



SP



TC-005272.989.23-7

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO ANUAL

CONTAS ESTADUAIS

2023



INSTRUÇÃO POR

Diretoria de Contas do Governador - DCC

Temas:		
Fiscalização Orçamentária, patrimonial e financeira	Responsáveis:	
II - Planejamento e legislação orçamentária		
1. Plano Plurianual - PPA		
2. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO		
3. Lei Orçamentária Anual - LOA		
4. Criação e extinção de órgãos		
III - Monitoramento de Emendas Parlamentares Impositivas e Voluntárias		
IV - Demonstrações Contábeis		
IV.1. Introdução e Adoção de Normas Contábeis		
IV.2. Balanço Patrimonial		
Caixa e Equivalentes de Caixa		
Dívida Ativa		
Dívida Pública		
Demais Contas		
IV.3. Balanço Financeiro		
IV.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa - DFC		
IV.5. Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP		
IV.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL		
IV.7. Balanço Orçamentário		
V - Precatórios, Obrigações de Pequeno Valor e Depósitos Judiciais		
VI - Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização		
VII - Gestão da Previdência Social dos Servidores		
VIII - Responsabilidade fiscal e financeira		
VIII.1 - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF)		
VIII.2 - Transparência		
VIII.3 - Controles de Caixa e Equivalentes de Caixa (CEC)		
IX - Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE		
X - Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		
XI - Fiscalização de Benefícios Fiscais e Renúncia de Receitas		

Supervisão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: DR. TARCÍSIO DE FREITAS

EXERCÍCIO: 2023

RELATOR: CONSELHEIRO DR. ROBSON MARINHO

INSTRUÇÃO: DCG

Senhor Diretor Técnico de Divisão,

I - Preâmbulo

Apresentamos à apreciação de Vossa Senhoria o **Relatório Técnico de Fiscalização das Contas do Governador do Estado de São Paulo**, pertinente ao exercício financeiro de 2023, com vistas à emissão de Parecer Prévio sobre as contas de Governo do Estado, relativas ao exercício em exame, na conformidade do inciso I, artigo 33 da Constituição do Estado, combinado com o inciso I, artigo 2º e artigo 23 e seus parágrafos da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, e do artigo 178 e da letra “a”, inciso I, artigo 183, ambos do Regimento Interno.

A designação do eminente Conselheiro Dr. Robson Marinho como relator das contas do Governo do Estado de São Paulo relativas ao exercício de 2023 se deu por força do disposto no parágrafo único do artigo 38 e no artigo 178 do Regimento Interno, e foi comunicada, em sessão de 01/02/2023 do Tribunal Pleno¹.

As contas do exercício financeiro de 2023 foram entregues neste E. Tribunal, em 30 de abril de 2024, mediante Ofício nº 199/2024 - GS².

II – Limitações ao trabalho e riscos de distorção relevante

Nesta introdução, iniciamos por indicar os principais desafios desta equipe de fiscalização quando da análise das Contas ora em comento, em especial: **i)** quanto à interação com o Sistema Central de **Controle Interno** e, **ii)**

quanto às **Demonstrações Contábeis** que foram apresentadas e respectivas inconsistências detectadas e que, consideradas relevantes, **nos levam a emitir opinião de que não representam a realidade patrimonial do Governo do Estado de São Paulo (GESP).**

A tarefa desta Corte de Contas de realizar fiscalização financeira e Orçamentária nas contas apresentadas pelo governador tem a **função, dentre outras, de expressar uma opinião sobre a regularidade das contas e, em certa medida, aumentar o grau de confiança dos usuários nas demonstrações contábeis e nos demonstrativos fiscais, além de verificar o cumprimento dos mínimos constitucionais, a qualidade do gasto público e a efetividade das políticas públicas.**

Cientes desta nossa responsabilidade é que passamos a resumir abaixo *as razões que não permitem opinar, com segurança, quanto à fidedignidade das Demonstrações Contábeis apresentadas, somada à insegurança que decorre da falta de integração e de conhecimento quanto à atuação do Sistema Estadual de Controle Interno do Estado de São Paulo.*

i. Interação com o Sistema Estadual de Controle Interno:

Nos termos dos artigos 70 e 74 da Constituição Federal é possível extrair que os controles interno e externo atuam, de forma complementar e com finalidades específicas, através de interação sistêmica e articulada.

Em 2023, não foi possível a esta fiscalização conhecer os trabalhos realizados pelo órgão central de controle interno do Estado. Conhecer estes trabalhos nos permitiria, em uma avaliação de riscos, elencar pontos de confiança nas demonstrações contábeis e controles apresentados pela gestão jurisdicionada, principalmente quando se trata de contas do porte do Estado de São Paulo.

Diante desta realidade, esta fiscalização precisou ampliar seus testes para que pudesse emitir uma opinião sobre as demonstrações contábeis apresentadas. Foram identificadas distorções relevantes, relatadas no decorrer do relatório e resumidas a seguir e que, somadas ao desconhecimento quanto à atuação do controle interno nestes casos, implicam na conclusão de que as demonstrações contábeis apresentadas não refletem a realidade patrimonial do Governo do Estado.

ii. Demonstrações Contábeis consolidadas do GESP:

Os trabalhos de fiscalização e auditoria realizados no Balanço Geral do Estado do exercício de 2023, protocolado em 30/04/2024 concluiu por **diversas inconsistências** que são tratadas em tópicos próprios deste relatório,

mas sintetizadas nesta oportunidade, de forma a **justificar a percepção desta fiscalização de que as demonstrações contábeis patrimoniais, financeiras e orçamentárias**, nos aspectos relevantes, **não refletem a situação patrimonial do Estado ao término de 2023**. São diversos problemas, considerados graves:

1. Distorções em Caixa e Equivalentes de Caixa

Foram detectados diversos problemas na gestão contábil do Estado, incluindo falhas na escrituração e no cumprimento do regime de competência, bem como a falta de integração entre o sistema de controle financeiro e a Contabilidade Oficial do Estado. Essas questões resultaram na falta de registros contábeis de significativos valores financeiros em várias secretarias e nos saldos das contas sob gestão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Especificamente, não foram registrados **R\$ 772,86 milhões** referentes à conta de cobrança do FEHIDRO na Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente; **R\$ 76,7 milhões** em aplicações financeiras associadas ao Programa de Incentivo ao Esporte na Secretaria de Esportes; e **R\$ 16 milhões** em conta de despesas com pessoal na Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Além disso, foi identificado que **R\$ 889,16 milhões** dos Fundos de Investimentos estavam disponíveis em conta corrente e ausentes dos registros contábeis. Após ajustar esse valor com os recursos já mencionados do FEHIDRO e **R\$ 25,18 milhões** de contas selecionadas do Fundo Especial de Despesa, verificou-se que o total de recursos não contabilizados oficialmente somam **R\$ 1,79 bilhão**.

Por outro lado, na Contabilidade Oficial do Estado, foram superavaliados **R\$ 943,24 milhões**, devido principalmente à não identificação desses montantes nos registros bancários avaliados. Este problema se agravou com falhas nos registros contábeis, especialmente nas baixas de precatórios vinculadas ao Tribunal de Justiça. Embora ajustes de **R\$ 12 bilhões** tenham sido realizados durante o exercício, eles não foram suficientes para corrigir todas as distorções identificadas.

Ponto importante que implica em ressalva na opinião desta fiscalização é a ausência de normatização de procedimentos contábeis e de controles internos capazes de evitar que contas contábeis destinadas ao registro de dinheiro público (receita orçamentária ou extraorçamentária), permaneçam com saldos fictícios, com baixo ou nenhum controle de conciliação com o real saldo disponível em conta bancária.

2. Distorções em Investimentos

Na área de Investimentos, identificamos cálculos errados e desatualizados relativos à avaliação dos investimentos pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP).

Erros graves foram identificados com lançamentos ocorridos em setembro/2023 tendo por base o balanço das empresas investidas na data de 31/12/2022. Este fato gerou um saldo equivocado, redutor de investimento de aproximadamente **R\$ 18 bilhões** fora o impacto nas contas de resultado (Aproximadamente **R\$ 600 bilhões** a mais registrado tanto em Receitas patrimoniais quanto em despesas).

Além disso, no Balanço Patrimonial, a conta de Ativo de Investimento nas empresas independentes possui distorção de saldo a menor de **R\$ 441 milhões** e, nas empresas dependentes, saldo a menor de **R\$ 1,27 bilhão**.

Também existem erros em conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC). O saldo apresentado no fechamento de 2022 foi repetido no fechamento de 2023 evidenciando dessa forma que a Contabilidade não está dando a devida atenção para a movimentação das contas de investimento. Os levantamentos demonstram que a conta, neste aspecto, ficou superavaliada em **R\$ 1,57 bilhão**.

3. Distorções em Dívida Ativa Tributária e Não Tributária

O saldo apresentado dentre o Ativo Circulante manteve-se sem movimento durante o exercício de 2023. Em nota explicativa a Contadoria explica que “não houve alteração nos valores por intercorrências de falha de apresentação da composição da informação junto a Procuradoria Geral do Estado que acarretaram ajustes a serem adotados em 2024 em complemento a essas informações”. Em síntese, há distorção nos saldos apresentados em 31/12/2023 de **R\$ 6,36 bilhões** e **R\$ 142,28 milhões**, que não correspondem à realidade.

