logística, indicando que o governo estadual não tem aproveitado todo o potencial de mobilização de capital privado para o investimento em efetivo desenvolvimento no setor de logística do Estado de São Paulo.

Em relação à implementação do Programa (com enfoque na atuação da SPI na figura de Poder Concedente e da ARTESP como Agência Reguladora), constatou-se:

- o quadro de pessoal da SPI é preenchido, preponderantemente, por cargos em comissão;
- observou-se indícios de que a participação direta da Pasta no planejamento para implementação de novas concessões rodoviárias é diminuta e que seu sistema de controle interno carece de aprimoramento;
- a partir da análise dos relatórios das Diretorias de Fiscalização acerca das Contas Anuais da ARTESP de 2015 a 2023, apurou-se que a Agência vem apresentando reincidentes falhas em aspectos relacionados a sua gestão e governança;
- o Planejamento Estratégico não foi aprovado para o biênio 2023/2024, além de demonstrar não ter realizado avaliações específicas sobre a implementação das ações propostas pelos planos estratégicos em anos anteriores;
- os relatórios que a ARTESP deve encaminhar mensalmente à SPI a respeito dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades não tinham seu prazo de envio observados, tampouco geravam o valor esperado para servirem de base para eventuais tomadas de decisão e ações corretivas por parte do Poder Concedente.

No âmbito do monitoramento e avaliação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias:

- necessidade de melhoria nas ações coordenadas pela ARTESP e concessionárias visando o melhor desempenho dos indicadores analisados no

âmbito deste trabalho, quais sejam o número de acidentes graves, horas nos níveis de serviço “E” e “F”⁴³ e qualidade do asfalto;

- em virtude da não existência de Fonte Detalhada específica, verificou-se que a Secretaria da Fazenda e Planejamento não soube pormenorizar informações acerca da aplicação dos recursos advindos das concessões rodoviárias;
- existência de contratos de concessão rodoviárias que apresentavam grandes defasagens percentuais de execução de seu cronograma de investimentos.

Diante do exposto, a equipe de auditoria apresentou propostas de encaminhamento à SEMIL, SPI, ARTESP e SPF, bem como aos Conselhos Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) visando a identificação dos projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovias para o quadriênio de cada Plano Plurianual, bem como a estruturação de rotinas contábeis, orçamentárias e controles para o acompanhamento do ingresso de receitas das concessionárias de rodovias e de eventuais dispêndios com elas.

Através da implementação das propostas de encaminhamento, almeja-se que o Programa Estadual de Concessões de Rodovias seja aperfeiçoado em suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Dessa forma, espera-se que os objetivos logísticos e de desenvolvimento do Estado sejam alcançados de acordo com as demandas de transporte de cargas e de pessoas, identificados em seus planos logísticos de longo prazo.

11.5. Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) - TC-024156.989.24-6

Órgãos/Entidades: Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS), Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI/SP) e Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo (CVS) da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES)

Período abrangido pela fiscalização: 2022-2024

Período de realização da fiscalização: planejamento de maio a setembro de 2024; execução de outubro a dezembro de 2024; e relatório de dezembro de 2024 a fevereiro de 2025.

Auditoria operacional que teve como objetivo averiguar a atuação da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS) em relação ao apoio técnico e financeiro prestado aos Municípios para a execução dos serviços socioassistenciais voltados às pessoas idosas em situação de vulnerabilidade e

⁴³ A classificação da fluidez do tráfego engloba as letras de “A” a “F”, em que “A” é um trânsito livre e “F” um trânsito obstruído, adotando-se por praxe que um trecho rodoviário tem seu nível de serviço considerado inaceitável quando ultrapassa 50 horas anuais em tráfego classificado nos níveis “E” ou “F”. Portanto, estes dois últimos níveis são indesejados por indicarem maiores congestionamentos e até obstruções no fluxo de veículos nas rodovias.

risco, bem como em relação ao monitoramento e avaliação da efetividade dos serviços de acolhimento nas Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI) localizadas no Estado de São Paulo.

O trabalho buscou, também, analisar a atuação do Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo (CVS) – órgão da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES) – no âmbito de suas atribuições de coordenação, supervisão, complementação e suplementação das atividades de vigilância realizadas pelas equipes municipais com vistas à gestão dos riscos sanitários em ILPI.