4. Distorções em Imobilizado

O Governo do Estado, atualmente, não possui controle efetivo sobre seu Imobilizado do ponto de vista administrativo e contábil, apesar desta recomendação constar de parecer desta Corte de Contas desde 2019. Devido à falta de controle, não existe uma relação de bens que seja confiável e que possa servir de base para o registro contábil. Ou seja, sem essa relação não é possível realizar uma auditoria adequada e, por isso, não é possível opinar, com segurança, se os valores registrados em 31/12/2023 estão corretos, se deveriam

ser maiores ou menores. Essa falta de controle impossibilita por consequência uma avaliação sobre o cálculo e respectivo registro das despesas com depreciação. O que se pode afirmar é que, aproximadamente **30.000 imóveis não possuem o merecido registro contábil e não existe qualquer mensuração confiável**. Portanto, não é possível opinar sobre todo o saldo de imobilizado registrado no Balanço Patrimonial do Estado.

5. Distorções em Depósitos Judiciais

O Governo do Estado (incluindo o TJSP) não faz um controle financeiro que forneça o devido suporte para os registros contábeis relativos a Depósitos Judiciais colocados à disposição do GESP para pagamento de precatórios. Não foi possível identificar um responsável efetivo que responda pelo tema. Ao longo da auditoria, identificamos que os 3 principais atores envolvidos seriam o TJSP, a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e a Procuradoria Geral do Estado (PGE), no entanto, efetivamente, não existem responsáveis identificados pelo controle e pelos valores atualmente registrados no Demonstrações Contábeis do Estado.

Dessa forma, não conseguimos evidências sobre a exatidão e sobre a movimentação dos valores registrados atualmente.

Durante os trabalhos da fiscalização, diagnosticado o descontrole e alertada a administração, houve um ajuste de mais de **R\$ 10 bilhões** no mês de novembro/2023 sobre valores que deviam ter sido baixados ao longo do tempo, mas que não havia lançamentos contábeis no SIAFEM. Apesar desse ajuste identificado e contabilizado, os procedimentos e rotinas não foram alterados e, portanto, o saldo contabilizado, manteve-se errado em dezembro/2023.

Portanto, não é possível opinar, com segurança, sobre todos os saldos relativos a Depósitos Judiciais e contas relacionadas (como o Fundo de Reserva) que estão registrados no Balanço Patrimonial do Estado.

6. Distorções em Precatórios a Pagar

O Governo do Estado não possui um controle contábil efetivo sobre os precatórios a pagar. Em nossa auditoria, verificamos que pelo fluxo de informação entre as áreas envolvidas, mais especificamente Tribunal de Justiça (TJSP), Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e Procuradoria Geral do Estado (PGE), existem informações divergentes fornecidas por estes órgãos, sistemas que fornecem informações divergentes sobre Precatórios (a justificativa neste caso foi que o sistema é dinâmico e antigo, e com isso não é capaz de gerar um relatório que seja o retrato de um momento específico).

Seja por limitação de sistema, seja por rotinas/procedimentos inadequados, não foi fornecido um relatório confiável que possibilite uma auditoria aprofundada sobre o saldo contabilizado e apresentado no Balanço. Pelos relatórios/documentos apresentados, é possível a percepção de que o saldo de Precatórios a Pagar é na casa dos **R\$ 30 bilhões** e o registro contábil reflete isso, no entanto, não conseguimos apurar e fazer testes sobre o valor registrado no balanço em 31/12/2023, e com isso, este saldo pode estar registrado a maior ou a menor do que seria a realidade.

7. Distorções em Patrimônio Líquido

Ao fazer o trabalho sobre a área de Investimentos, identificamos que o saldo presente na conta de AFAC está incorreto, no entanto, em se tratando de consolidação, o registro de AFAC também impacta o Patrimônio Líquido (PL) do Estado. Ao fazer a consolidação do Balanço, o valor registrado na conta de Investimento deveria ser exatamente o valor registrado no PL consolidado e, não o são. Implicando em mais um erro.

8. Distorções em Demonstração da Variação Patrimonial (DVP)

Devido ao problema identificado na conta de Investimento apontado anteriormente, a Contadoria produziu uma nota técnica aprofundando a investigação que fizeram sobre o tema. Nesta nota está claro que o problema se tratou de erro na apuração e contabilização dos saldos. Apesar de identificados os erros, não foram realizados ajustes em decorrência do sistema contábil já estar fechado para 2023. Com isso, tanto as contas de Outras Variações Aumentativas quanto Outras Variações Diminutivas ficaram erradas em mais de **R\$ 600 bilhões** em 2023. O montante é tão relevante que representa quase 50% do total de Receitas e Despesas do período analisado.

A tudo isso some-se a ocorrência de criação de órgãos acompanhada de alterações na estrutura da Lei Orçamentária Anual, sem o devido processo legislativo, ao arrepio das autorizações e regramentos existentes na LDO, representando despesas realizadas sem a devida autorização orçamentária.

Nosso compromisso é oferecer um trabalho que inspire segurança, fidedignidade, compreensão e relevância, porém, **nos aspectos patrimoniais**, diante de tantas inconsistências e inseguranças nos controles administrativos, associado à não existência de garantias de que houve a atuação do controle interno nestes aspectos, **não é possível afirmar que a situação financeira e patrimonial do Governo do Estado de São Paulo está devidamente refletida nas demonstrações contábeis.**

Sumário

II – PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	11
1 PLANO PLURIANUAL	11
1.1 Objetivo do Relatório	12
1.2 Metodologia	12
1.3 Análise dos Programas Seleccionados	16
1.4 Síntese do Apurado	52
1.5 Impacto	53
1.6 Análise dos Procedimentos de Monitoramento e Avaliação	54
1.7 Conclusão	56
2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS	63
2.1 Lei de Diretrizes Orçamentárias e Respective Anexos	63
2.2 Metas Fiscais (Anexo I) e Item Correlato na Legislação	63
2.3 Anexo de Riscos Fiscais (Anexo II)	81
2.4 Metas e Prioridades (Anexo IV) e Item Correlato na Legislação.....	83
3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	88
3.1 Disposição Preliminar	88
3.2 Do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social.....	88
3.3 Dos Recursos Destinados à Saúde	90
3.4 Do Orçamento de Investimentos das Empresas.....	91
3.5 Da Autorização para Abertura de Créditos Suplementares	91
4 ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO: CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS	94
4.1 A Criação de Secretarias de Estado por Decreto: Aspectos Legais e Institucionais	94
4.2 Apurado pela Fiscalização	95
4.3 conclusão	112
III – MONITORAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS – RECURSOS ESTADUAIS REPASSADOS A TERCEIROS	115
1 Visão Geral	115
2 Transparência	116
3 Execução Orçamentária das Emendas Parlamentares Impositivas.....	118
4 Execução Orçamentária das Transferências Voluntárias	124
5 Análise comparativa – Emendas Impositivas x Transferências voluntárias	127
6 Conclusões	128
IV – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	131
IV.1. Introdução e Adoção de Normas Contábeis	131
IV.2 - Balanço Patrimonial	145
1 Introdução	145
2 Revisão Analítica	146
2.1 Caixa e Equivalentes de Caixa	146
2.2 Créditos a Receber – Curto e longo prazo.....	155
2.2.1Créditos a Receber	–
Exceto Dívida Ativa.....	155
2.2.2Créditos a Receber	156
– Dívida Ativa.....	156
2.3 Investimentos e Aplicações Temporárias – Curto e Longo Prazo.....	176
2.4 Estoques.....	178
2.5 Investimentos – Ativo Não Circulante	178
2.6 Imobilizado	189
2.7 Provisões – Curto e Longo Prazo	205
2.8 Demais obrigações	207
2.9 Dívida flutuante e dívida fundada ou consolidada.....	208
3 Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (Renegociação da Dívida: Lei nº 9.496/1997 e alterações trazidas pela LC 148/2014 e pela LC 156/2016)	211
IV.3. Balanço Financeiro	226
IV.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)	229
IV.5. Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)	233
IV.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL	236
IV.7. Balanço Orçamentário	238
1 Apresentação e Resultado Orçamentário	238

2	Receitas.....	241
3	Despesas.....	263
4	Transferência Especial – da União para o Governo do Estado de São Paulo (Emendas Pix)	279
5	Reserva de Contingência - Fixação e Utilização.....	280
6	Alterações Orçamentárias – Créditos Adicionais e Institutos Constitucionais do Remanejamento, Transferência e Transposição.....	282
	V. PRECATÓRIOS, REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS	294
1	Precatórios.....	294
1.1	Saldos Contábeis.....	294
1.2	Introdução, Histórico e Contextualização.....	294
1.3	Gestão dos Precatórios	297
2	Requisitórios de Pequeno Valor – Programação de Pagamentos e Pagamento aos Credores	316
2.1	Programação de Pagamentos	316
2.2	Pagamento aos Credores	317
3	Utilização de recursos de Depósitos Judiciais	319
3.1	Legislação e Contextualização	319
3.2	Controles Financeiros e Contábeis: Patrimonial e Orçamentário.....	320
	VI – Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização	329
	VII – Gestão da Previdência Social dos Servidores	353
1	Regime Próprio de Previdência Social - Contextualização	353
2	Resultado Previdenciário, Receitas, Despesas, Investimentos, Passivos Contingentes e Passivo Atuarial.....	355
3	Estudos atuariais realizados	376
4	Síntese das Análises	382
	VIII.1 – RESUMO DA FISCALIZAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	384
	VIII.2 ..Transparência	387
	VIII.3 CONTROLES DE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA (CEC).....	393
1	INTRODUÇÃO.....	393
2	ITENS FORA ESCOPO	397
3	APRESENTAÇÃO E CRITÉRIOS ADOTADOS.....	397
4	FISCALIZAÇÃO DA CONTA ÚNICA E FUNDOS DE INVESTIMENTO	401
5	FISCALIZAÇÃO EM OUTRAS CONTAS BANCO MOVIMENTO	423
6	FUNDOS – MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS SEM O DEVIDO REGISTRO CONTÁBIL EM SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO GESP	443
7	CONCLUSÕES.....	459
	IX – Resumo da Fiscalização da Gestão e da Aplicação de Recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.....	478
	X – Resumo do Acessório 4 – Fiscalização da Gestão e Aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).....	481
	XI. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL E DE CONFORMIDADE SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS	485
1	Introdução.....	487
2	Visão Geral, escopo e metodologia Adotada na Fiscalização	495
3	Projeção da Renúncia fiscal para o exercício seguinte e leis orçamentárias.....	496
4	Concessão e Ampliação de Benefícios Fiscais.....	505
5	Mensuração e controle dos benefícios fiscais e da renúncia de receitas Fruída.....	530
6	Avaliação e Monitoramento, pelo governo do estado de São Paulo, QUANTO À efetividade da Renúncia de Receitas.....	557
7	Transparência Ativa e Sigilo Fiscal.....	563
8	Monitoramento do Plano de ação firmado em 2018	583
9	CONCLUSÃO	586
	XII – FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS	591
	XIII – EXPEDIENTES	594
	XIV – MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR	596
	XV – SÍNTESE DO APURADO	619
	XVI.1 - PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	621
	XVI.2 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS DA FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL	652
	XVII – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	663

II – PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

1 PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA), lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, estabelece, 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 continuada¹.

Considerado um **instrumento de planejamento estratégico** de médio prazo, possui o condão de organizar a ação governamental, uma vez que cabe orientar os planos e programas estaduais² e as demais peças orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA)³ a fim de que materializem as ações propostas e impulsionem o desenvolvimento econômico e social sob as perspectivas do estabelecimento dos gastos públicos num horizonte temporal de quatro anos, considerando a viabilidade fiscal no processo de implementação das políticas públicas. Assim, engloba os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, com o objetivo de ampliar a atuação estratégica.

Outra característica relevante é a utilização do plano como **instrumento de gestão estratégica** na medida em que é possível avaliar o cumprimento das metas estabelecidas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A gestão estratégica é respaldada pela atuação do controle interno, cuja atribuição se pauta na avaliação e controle das despesas públicas sob a perspectiva da legalidade e orientada para os resultados.

Dentro desse panorama, podemos considerar o PPA como unidade de gestão que possibilita a integração entre o planejamento, orçamento e a gestão.

O Plano Plurianual do Governo do Estado de São Paulo relativo ao quadriênio de 2020/2023 foi instituído pela Lei 17.262, de 09 de abril de 2020, publicada no DOE de 10/04/2020, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no §1º, artigo 174, da Constituição do Estado.

¹ Constituição Federal, artigo 165, § 1º e replicado na Constituição Estadual, artigo 174, §1º, **pelo princípio da simetria.**

² Constituição Estadual, artigo 174, §3º.

³ Constituição Estadual, artigo 175, § 1º e 1.

Ademais, em virtude das alterações ocorridas nas estruturas programática a partir de 2021⁴, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em 2022, tratou sobre as alterações do Plano Plurianual, no que tange a reestruturação de programas, produtos e indicadores.

1.1 OBJETIVO DO RELATÓRIO

Este relatório visa analisar a eficácia dos procedimentos de monitoramento e avaliação implementados no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 do Estado de São Paulo, além de avaliar a resposta do Governo às falhas e desvios na execução dos programas, produtos e ações. As correções de rumo possibilitam e fornecem informações cruciais para o processo de elaboração do próximo PPA (2024-2027).

A abordagem adotada engloba verificação do cumprimento das metas e a eficiência na implementação das políticas públicas. Através do exame detalhado dos indicadores de desempenho e das justificativas reportadas pelos órgãos setoriais, o relatório busca destacar as principais barreiras enfrentadas e verificar a correlação entre o planejamento orçamentário inicial e as entregas concretas de produtos e serviços, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma a maximizar os resultados para a sociedade. Esta análise é fundamentada pelo Orçamento por Resultados, que articula cada programa dentro de uma cadeia de resultados, começando com objetivos estratégicos e se estendendo até os impactos sociais esperados, permitindo uma gestão orientada para a eficácia das intervenções públicas.

1.2 METODOLOGIA

A metodologia adotada para a análise do Plano Plurianual (2020-2023) do Estado de São Paulo baseou-se em um conjunto de procedimentos destinados a avaliar a eficácia dos programas de governo e respectivos produtos. O foco principal foi identificar quaisquer **desvios na execução dos programas e produtos**, permitindo intervenções para correção de rumos, e coletar informações para a estruturação do próximo PPA (2024-2027).

⁴ Decreto nº 64.998, de 29 de maio de 2020, que dispõe sobre alteração de denominação de Secretaria de Estado e transferências que especifica. Decreto nº 65.474, de 16 de janeiro de 2021, que dispõe sobre a classificação institucional da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão nos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária do Estado.

1.2.1 Seleção e Análise de Programas

Os programas governamentais foram selecionados para análise através do Relatório de Execução Acumulada do Programa do Período do PPA, acessado via sistema SimPPA. Este relatório contém dados detalhados da execução anual dos programas, incluindo seus respectivos indicadores de desempenho, conforme detalhado no Anexo A.1. De igual modo, utilizamos a consolidação das revisões do Plano Plurianual 2020-2023 apresentadas até o Projeto de Lei 663/2021⁵.

1.2.1.1 Comparação e Avaliação

Os dados obtidos foram confrontados com o Quadro Resumo da Programação por Órgão⁶, o qual apresenta uma visão atualizada da classificação dos programas (Finalísticos e Melhoria de Gestão de Políticas Públicas) e dos recursos (orçamentários e não orçamentários) previstos para a execução.

1.2.1.2 Classificação dos Programas

Com base nesta comparação, os programas finalísticos foram classificados, destacando aqueles com a maior previsão de recursos e as maiores diferenças entre os resultados esperados e atingidos referentes aos indicadores de desempenho de programa e produto. Além disso, selecionamos outros programas aleatoriamente para cobrir uma variedade mais ampla de cenários. Isso nos permite uma análise mais completa do desempenho do Plano Plurianual no período de 2020 a 2023.

Tabela 1 - Programas Finalísticos

R\$ Milhares

ÓRGÃO (1)	PROGRAMA	RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS		TOTAL
		CORRENTES	CAPITAL	
08000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELÊNCIA E EQUIDADE	57.636.843	-	57.636.843
08000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	0815 - GESTÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	47.655.119	2.407.002	50.062.121
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E	91.372.469	207.718	91.580.187
10000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO			

⁵ Disponível em: [Projeto de Lei nº 663, de 2021 \(PL 663/21\) \(al.sp.gov.br\)](http://al.sp.gov.br)

⁶ Plano Plurianual 2020-2023 – Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020. Consolida as revisões apresentadas até o PL 663/2021 (p.17 a 20)

48000 - SECR. DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO				
09000 - SECRETARIA DA SAÚDE	0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	125.659		125.659
10000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1015 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE	383.710	16	383.726
48000 - SECR. DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO				
18000 - SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	1811 - CORPO DE BOMBEIROS PREPARADO PARA EMERGÊNCIAS COM FOCO NA GESTÃO DE RISCOS	266.732	38.684	305.416
18000 - SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	1819 - PROTEÇÃO E DEFESA AO CIDADÃO	43.454.828	547.876	44.002.704
53000 - SECRETARIA DE GESTÃO E GOVERNO DIGITAL	2021 - GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA ESTADUAL	155.999.999	676	156.000.675
26000 - SEC.DE MEIO AMBIENTE, INFRAEST. E LOGÍSTICA	2622 - INFRAESTRUTURA HÍDRICA E COMBATE A ENCHENTES	2.190.722	1.936.991	4.127.713
26000 - SEC.DE MEIO AMBIENTE, INFRAEST. E LOGÍSTICA	2623 - PLANEJAMENTO, FORMULAÇÃO E APOIO À IMPLEMENTAÇÃO POLÍTICA DO SANEAMENTO		261.349	261.349
26000 - SEC.DE MEIO AMBIENTE, INFRAEST. E LOGÍSTICA	2624 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA ÁREA OPERADA PELA SABESP	63.068.490	15.227.673	78.296.163

Fonte: Plano Plurianual 2020-2023 - Lei nº 17.262 de 09 de abril de 2020 consolida as revisões apresentadas até o PL 663/2021.

(1) Relatório de Avaliação de Desempenho do Programa 2023.

Por fim, no Apêndice A, é possível consultar a lista dos programas finalísticos, que inclui os resultados médios dos indicadores de programa e produto, além do Índice de Alocação de Recursos por programa⁷.

1.2.2 Critérios

Para realizar uma avaliação sistemática do Plano Plurianual (2020-2023), consideraram-se os seguintes critérios, fundamentados na legislação vigente e em decretos específicos que regulamentam a execução orçamentária e a gestão de políticas públicas:

⁷ Consiste na métrica utilizada para avaliar a distribuição ou alocação de recursos financeiros entre diferentes programas dentro de um plano ou orçamento, como o Plano Plurianual (PPA).

Legislação e Decretos Regulatórios:

- a) Lei nº 17.262/2020⁸: estabelece as diretrizes do PPA 2020-2023;
- b) Decreto nº 64.124/2019⁹, Decreto nº 66.017/2021¹⁰, Decreto nº 56.149/2010¹¹: fornecem orientações gerais para a administração pública na gestão e no monitoramento do PPA;
- c) Decretos Orçamentários: Decreto nº 64.748/2020¹², Decreto nº 65.488/2021¹³, Decreto nº 66.436/2022¹⁴, Decreto nº 67.447/2023¹⁵: detalham normas para a execução orçamentária durante o período do PPA.