O planejamento desta auditoria se desenvolveu através do estudo das legislações pertinentes, das pesquisas em literatura produzida sobre o tema e da coleta e tratamento de dados disponíveis no Sistema dos Planos Municipais de Assistência Social (PMASWeb), da SEDS. Além disso, foram realizadas visitas às ILPI e Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), além de reuniões com equipes da SEDS e do CVS, com o intuito de subsidiar o entendimento da fiscalização sobre as principais ações estaduais no âmbito dessa política pública.

A fiscalização visitou 80 Instituições de Longa Permanência para Idosos, com o intuito de avaliar se as instituições – que receberam recursos de cofinanciamento estadual – mantinham padrões de habitação compatíveis com as necessidades das pessoas idosas, em cumprimento ao Estatuto da Pessoa Idosa e às normas de Vigilância Sanitária.

À medida que a população idosa cresce, torna-se necessário trazer à tona nas políticas públicas discussões sobre a garantia de seus direitos e sobre suas demandas específicas, considerando que cada indivíduo passará pelo processo de envelhecimento de forma singular com base nos diversos fatores – ambientais, biológicos, econômicos, culturais e sociais – aos quais for exposto ao longo de sua vida. Assim, a concepção e a elaboração das políticas públicas deverão compreender tais diferenças, com vistas a atender tanto as pessoas idosas independentes – detentoras de autonomia e de recursos financeiros – quanto as que requerem auxílio para realização de suas atividades cotidianas e as que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social.

Quanto aos principais achados da auditoria, destacam-se:

- ausência de elaboração de relatórios anuais de atividades e a não realização periódica de reuniões por parte da SEDS, o que pode gerar prejuízos relacionados ao monitoramento e avaliação das atividades e à articulação entre as diversas Secretarias envolvidas no Programa São Paulo Amigo do Idoso (SPAI);
- não atingimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Assistência Social (PEAS 2020-2023) voltadas ao cofinanciamento para a construção e implantação de equipamentos socioassistenciais nos Municípios paulistas –

como Centros Dia do Idoso (CDI) e Centros de Convivência do Idoso (CCI) – e para a concessão das certificações pelo Selo Paulista da Longevidade⁴⁴;

- municípios de pequeno porte (I – até 20.000 habitantes e II – de 20.001 até 50.000 habitantes) não estão mais incluídos nos critérios de elegibilidade e priorização para receber apoio estadual na construção e implantação de equipamentos socioassistenciais, mesmo com a indicação, no PMASWeb (Sistema dos Planos Municipais de Assistência Social), de um total de mais de 300 mil pessoas idosas vivenciando situações de vulnerabilidade e risco nesses Municípios;
- em relação às ações obrigatórias para a obtenção do Selo Paulista da Longevidade, quase 50% dos Municípios paulistas apontaram como principal gargalo a ausência de diagnóstico de gestão em seus territórios; mais da metade (53,8%) dos Municípios paulistas ainda não possuem certificação em nenhum dos níveis do Selo, evidenciando a urgência do Estado em ampliar os esforços na capacitação e apoio técnico, visando assegurar a implementação das ações recomendadas e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida da população idosa nesses territórios;

No que concerne aos serviços de acolhimento em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), as visitas in loco realizadas pelas equipes de auditoria do TCE SP em 80 instituições localizadas no Estado de São Paulo – e que receberam recursos de cofinanciamento estadual – evidenciaram diversas situações de descumprimento às normas estabelecidas pelo Estatuto da Pessoa Idosa e pela Vigilância Sanitária, comprometendo a proteção integral dos direitos fundamentais dos residentes. Dentre as principais inadequações identificadas, destacam-se:

- insuficiência do quadro de recursos humanos;
- precárias condições de conservação e segurança de diversos ambientes;
- banheiros inadequados e insalubres em mais de 23% das ILPI visitadas, comprometendo as condições de higiene;
- alimentos com prazo de validade expirado em 13 ILPI, levantando preocupações em relação à segurança alimentar e à qualidade do serviço oferecido aos residentes;
- 6 das 26 DRADS do Estado não efetuaram nenhuma visita para fiscalização in loco das ILPI localizadas em suas regiões de atuação, tendo apontado como principal justificativa a inexistência de quadro de recursos humanos suficiente e de veículos próprios;
- quanto à atuação do CVS, constatou-se a inexistência de fluxos estabelecidos para monitoramento e controle de indicadores consolidados por ILPI; além disso, verificou-se que o Sistema de Informação em Vigilância Sanitária

⁴⁴ Certifica os municípios paulistas de acordo com as boas práticas públicas, referenciada pela Comissão Intersecretarial do Programa e direcionada às pessoas idosas.