Leis Orçamentárias:

- d) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹⁶: Leis nº 17.118/2019, nº 17.286/2020, nº 17.387/2021¹⁷, nº 17.555/2022: definem as metas e prioridades governamentais que influenciam o PPA e orientam a elaboração das leis orçamentárias anuais;
- e) Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁸: Leis nº 17.244/2020, nº 17.309/2020, nº 17.498/2021, nº 17.614/2022: estabelecem o orçamento detalhado para cada ano, alinhado aos objetivos do PPA.

Revisões do Plano Plurianual¹⁹:

- f) Análise das revisões realizadas através dos anexos das mensagens do Governador nos Projetos de Lei para os anos subsequentes (PL nº 627/2020, PL nº 265/2021, PL nº 663/2021), refletindo ajustes e realinhamentos estratégicos.

⁸ Disponível em: planejamento.sp.gov.br

⁹ Disponível em: [Decreto nº 64.124, de 08 de março de 2019 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#)

¹⁰ Disponível em: [Decreto nº 66.017, de 15 de setembro de 2021 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#)

¹¹ Disponível em: [decreto n.56.149, de 31.08.2010 \(al.sp.gov.br\)](#)

¹² Disponível em: [Decreto nº 64.748, de 17 de janeiro de 2020 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#)

¹³ Disponível em: [Decreto nº 65.488, de 22 de janeiro de 2021 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#)

¹⁴ Disponível em: [Decreto nº 66.436, de 13 de janeiro de 2022 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#)

¹⁵ Disponível em: [Decreto nº 67.447, de 13 de janeiro de 2023 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#)

¹⁶ Disponível em: [Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO Atual e Anos Anteriores \(fazenda.sp.gov.br\)](#)

¹⁷ Disponível em: [Secretaria de Planejamento - Central de Informações](#)

¹⁸ Disponível em: [Lei Orçamentária Anual - LOA Atual e Anos Anteriores \(fazenda.sp.gov.br\)](#)

¹⁹ Disponível em: [Secretaria da Fazenda e Planejamento](#)

Avaliação de Desempenho:

g) Utilização dos relatórios extraídos do Sistema de Planejamento e Gestão Pública (SimPPA) e outros documentos como o **Manual para Elaboração dos Programas do Plano Plurianual²⁰**, para verificar a eficácia na implementação e o cumprimento das metas estabelecidas.

Esses critérios visam garantir que a avaliação do PPA seja abrangente e reflita a eficácia do planejamento estratégico governamental, medindo não apenas a conformidade legal e regulatória, mas também a eficácia operacional e o impacto das políticas implementadas.

1.3 ANÁLISE DOS PROGRAMAS SELECIONADOS

Dentre os programas analisados, identificamos algumas inconsistências significativas relacionadas ao alcance dos indicadores de resultados e produto. Os indicadores de resultado, que avaliam a eficácia das ações governamentais em modificar condições ou realidades sociais específicas, apresentaram níveis de atingimento superiores ao inicialmente planejados em alguns programas, de modo a indicar certa descaracterização do planejamento inicial. Por outro lado, os indicadores de produto, responsáveis por mensurar a entrega de bens ou serviços decorrentes das iniciativas programáticas, também mostraram desalinhamentos entre as execuções orçamentárias previstas e os produtos efetivamente entregues à sociedade.

1.3.1 Programa (1811): Corpo de Bombeiros Preparado Para Emergências Com Foco na Gestão de Riscos

O programa ora avaliado possui como objetivo **promover atividades de pronta resposta às emergências de bombeiros e às de defesa civil e de prevenção**, visando à proteção da vida, do meio ambiente e do patrimônio.

1.3.1.1 Indicador de Resultado: 4032 - Ocorrências de Incêndio em Edificações Não Sujeitas ao Regulamento de Segurança Contra Incêndio por 100.000 Habitantes (U/100000HB)

Integrando as informações²¹ sobre a **metodologia de cálculo** do indicador com a **avaliação das metas de resultado e objetivos do programa**

²⁰ Disponível em: [Secretaria da Fazenda e Planejamento](#).

²¹ Justificativas encaminhadas ao TCE pela Setorial (2020, 2022 e 2023).

de resposta a emergências do Corpo de Bombeiros, é possível chegar a uma síntese da situação e dos desafios enfrentados:

a. Mudanças Metodológicas²²: A forma como o indicador de ocorrências de incêndio em edificações não sujeitas ao regulamento de segurança contra incêndio foi **calculado no sistema de dados operacionais apresentou falhas, ao longo da execução do PPA**. A aplicação da fórmula de cálculo, conforme descrito, resultou em um indicador que não condiz com o cenário operacional real, nos primeiros dois exercícios da execução do PPA, indicando uma **superavaliação das ocorrências**.

Tabela 2 - Programa: 1811 - Corpo de Bombeiros Preparado Para Emergências Com Foco na Gestão de Riscos

INDICADOR DE PROGRAMA	R.T. PP A	2020	2021	2022	2023	RESULTADO PARCIAL DO PPA	META FINAL DO PPA	% Ating.
1255 - OCORRÊNCIAS EMERGENCIAIS ATENDIDAS DENTRO DO TEMPO RESPOSTA DE 20 MINUTOS (%)	U.V	66,50	40,85	45,33	56,56	56,56	60,00	94,26
1754 - OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO (%)	U.V	38,75	32,91	32,93	34,78	34,78	38,00	108,47
4032 - OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES NÃO SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO POR 100.000 HABITANTES (U/100000HB)	S	4.004,00	4.025,00	8,87	0,01	8.037,88	2,50	-321315,19

Fonte: Relatório de Execução Acumulada do Programa (2023/12)

²² **Justificativa encaminhada ao TCE SP – 2020** (TC-010103.989.20-8, ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º, p. 146): A variável é descrita no SimPPA como:

“Quantidade de ocorrências de incêndio em edificações não sujeitas ao regulamento de segurança contra incêndio.”

Considerando a média semestral, a apuração da quantidade de ocorrências reflete uma média de 305,5

Ocorrências, sendo 311 ocorrências para o período de 2020-s1 e 300 ocorrências para o período de 2020-s2.

Observa-se, entretanto, que a totalização e o cálculo do resultado apresentam inconsistências em sua fórmula.

A descrição da fórmula é definida por “a”, apenas, sem outras variáveis.

Desse modo, pode-se concluir que a fórmula de cálculo não reflete adequadamente a totalização do indicador, que deveria corresponder à seguinte expressão:

Indicador = (a*100.000)/população total do estado

Outra consideração é a de **que a meta estabelecida não reflete, estatisticamente, a realidade da apuração no sistema de dados operacionais.**

Após análise da quantidade de ocorrências da natureza mencionada pelo produto, observa-se que não houve grandes variações de valores nos últimos anos, com o número variando no intervalo de 300 a 360 ocorrências por mês. Aplicando os valores na fórmula supracitada, o indicador apresentaria o resultado aproximado de 0,8 ocorrências de incêndio em edificações não sujeitas ao regulamento de segurança contra incêndio por 100.000 habitantes por mês (e não 0,04, como apresenta o SimPPA).

Justifica-se, portanto, a divergência no resultado parcial, uma vez que há inconsistência na metodologia de cálculo e a meta proposta não reflete a realidade do atendimento de ocorrências dessa natureza.

Tabela 3 - Fórmulas e Variáveis dos Indicadores - 2020

INDICADOR DE RESULTADO	FÓRMULA DE CÁLCULO	VARIÁVEIS
OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES NÃO SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO POR 100.000 HABITANTES (u/100000hb)	A	A - QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES NÃO SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO

 Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE²³ (2020)

Tabela 4 - Fórmulas e Variáveis dos Indicadores - 2021

INDICADOR DE RESULTADO	FÓRMULA DE CÁLCULO	VARIÁVEIS
OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES NÃO SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO POR 100.000 HABITANTES (u/100000hb)	$((A * 100000) / 44840384)$	A - QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES NÃO SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO

 Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE²⁴ (2021)

Tabela 5 - Fórmulas e Variáveis dos Indicadores - 2022

INDICADOR DE RESULTADO	FÓRMULA DE CÁLCULO	VARIÁVEIS
OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES NÃO SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO POR 100.000 HABITANTES (u/100000hb)	$(A * 100.000) / B$	A - QUANTIDADE DE OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES NÃO SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO B - POPULAÇÃO TOTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

 Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE²⁵ (2022)

b. Discrepâncias entre resultados alcançados e metas planejadas²⁶: As metas estabelecidas para este indicador **divergem da realidade operacional**, não refletindo as **condições efetivas** e a **capacidade de resposta do Corpo de Bombeiros**. Este desalinhamento implica na

²³ TC-010103.989.20-8, ev. 80 (Arquivo: 3 – Inciso II Artigo 3º).

²⁴ TC-005075.989.21-0, ev. 61 (Arquivo: 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE).

²⁵ TC-005401.989.22-3, ev. 96 (Arquivo: 2 - Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE).

²⁶ **Justificativa encaminhada ao TCE SP – 2020** (TC-010103.989.20-8, ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º, p. 146): A variável é descrita no SimPPA como:

“Quantidade de ocorrências de incêndio em edificações não sujeitas ao regulamento de segurança contra incêndio.” Considerando a média semestral, a apuração da quantidade de ocorrências reflete uma média de 305,5 ocorrências, sendo 311 ocorrências para o período de 2020-s1 e 300 ocorrências para o período de 2020-s2. **Observa-se, entretanto, que a totalização e o cálculo do resultado apresentam inconsistências em sua fórmula.**

A descrição da fórmula é definida por “a”, apenas, sem outras variáveis.

Desse modo, pode-se concluir que a fórmula de cálculo não reflete adequadamente a totalização do indicador, que deveria corresponder à seguinte expressão:

Indicador = $(a * 100.000) / \text{população total do estado}$.

Outra consideração é a de **que a meta estabelecida não reflete, estatisticamente, a realidade da apuração no sistema de dados operacionais.**

Após análise da quantidade de ocorrências da natureza mencionada pelo produto, observa-se que não houve grandes variações de valores nos últimos anos, com o número variando no intervalo de 300 360 ocorrências por mês. Aplicando os valores na fórmula supracitada, o indicador apresentaria o resultado aproximado de 0,8 ocorrências de incêndio em edificações não sujeitas ao regulamento de segurança contra incêndio por 100.000 habitantes por mês (e não 0,04, como apresenta o SimPPA).

Justifica-se, portanto, a divergência no resultado parcial, uma vez que há inconsistência na metodologia de cálculo e a meta proposta não reflete a realidade do atendimento de ocorrências dessa natureza.

definição de **objetivos potencialmente inatingíveis** ou **não representativos da eficácia das políticas de prevenção e resposta a emergências**.

c. Impacto na Avaliação de Desempenho pelo TCE SP: As metas divergem entre os dados reportados na prestação de contas encaminhadas e os dados extraído no Sistema (SimPPA), o que pode resultar em avaliações controversas.

Tabela 6 - Comparação entre os Resultados Anuais Apresentados na Prestação de Contas e os Dados do Relatório do Sistema SimPPA

INDICADOR DE PROGRAMA	OCORRÊNCIAS DE INCÊNDIO EM EDIFICAÇÕES NÃO SUJEITAS AO REGULAMENTO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO POR 100.000 HABITANTES (u/100000hb)							
ANO/MÊS	R.T.A	POLARID.	PERIOD.	BASE GEOGRÁFICA	META LDO	RESULTADO ANUAL	% META	RESULTADO EXTRAÍDO EM SISTEMA ⁽⁵⁾
2020/12 ⁽¹⁾	M	-	S	Estado	0,04	305,5	-6.947,95	4.004,00
2021/12 ⁽²⁾					0,8	0,7	113,03	4.025,00
2022/12 ⁽³⁾					9,6	0	199,97	8,87
2023/12 ⁽⁴⁾					0,8	0,01	199,37	0,01

Fontes:

- (1) Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE (2020)
- (2) Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE (2021)
- (3) Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE (2022)
- (4) Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE (2023)²⁷
- (5) Relatório de Execução Acumulada Extraído no SimPPA (18/04/2024)

Diante do exposto, a Coordenadoria de Planejamento informou²⁸ que o indicador 2308, que mede a proporção de ocorrências de incêndio em edificações não sujeitas ao regulamento contra incêndio por 100.000 habitantes, enfrentou problemas significativos de cálculo em 2020 **devido ao uso inadequado da fórmula, que não levava em conta o número de habitantes na sua computação**, resultando em discrepâncias notáveis. A **análise técnica revelou que, enquanto a média semestral das ocorrências era corretamente calculada, a formulação final do indicador falhava ao não dividir pelo número total da população**, o que distorcia o resultado divulgado. Em resposta a esses problemas, em 2021 foi ajustada a fórmula para incorporar corretamente a divisão pela população, usando a variável B para representar a população anualmente ajustada. Para alinhar os dados históricos com a nova metodologia, a revisão do PPA proposta na LDO de 2022 introduziu um novo indicador, 4032, que para a manutenção do histórico do novo indicador, incluiu os valores de 2020 e 2021 sem a respectiva conversão da fórmula aplicada em sistema, o que deu causa a distorção identificada.

²⁷ Justificativa encaminhada no Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE (TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. Doc. 31.3 – PRESTACAO DE CONTAS PARTE 1, p. 202).

²⁸ Resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 40/2024, item 23.

Com a perda de um parâmetro de análise constante, torna-se desafiador avaliar a eficiência com que os recursos são aplicados e como eles contribuem para a entrega de produtos/serviços à população.

1.3.1.2 Produto: 590 - Expansão do Serviço de Bombeiros (M)

O indicador de produto em questão mensura o percentual de municípios com mais de 50.000 habitantes que contam com instalações do Corpo de Bombeiros. Esse percentual é obtido pela fórmula $(A/B) \times 100$, onde A representa a quantidade de municípios com população acima de 50.000 habitantes que possuem uma unidade do Corpo de Bombeiros, e B é a quantidade total de municípios no estado com população acima de 50.000 habitantes.

Tabela 7 - Análise do Indicador de Produto 590

PRODUTO (CLASSIFICAÇÃO):		590 - EXPANSÃO DO SERVIÇO DE BOMBEIROS (M)						
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)		3074 - MUNICÍPIOS ACIMA DE 50.000 HABITANTES COM A PRESENÇA DO CORPO DE BOMBEIROS (%)						
TIPO:		LOA						
PERIODICIDADE:		Quadrimestral						
AÇÃO:		1054 - CONSTRUÇÃO E READEQUAÇÃO DE INSTALAÇÕES FÍSICAS						
OPERACIONAL					FINANCEIRO R\$ Milhares			
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADO (G)	% (G/F)
Somatória	78	246	315,73	2020	7.250	4.427	2.222	50
Somatória	0	246	não se aplica	2021	0,01	1.900	1.900	99,98
Média	38,5	87	224,85	2022	4.000	4.000	3.987	99,68
Média	0	87	não se aplica	2023	3.812	0	0	0

Fonte: Justificativas ao TCE (Extraídas do SimPPA 18/04/2024).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

Ao analisar os resultados do indicador do produto selecionado em conjunto com a execução orçamentária, observamos:

a. **Comprometimento da análise temporal:** a mudança na metodologia de totalização do indicador de produto acarretou um comprometimento na análise temporal, afetando a continuidade dos dados e a possibilidade de comparar resultados ao longo dos períodos. As distintas regras de totalização podem apresentar números que, embora corretos dentro de seus próprios sistemas, não permitem uma comparação direta ano a ano, prejudicando a análise longitudinal e a interpretação da eficácia operacional em relação à execução financeira. Esse cenário compromete a avaliação da correlação entre os recursos investidos e os resultados alcançados.

1.3.1.3 Produto: 615 - Formação e Capacitação de Profissionais (M)

O indicador de produto em análise mede o percentual de capacitações realizadas anualmente por bombeiros militares, calculado pela fórmula $(A/B) \times 100$. Os parâmetros definidos são: *A* representa a quantidade de certificados de conclusão de cursos de atualização, especialização e formação emitidos para bombeiros militares, e *B* indica a quantidade de bombeiros efetivamente em atividade.

Ao examinar os resultados do indicador do produto escolhido e a execução orçamentária, verificamos:

a. Descompasso entre o resultado operacional (Produto ofertado) e a execução orçamentária: O exame comparativo entre os exercícios de 2022 e 2023 evidencia uma discrepância no que tange à relação entre os resultados operacionais — especificamente o volume de capacitações realizadas — e a execução financeira associada. No ano de 2022, observou-se um excedente notável na realização de capacitações operacionais atribuída à inclusão de novos integrantes no quadro militar, com reflexos positivos nos índices de desempenho.

Tabela 8 - Análise do Indicador de Produto 615

PRODUTO (CLASSIFICAÇÃO):	615 - FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS (M)						
INDICADOR DE PRODUTO (LOA): (Unidade de Medida)	1358 - CAPACITAÇÕES OPERACIONAIS REALIZADAS POR BOMBEIRO MILITAR AO ANO (%)						
TIPO(1):	LOA						
PERIODICIDADE:	Mensal						
AÇÃO:	5705 - FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS						
	OPERACIONAL				FINANCEIRO (R\$ Milhares)		
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADADO (G)	% (G/F)
Somatória	90,00	50,83	56,47	2020	4.938,24	4.835,06	97,91
Somatória	90,00	77,28	85,87	2021	4.685,33	4.678,97	99,86
Somatória	89,00	110,03	123,63	2022	4.682,20	4.504,57	96,21
Somatória	89,00	11,69	13,14	2023	6.051,70	3.934,40	65,01

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

Contudo, no ano subsequente, a disparidade entre o investimento financeiro e o cumprimento operacional tornou-se evidente. Um desembolso de 3,9 milhões de reais correspondeu a somente 11,69% da concretização das capacitações projetadas, em flagrante contraste com o cenário de 2022, onde

um dispêndio de 4,5 milhões de reais foi capaz de sustentar plenamente o programa de capacitação.

Essa divergência entre os resultados operacionais alcançados e os recursos financeiros liquidados indica potencial ineficiência na alocação e utilização dos recursos disponíveis, que pode ser resultante do comprometimento do planejamento financeiro, estratégias de implementação e possíveis deficiências operacionais.

1.3.2 Programa (0800): Aprendizagem e Excelência de Qualidade

O programa tem como objetivo a formação integral dos estudantes de São Paulo, promovendo a aprendizagem de excelência e o desenvolvimento de habilidades essenciais para o século XXI. Isto é alcançado através de um currículo alinhado ao projeto de vida dos alunos no novo ensino médio, oferecendo atividades complementares como cursos de idiomas e projetos de enriquecimento curricular.