(SIVISA) não apresentava funcionalidades que permitissem a extração de relatórios descritivos e detalhados das inconformidades encontradas em cada ILPI durante as vistorias;

A análise das ações desenvolvidas pelos órgãos estaduais, no âmbito desta auditoria, evidenciou importantes lacunas na implementação e no monitoramento das políticas públicas voltadas à população idosa, tanto no Programa São Paulo Amigo do Idoso, quanto nos serviços de acolhimento em ILPI localizadas no Estado de São Paulo.

Por fim, a fiscalização efetivou propostas de encaminhamento para possibilitar a disponibilização de informações relevantes para a tomada de decisão, planejamento e controle das atividades de vigilância sanitária, bem como para a atuação dos demais órgãos com atribuições de fiscalização das ILPI, contribuindo, assim, para a elevação da qualidade na prestação desses serviços socioassistenciais no Estado de São Paulo.

12. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

12.1 Acompanhamento das recomendações de exercícios anteriores – Auditoria Operacional

A partir das respostas dadas pelo Governo do Estado de São Paulo, em consonância com os respectivos anexos e documentos comprobatórios encaminhados pela CGE, foi realizada uma análise preliminar sobre o grau de implementação quanto às recomendações das **AUDITORIAS OPERACIONAIS** realizadas **anteriores ao exercício de 2024**, chegando-se as seguintes constatações de **pendências**, posição em maio/2025 (**TOTAL 84 RECOMENDAÇÕES**, estando **69** Em implementação; **2** Prejudicada; **2** Parcialmente implementada e **11** Não implementada):

RECOMENDAÇÕES	ASSUNTO	EXERCÍCIO	CONCLUSÃO
7	SAÚDE	2022	1 Prejudicada; 3 Em implementação; 3 Não implementada.
19	SAÚDE - Fila Estadual do Sistema Único de Saúde (SUS)	2023	17 Em implementação; 2 Não implementada.
11	EDUCAÇÃO ESPECIAL	2023	11 Em implementação.
9	PLANEJAMENTO DO QUADRO DOCENTE	2023	7 Em implementação; 2 Não implementada.
10	ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA	2017, 2018, 2022 e 2023	7 Em implementação; 1 Prejudicada; 1 Parcialmente

			implementada; 1 Não implementada.
28	TRANSPORTES SOBRE TRILHOS	2019 e 2023	24 Em implementação; 3 Não implementada; 1 Parcialmente implementada.
TOTAL - 84			69 Em implementação; 2 Prejudicada; 2 Parcialmente implementada; 11 Não implementada.

12.2 Acompanhamento das ressalvas/recomendações/determinações de exercícios anteriores – PARECERES PRÉVIOS DAS CONTAS DO GOVERNADOR

No que concerne ao acompanhamento das ressalvas/recomendações/determinações consignadas no Parecer Prévio das Contas do Governador – exercícios de 2022 e 2023 – decorrentes de decisão do E. Tribunal Pleno, chegou-se as seguintes constatações em **posição de maio/2025**:

I) Das Ressalvas e Recomendações do exercício de **2022** no total de **75** pendentes para 2023, 9 foram consideradas atendidas, 36 não atendidas, 26 parcialmente atendidas; 3 prejudicadas e 1 não mais aplicável.

II) Da Ressalva (1) e Recomendações (135) do exercício de **2023**, no total de **136**, 16 foram consideradas atendidas; 72 não atendidas; 12 parcialmente atendidas e 36 em atendimento/implementação.

Nesse sentido, levando-se em conta os dois últimos exercícios anteriores, o percentual de atendimento pleno às recomendações e determinações deste Tribunal gira em torno de 11,85% (25 de 211).