1.3.2.1 Produto: 0875 - Atividades Complementares ao Currículo e Conexão com a Comunidade Escolar (F)

O produto "Atividades Complementares ao Currículo e Conexão com a Comunidade Escolar (F)" utiliza como **indicador o número total de alunos envolvidos em projetos de enriquecimento curricular**. Este indicador é calculado pela soma das seguintes variáveis:

- A - Quantidade de alunos que participaram de **olimpíadas e eventos científicos**;
- B - Quantidade de alunos que participaram dos **Jogos Escolares do Estado de São Paulo**;
- C - Quantidade de alunos envolvidos em **atividades pedagógicas, esportivas ou culturais**;
- D - Número de alunos participantes em **atividades oferecidas pelas escolas** quando estas estão abertas à comunidade;
- E - Quantidade de alunos **matriculados nos Centros de Ensino de Idiomas**.

O indicador busca avaliar o grau de envolvimento dos alunos em atividades que complementam o currículo tradicional e fortalecem sua conexão com a comunidade escolar. O indicador visa medir a abrangência e a efetividade dos programas extracurriculares em fornecer experiências educativas diversificadas e enriquecedoras, que estimulam o desenvolvimento acadêmico, cultural, esportivo e social dos estudantes.

Durante a vigência do Plano Plurianual (2020-2023), identificamos na execução do respectivo produto:

a. Discrepâncias entre resultados alcançados e metas planejadas: durante o período pandêmico e pós-pandêmico, foi observado que o percentual de alunos participando das atividades de enriquecimento curricular superou significativamente as projeções iniciais alcançando o percentual final de 215%, o que indica fragilidades na elaboração do respectivo indicador e respectiva readequação.

Tabela 9 - Histórico de Desempenho do Indicador: 2020-2023

PRODUTO	INDICADOR DE PRODUTO	2020	2021	2022	2023	RESULTADO PARCIAL DO PPA	META FINAL DO PPA	% Ating.
0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELÊNCIA E EQUIDADE								
0875 - ATIVIDADES COMPLEMENTARES AO CURRÍCULO E CONEXÃO COM A COMUNIDADE ESCOLAR (F)	1739 - NÚMERO DE ALUNOS PARTICIPANTES EM PROJETOS DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR (unidade)	1.022.595	3.376.753	8.153.164	5.105.577	4.414.522	2.053.499	214,98%

Fonte: Relatório da Execução de Programas Período PPA (SimPPA), extraído em 01/05/2024.

b. Descompasso entre os resultados operacionais e a execução orçamentária: em 2020²⁹, a despesa média por aluno foi de R\$ 30, decorrente da redução da participação dos alunos em virtude das restrições impostas pela Pandemia. Contudo, em 2021³⁰, observou-se que 15,5 milhões foram suficientes para atender 3,3 milhões de alunos, o que foi considerado eficiente dado o contexto da adaptação para o formato online. Em 2022³¹, com

²⁹ **Justificativa encaminhada ao TCESP – 2020** (TC-010103.989.20-8, ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º, p. 10) : devido ao estado de pandemia decretado pela OMS e a consequente suspensão das aulas presenciais no Estado SP ocasionada pelo Decreto nº 64.864, de 16/3/2020 todos os eventos presenciais, tais como os jogos escolares do Estado de SP - JEESP, as atividades pedagógicas organizadas pela unidade escolar de cunho pedagógico, esportivo ou cultural e a Feira de Ciências das Escolas Públicas - FECESP foram severamente afetados, sendo que grande parte dos eventos foram suspensos.

³⁰ **Justificativa encaminhada ao TCESP - 2021** (TC-005075.989.21-0, ev. 61 - Doc. 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p. 9): devido ao realinhamento da forma de participação dos alunos em projetos de enriquecimento curricular, que passou a incluir muitas atividades online devido às limitações ocasionadas pela Pandemia da Covid-19, foi possível realizar uma quantidade significativamente maior dessas atividades. Além disso, **com a retomada gradual das atividades presenciais, foi igualmente possível a retomada das atividades de enriquecimento curricular de forma presencial, ainda que as atividades online não tenham sido descontinuadas**, de modo que isso se refletiu em um aumento significativo no número de alunos que efetuaram essas atividades no segundo semestre. Ademais, houve uma participação expressiva de alunos na olimpíada brasileira de matemática das escolas públicas, cuja adesão passou de uma média de 1.100.000 alunos nos anos anteriores para 2.646.573 em 2021.

³¹ Justificativa TCE (2022) extraída do SimPPA: o número de alunos participantes em atividades nas escolas abertas à comunidade teve **aumento substancial devido à retomada total das atividades presenciais, após período pandêmico. Além disso, é relevante destacar que as atividades online que se iniciaram durante esse período não foram descontinuadas, e isso se refletiu em um aumento significativo no número de alunos que**

um investimento de 24,47 milhões, 8 milhões de alunos foram atendidos, indicando um custo médio por aluno que se manteve razoavelmente baixo. Entretanto, em 2023, a despesa liquidada média por aluno duplicou, apesar da retomada das atividades presenciais e manutenção das atividades em formato online, o que sugere uma avaliação inadequada dos montantes necessários para a execução das atividades disponibilizadas aos alunos.

Tabela 10 - Análise do Indicador de Produto 875

PRODUTO (CLASSIFICAÇÃO):	875 - ATIVIDADES COMPLEMENTARES AO CURRÍCULO E CONEXÃO COM A COMUNIDADE ESCOLAR (F)							
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)	1739 - NÚMERO DE ALUNOS PARTICIPANTES EM PROJETOS DE ENRIQUECIMENTO CURRICULAR (unidade)							
TIPO:	LOA							
PERIODICIDADE:	Semestral							
AÇÃO:	6169 - VIABILIZAÇÃO DE CURSOS DE IDIOMAS, ATIVIDADES COMPLEMENTARES E ESCOLA ABERTA							
	OPERACIONAL				FINANCEIRO (R\$ Milhares)			Despesa Liq. por aluno (G/B) ⁽¹⁾ R\$
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADADO (G)	% (G/F)	
Somatória	2.007.201	1.022.595	51,0	2020	30.919	30.810	99,6	30,1
Somatória	2.037.775	3.376.753	165,7	2021	15.557	15.547	99,9	4,6
Somatória	2.068.773	8.153.164	394,1	2022	31.749	24.476	77,1	3,0
Somatória	2.100.267	5.105.578	243,1	2023	36.355	33.786	92,9	6,6

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA)

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

(1) Total de despesas (incluindo custos operacionais e outros gastos não diretamente relacionados à produção ou serviço educacional) dividido pelo número de alunos beneficiados. Esta análise oferece uma visão clara sobre quanto está sendo efetivamente gasto por aluno dentro do contexto financeiro mais amplo da respectiva ação.

1.3.3 Programa (1015): Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade

O programa objetiva promover o desenvolvimento econômico por meio da melhoria da produtividade, da competitividade, da promoção da inovação e da difusão tecnológica, mantendo e ampliando de modo sustentável as vantagens competitivas do Estado de São Paulo para incentivar investimentos públicos e privados, impulsionando de forma equilibrada as potencialidades territoriais.

Em relação ao respectivo programa identificamos que o mesmo se trata de um programa do tipo guarda-chuva, conforme evidenciado pelo próprio

efetuaram atividades pedagógicas complementares. Ademais, houve uma participação expressiva de alunos na olimpíada brasileira de matemática das escolas públicas, cuja adesão foi de 2.990.290 em 2022.

Órgão Central em recomendação contido no Relatório de Avaliação do Desempenho do Programa³²:

Cabe ressaltar que o Programa 1015 é um **programa guarda-chuva³³, formado por diversas áreas**, o que **dificultou uma análise sobre a totalidade do programa e sobre uma visão mais geral e uniforme**. A grande maioria dos indicadores de resultado são relacionados a atividades da Investe SP, por exemplo, não representando o programa em sua totalidade.

Com relação as metas ao final do PPA, os indicadores de resultado tiveram execução física abaixo do esperado, não representando o resultado obtido pelo programa como um todo, pois a maioria dos indicadores de produto ficaram com execução física dentro da meta estabelecida (90 a 130%) ou bem acima desse padrão.

Com relação à avaliação de desempenho do Programa 1015, ocorreram muitas mudanças na sua gestão. Em 2023, houve mudanças do gerente do Programa e de gerentes de Produto.

Além disso, com a reforma administrativa, parte dos indicadores do programa foram para a SCTI.

De forma geral, há coerência entre os registros dos quadros FOFA com a análise feita pelo gerente de Programa.

1.3.3.1 Produto: 1652 – Fomento à Atividade Empreendedora – Empreenda SP (F)

O produto 1652 - Fomento à Atividade Empreendedora - Empreenda SP (F) utiliza como indicador o número 3575 - Empreendimentos Capacitados para o Empreendedorismo (unidade). Este indicador é definido pelo número de empreendimentos que foram capacitados no âmbito do programa.

Ao avaliar os resultados do indicador do produto selecionado e a execução orçamentária, verificamos:

a. Problemas no planejamento orçamentário: na ação orçamentária de Apoio ao Empreendedor (5285) foi identificada **altas taxas de redução orçamentária e baixas taxas de liquidação**, refletindo a necessidade de revisão tanto na definição de prioridades quanto na capacidade de implementação das ações planejadas.

³² Extraído no Sistema SimPPA.

³³ Programas abrangentes que cobrem ou incluem uma variedade de subprogramas, projetos, iniciativas ou atividades menores, tendo como objetivos a coordenação estratégica de atividades diversas e o alinhamento de subprogramas com objetivos maiores. No entanto, os programas guarda-chuva podem apresentar desafios e potenciais prejuízos para o planejamento, incluindo: complexidade na gestão, dificuldade na alocação de recursos, risco de desvio de foco, problemas de comunicação, avaliação de desempenho, flexibilidade versus coerência e mudanças de prioridades.

Tabela 11 - Análise do Indicador de Produto 1652

PRODUTO:	1652 – FOMENTO À ATIVIDADE EMPREENDEDORA – EMPREENDA SP (F)			
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)	3575 – EMPRESAS CAPACITADAS PARA O EMPREENDEDORISMO (unidade)			
TIPO:	LOA			
PERIODICIDADE:	Mensal			
AÇÃO:	5285 – APOIO AO EMPREENDEDOR – EMPREENDA SP			
FINANCEIRO (R\$ Milhares)				% Taxa de Variação Orçamentária ((F-E) / E)
DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADADO (G)	% (G/F)	
11.983	1.799	-	-	- 85
8.460	7.401	8	0,11	- 13
8.310	2.607	18	0,69	- 69
3.989	22	11	49,13	- 99

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

b. Descompasso entre o resultado operacional (Produto ofertado) e a execução orçamentária: A incongruência entre eficiência operacional e execução financeira é destacada pela transição para o ensino remoto, que possibilitou o acolhimento de um maior contingente de empreendedores e empresas. Essa modalidade ofereceu versatilidade nos horários dos cursos, ajustando-se à disponibilidade dos inscritos e diversificando os métodos de ensino através de aulas ao vivo, plataformas de mensagens, consultoria virtual e conteúdos gravados para acesso sob demanda. **No entanto, o crescimento no número de participantes capacitados em empreendedorismo não se traduziu em um incremento proporcional nos gastos orçamentários, revelando um dispêndio financeiro aquém do orçamentado.** Esta situação sugere uma **superestimação na previsão orçamentária, apontando para uma reserva de recursos financeiros possivelmente excedentes em face do histórico de execução.**

A situação ora suscitada aponta para a ineficiência na alocação de recursos, uma vez que não há artigo específico na Lei nº 4.320/1964 que trate da ineficiência na alocação de recursos, o art. 2º define que o orçamento é expressão da política econômico-financeira e do programa de trabalho do Governo, implicando que os recursos devem ser alocados eficientemente de acordo com esses objetivos.

Tabela 12 - Análise do Indicador de Produto 1652

PRODUTO:	1652 - FOMENTO À ATIVIDADE EMPREENDEDORA - EMPREENDA SP (F)						
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)	3575 - EMPRESAS CAPACITADAS PARA O EMPREENDEDORISMO (unidade)						
TIPO:	LOA						
PERIODICIDADE:	Mensal						
AÇÃO:	5285 - APOIO AO EMPREENDEDOR - EMPREENDA SP						
	OPERACIONAL				FINANCEIRO (R\$ Milhares)		
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADO (G)	% (G/F)
Somatória	350	29.875	8535,71	2020	1.799	-	-
Somatória	350	29.875	8.536	2021	7.401	8	0,11
Somatória	450	478.284	106.285	2022	2.607	18	0,69
Somatória	500	564.317	112.863	2023	22	11	49,13

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

1.3.4 Programa (2622): Infraestrutura Hídrica e Combate a Enchentes

O programa objetiva diminuir a recorrência das inundações e aumentar a disponibilidade hídrica no Estado de São Paulo.

Na ação renasce Tietê (código 2601) foi verificada a utilização do mesmo número de ação para monitorar empréstimos de períodos distintos, conforme a seguintes justificativas extraídas do Sistema (SimPPA) e encaminhadas ao TCE SP:

2020³⁴: o acordo de empréstimo junto ao BID, propiciou um elenco de obras e ações para revitalização e recuperação das áreas das várzeas do Tietê localizadas na Zona Leste de São Paulo. Para abrigar acordo de empréstimo foi criada da ação "2301- Parque Várzeas do Tietê. Esse acordo de empréstimo está concluído, restando para 2020 despesas referentes ao fechamento do empréstimo, o qual já conta com consultoria e auditoria especializada para a prestação de contas dos exercícios 2015 a 2019 (finais). A fim de evitar aumento dos números de ações no programa, aproveitou-se a de número 2301, porém com nome "renasce tietê", para abrigar o futuro acordo de empréstimo, também junto ao BID, o qual está em tramitação, ainda não celebrado. Por essa razão no monitoramento SimPPA 2020, o resultado da meta consta no 0 (zero) executada.

³⁴ Justificativa encaminhada ao TCE SP – 2020 (TC-010103.989.20-8, ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º, p. 215).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

2021³⁵: o projeto renasce tietê está dependendo da finalização do acordo de empréstimo junto ao BID, e está sendo operacionalizado pela SIMA - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente.

2022³⁶: houve atraso no repasse do dinheiro do financiamento, por tanto atraso nas licitações.

2023³⁷: as condições de elegibilidade para atendimento às regras do programa de financiamento foram finalizadas somente no início de 2024, o que impactou no desembolso das obras de implantação previstas no programa.

Desse modo, o percentual executado de projetos renasce Tietê foi de 3,91%, enquanto a execução orçamentária média 36% durante o PPA, que correspondeu a R\$ 55,7 milhões em despesas liquidadas.

Tabela 13 - Histórico de Desempenho do Indicador: 2020-2023

PRODUTO	INDICADOR DE PRODUTO	TIPO INDICADOR	R.T.PPA	2020	2021	2022	2023	RESULTADO PARCIAL DO PPA	META FINAL DO PPA	% Ating.
2622 - INFRAESTRUTURA HÍDRICA E COMBATE A ENCHENTES										
1031 - RECUPERAÇÃO DE ÁREA DE VÁRZEA (F)	2482 - PERCENTUAL DE ÁREA DE VÁRZEA RECUPERADA (%)	PPA	U.V	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	60,00	0,00%
	2978 - PERCENTUAL EXECUTADO DO PROJETO RENASCE TIETÊ (%)	LOA	U.V	0,00	0,00	0,00	3,00	3,00	76,76	3,91%

Fonte: Relatório Execução de Programas Período PPA (SimPPA).

No âmbito do Plano Plurianual (PPA) tal iniciativa pode ter repercussões significativas no monitoramento e na avaliação efetiva do plano relacionadas a ambiguidade no monitoramento, avaliação ineficaz, desafios na responsabilização, atrasos nos projetos, dificuldades na correção de cursos e prejuízos na transparência.

Tabela 14 - Análise do Indicador de Produto 1031

PRODUTO:	1031 - RECUPERAÇÃO DE ÁREA DE VÁRZEA (F)
INDICADOR DE PRODUTO:	2978 - PERCENTUAL EXECUTADO DO PROJETO RENASCE TIETÊ (%)
(Unidade de Medida)	
TIPO:	LOA
PERIODICIDADE:	Mensal
AÇÕES:	2301 - RENASCE TIETÊ
	OPERACIONAL
	FINANCEIRO (R\$ Milhares)

³⁵ Justificativa encaminhada ao TCE SP - 2021 (TC-005075.989.21-0, ev. 61 - Doc. 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p.197).

³⁶ Justificativa não encaminhada ao TCE SP. Extração da Justificativa realizada no SimPPA.

³⁷ Justificativas encaminhadas ao TCE SP - 2023 (TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.3 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 1, p. 282).

REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADO (G)	% (G/F)
Último Valor	8,69	0	0	2020	39.948	32.332	15.119	47
Último Valor	12	-	-	2021	9.375	21.488	11.414	53
Último Valor	12,26	0	0	2022	47.172	33.065	7.941	24
Último Valor	13	3	23	2023	120.226	108.504	21.255	20

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

Além disso, a orientação provida pelo órgão central responsável pelo planejamento foi a seguinte:

A apuração e o monitoramento dos dados apresentaram muitos problemas durante o ciclo do PPA 20-2024^(Sic)³⁸ acarretando a necessidade abertura de sistema para ajustes nos dados lançados em diversos momentos. Entre os fatores que contribuíram para isso destacam-se: a estrutura dos produtos, ações e indicadores (no qual se confundia a ação de um produto com o indicador de outro) e a mudança em alguns momentos dos técnicos responsáveis pelas apurações dos dados e monitoramento dos indicadores. Para o novo ciclo do PPA os produtos e ações do programa foram remodelados.

Por fim, destacamos que, devido às inconsistências observadas na execução orçamentária, o Ministério Público do Estado de São Paulo solicitou a elaboração de relatório detalhando a execução orçamentária estadual destinada ao combate das enchentes. Isso segue um levantamento realizado pelo respectivo órgão entre 2019 e 2022, que revelou que 42% do orçamento alocado para obras de prevenção e combate a enchentes não foram efetivamente utilizados, indicando um descumprimento sistemático do orçamento previsto para esses gastos³⁹. Entre as causas identificadas para os problemas na execução orçamentária estão fatores externos, como chuvas que impactaram negativamente o progresso das obras e o licenciamento pelo IBAMA, baixa produtividade, rescisões contratuais, e a necessidade de desacelerar as obras para atender a demandas ambientais. Tais aspectos influenciaram a entrega dos produtos (bens e serviços) e, conseqüentemente, a execução orçamentária, que é foco da solicitação do Ministério Público do Estado de São Paulo.

1.3.5 Programa (815): Gestão Institucional da Secretaria da Educação

O objetivo do programa é assegurar o funcionamento da estrutura da secretaria da educação com ambiente escolar adequado à aprendizagem das competências do Século XXI, com melhoria e modernização dos recursos de

³⁸ O registro original menciona incorretamente o PPA como 2020-2024; no entanto, o período de vigência correto do plano é de 2020 a 2023.

³⁹ Ofício nº 1.784/2023 – EXPPGJ. TC-005983.989.22-9, ev. 97.

tecnologia e comunicação. promover a conformidade dos processos de gestão para eficiência operacional e qualidade do gasto público, profissionalizando a gestão, valorizando e cuidando dos profissionais da educação.