Diante deste acompanhamento, bem como dos resultados obtidos no curso da instrução da Fiscalização das Contas Anuais, endosso, de igual forma, as propostas de encaminhamento das determinações e recomendações ao Governo do Estado, por intermédio de seus órgãos e entidades, concernentes ao: **1) Planejamento e Legislação Orçamentária; 2) Monitoramento de Emendas Parlamentares Impositivas e Transferências Voluntárias - Recursos Estaduais Repassados; 3) Demonstrações Contábeis; 4) Gestão da Dívida Ativas; 5) Gestão da Dívida Pública - Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal; 6) Precatórios, Requisitórios de Pequeno Valor e Utilização de Recursos de Depósitos Judiciais; 7) Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização; 8) Regime Próprio de Previdência Social; 9) Responsabilidade Fiscal e Financeira; 10) Benefícios Fiscais e Renúncia de Receitas.**

Acompanho, igualmente, quanto ao encaminhamento das Fiscalizações Operacionais ao seguintes órgãos: **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – HOSPITAIS PORTAS ABERTAS - TC-024143.989.24-2)** - à Secretaria de Estado da Saúde - *propostas com o intuito de melhorias em aspectos relacionados ao fluxo de atendimento nos prontos-socorros dos hospitais gerais de gestão direta estadual, permeando blocos de ações de gerência da SES, Coordenadorias e Unidades Hospitalares;* **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DA CONCESSÃO DE CRÉDITO E MICROCRÉDITO - TC- 024150.989.24-2)** - à Desenvolve SP, ao Banco do Povo Paulista (BPP) e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico - *propostas com o condão de aprimorar a eficiência operacional, a transparência e a equidade no processo de concessão de crédito e microcrédito pelo Estado de São Paulo, assegurando maior coerência nas projeções, segurança no armazenamento das informações e mecanismos eficazes de prevenção e gestão da inadimplência, buscando fortalecer a governança e contribuir para um desenvolvimento socioeconômico mais robusto e sustentável;* **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL – SECRETARIA DA EDUCAÇÃO - TC-024151.989.24-1)** - Secretaria Estadual da Educação (SEDUC) - *propostas - aprimore seus processos e implemente medidas que agilizem o diagnóstico das demandas pedagógicas dos alunos elegíveis à Educação Especial, bem como identifique e elimine as barreiras que impedem o completo atingimento de suas potencialidades, já que a inclusão escolar busca promover a equidade, a acessibilidade e a participação ativa de estudantes com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades no ensino regular;* **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS – TC-024155.989.24-7)** - *propostas de encaminhamento à Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP) e Secretaria da Fazenda e Planejamento (SPF), bem como aos Conselhos Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) visando a identificação dos projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovias para o quadriênio de cada Plano Plurianual, bem como a estruturação de rotinas contábeis, orçamentárias e controles para o acompanhamento do ingresso de receitas das concessionárias de rodovias e de eventuais dispêndios com elas. Através da implementação das propostas de encaminhamento, almeja-se que o Programa Estadual de Concessões de Rodovias seja aperfeiçoado em suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Dessa forma, espera-se que os objetivos logísticos e de desenvolvimento do Estado sejam alcançados de acordo com as demandas de transporte de cargas e de pessoas, identificados em seus planos logísticos de longo prazo;* **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS – ILPI – TC-024156.989.24-6)** - Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS), Conselho Estadual da Pessoa Idosa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral
DSF-I – Departamento de Supervisão da Fiscalização I

(CEI/SP) e Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo (CVS) da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo (SES) - *propostas com o objetivo de possibilitar a disponibilização de informações relevantes para a tomada de decisão, planejamento e controle das atividades de vigilância sanitária, bem como para a atuação dos demais órgãos com atribuições de fiscalização das ILPI, contribuindo, assim, para a elevação da qualidade na prestação desses serviços socioassistenciais no Estado de São Paulo.*

CONCLUSÃO

Ante o exposto, este Departamento de Supervisão da Fiscalização opina pela emissão de parecer prévio favorável às Contas Anuais de 2024 com as propostas de recomendações/determinações e encaminhamentos efetuadas pela Diretoria de Contas do Governador, inseridas no evento 153.3, item XVI do Relatório de Auditoria.

Nestes termos, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito, nos termos dos artigos 183 e 184 do Regimento Interno, pela ATJ, SDG, MPC e PFE.

DSF-I, em 13 de maio de 2025.

[Redacted signature block]

[Redacted text]