1.3.5.1 Indicador de Resultado: 3750 - Número de Ambientes Pedagógicos para Implementação do Currículo Paulista

O indicador de resultado "Número de Ambientes Pedagógicos para Implementação do Currículo Paulista" (unidade 3750) mede a quantidade total de infraestruturas dedicadas ao suporte educacional no estado, combinando o número de salas de leitura (A), quadras poliesportivas (B), e laboratórios (C). O objetivo deste indicador é quantificar os recursos físicos disponíveis que facilitam a implementação do Currículo Paulista, proporcionando um ambiente educacional enriquecido e diversificado que suporta uma ampla gama de atividades pedagógicas.

Ao avaliar os resultados do indicador do resultado associado ao programa selecionado e a execução orçamentária, identificamos:

a. Discrepância entre resultados alcançados e metas planejadas: refere-se ao indicador "Número de Ambientes Pedagógicos para Implementação do Currículo Paulista" (Código: 3750), onde o resultado acumulado excede consideravelmente o inicialmente planejado.

Verificamos que a distorção ocorreu em virtude da incongruência entre a **fonte de informações (Cadastro de Escolas) utilizada para elaboração do indicador**, em 2018, e a **totalidade de ambientes que a rede de ensino possuía no início da implementação do PPA**, conforme justificativa encaminhada⁴⁰.

Tabela 15 - Plano Plurianual

INDICADORES DE RESULTADO DE PROGRAMA:	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
NÚMERO DE AMBIENTES PEDAGÓGICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO CURRÍCULO PAULISTA (unidade)	3.707	2018	CADASTRO DE ESCOLAS	3.896
NÚMERO DE PROCESSOS AUTOMATIZADOS PARA EFICIÊNCIA (unidade)	não disponível		DADOS GERENCIAIS DA CHEFIA DE GABINETE	12
PERCENTUAL DE ABSENTEÍSMO DOCENTE (%)	12,89	2018	RELATÓRIO BFE MENSAL E BASE DE DADOS DO HOLERITE MENSAL	10,5

Fonte: Plano Plurianual 2020-2023, Anexo II – Programas, Metas e Recursos⁴¹

⁴⁰ TC-010103.989.20-8, ev. 80 - Doc. 3 - Inciso II Artigo 3º

Justificativa: considerando ser este o primeiro exercício deste indicador, optou-se por aferir a totalidade de ambientes letivos que a rede já possui neste momento.

⁴¹ Arquivo: PPA_2020_2023-Vol-II-III, p.45.

Tabela 16 - Histórico de Desempenho do Indicador: 2020-2023

INDICADOR DE PROGRAMA	R.T.PPA	2020	2021	2022	2023	RESULTADO PARCIAL DO PPA	META FINAL DO PPA	% Ating.
3749 - PERCENTUAL DE ABSENTEÍSMO DOCENTE (%)	U.V	5,69	7,23	8,05	8,46	8,46	10,50	119,4
3750 - NÚMERO DE AMBIENTES PEDAGÓGICOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO CURRÍCULO PAULISTA (unidade)	U.V	20.351	17.928	17.878	17.423	17.423	3.896	447,2
3751 - NÚMERO DE PROCESSOS AUTOMATIZADOS PARA EFICIÊNCIA (unidade)	S	6	5	5	3	19	12	158,3

Fonte: Execução de Programas Período PPA (SimPPA).

b. Problemas no Planejamento Orçamentário: É importante destacar que, apesar das distorções nas métricas de desempenho do indicador de resultado da Secretaria da Educação, tais distorções não influenciaram de maneira significativa a execução orçamentária. O programa apresentou uma taxa média de execução de 89%⁴² entre a dotação atualizada e os valores efetivamente liquidados durante o período do PPA (2020-2023). Contudo, observou-se um crescimento progressivo na taxa de variação orçamentária⁴³ ao longo do período, com percentuais de 19,31%, 54,92%, 68,85% e 44,30%, refletindo ajustes orçamentários consideráveis que não correspondiam proporcionalmente ao desempenho dos indicadores do programa. Isso sugere que os resultados dos indicadores foram subestimados⁴⁴, resultando em

⁴² Considerando as ações atreladas ao respectivo programa durante a execução do PPA no período de 2020 a 2023:

- 6172 - Fornecimento de alimentação escolar aos alunos da educação básica
- 5740 - Transporte de alunos da educação básica
- 2494 - Melhorias, manutenção e ampliação da rede física escolar
- 6174 - Operação da rede de ensino básico
- 6290 - Seleção, promoção, progressão e evolução dos profissionais/servidores da educação
- 5810 - Ação cooperativa estado-município para construções ou ampliações escolares
- 8293 - Apoio financeiro às escolas públicas de educação básica da rede estadual
- 8326 - Fortalecimento da comunicação com a rede estadual de ensino.
- 6291 - Implementação de conformidade na gestão da secretaria da educação
- 2660 - Acessibilidade física dos prédios escolares da rede estadual de ensino
- 6383 - Inova - implementação de recursos tecnológicos e oferta de material escolar

⁴³ Taxa de Variação Orçamentária reflete os ajustes financeiros feitos ao orçamento inicialmente previsto. Um valor positivo nesta taxa indica um aumento no orçamento em comparação com o planejado inicialmente, enquanto um valor negativo indicaria uma redução. Esses ajustes podem ser devidos a vários fatores, como mudanças nas prioridades políticas, necessidades adicionais identificadas após a alocação inicial, ou adaptações às condições econômicas mudadas.

⁴⁴ Observar na Tabela 16. Histórico de Desempenho do Indicador: 2020-2023, os níveis alcançados pelos respectivos indicadores, que registraram percentuais de 119,4%; 447,2% e 158,3% das metas estabelecidas no PPA.

deficiências no planejamento orçamentário e uma falta de alinhamento entre o planejamento inicial e a realidade operacional.

Tabela 17 - Histórico da Execução Orçamentária do Programa: 3750 – Número de ambientes pedagógicos para implementação do currículo Paulista

FINANCEIRO (R\$ Milhares)				
DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADADO (G)	% (G/F)	% Taxa de Variação Orçamentária ⁴⁵ ((F-E)/E)
3.846.996.033	4.589.957.305	3.985.725.605	86,836	19,31
4.099.967.611	6.351.520.487	6.113.111.507	96,246	54,92
4.759.333.526	8.035.947.146	7.655.195.226	95,262	68,85
5.585.524.769	8.059.921.430	6.148.748.862	76,288	44,30

Fonte: Justificativas extraídas no SimPPA.

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

1.3.6 Programa (933): Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde

O programa objetiva contribuir para a aproximação do SUS à tecnologia de inovação em saúde fortalecendo este sistema através da transformação das tecnologias em produtos, processos e serviços inovadores que contribuam com a melhoria da saúde e da qualidade de vida da população.

1.3.6.1 Indicador de Resultado: 2157 - Percentual de Implementação do Projeto de Inovação Tecnológica no SUS/SP (%)

O indicador de programa que mensura o percentual de implementação do projeto de inovação tecnológica do SUS/SP é calculado a partir da soma dos percentuais de implementação de três aplicativos específicos⁴⁶.

No entanto, ao longo da execução do Plano Plurianual (PPA), diversas mudanças e desafios impactaram significativamente a gestão e avaliação desses projetos. As alterações incluíram a descontinuação⁴⁷ e a

⁴⁵ Esse cálculo permite avaliar o quanto o orçamento foi alterado, seja por acréscimos ou reduções, ao longo do tempo.

Interpretação:

Um resultado positivo indica um aumento na dotação orçamentária.

Um resultado negativo indica uma redução na dotação orçamentária.

Um resultado igual a zero indica que não houve mudança na dotação orçamentária desde o início do período analisado.

⁴⁶ A metodologia de cálculo indicada no Relatório Anual de Prestação de Contas do TCE não indicou os programas considerados para análise (TC-005401.989.22-3, ev. 96).

⁴⁷ **Justificativa encaminhada ao TCE SP - 2021** (TC-005075.989.21-0, ev. 61 - Doc. 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p. 27): não foi possível atingir as metas definidas para os projetos mensurados por este indicador de programa porque: o projeto hora marcada foi descontinuado; o projeto Multisaúde

reformulação de iniciativas críticas como o "Hora Marcada" e o "Multissaúde", além de um atraso considerável no projeto "História Clínica Digital", conforme justificativas extraídas do SimPPA e encaminhadas a respectiva Corte de Contas. Esses fatores resultaram em um atingimento de apenas 28,15% do indicador para a implementação de inovação tecnológica.

Tabela 18 - Histórico de Desempenho do Indicador: 2020-2023

INDICADOR DE PROGRAMA	2020	2021	2022	2023	RESULTADO PARCIAL DO PPA	META FINAL DO PPA	% Ating.
2157 - PERCENTUAL DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO SUS/SP (%)	14,25	2,10	4,70	7,10	28,15	100	28,15

Fonte: Execução de Programas Período PPA (SimPPA).

Diante do exposto, podemos identificar os impactos que as mudanças ocorridas durante a execução do planejamento podem ocasionar:

a. Discrepâncias entre resultados alcançados e metas planejadas: as mudanças significativas nos projetos resultaram em um desvio entre as metas planejadas e os resultados alcançados, afetando diretamente os produtos "Hora Marcada" (1475), "Multissaúde" (Cód.: 1478) e "História Clínica Digital" (Código 1482). Esse desvio comprometeu a integridade do planejamento estratégico, diminuindo a previsibilidade e a confiança nas projeções futuras.

Tabela 19 - Indicadores de produtos associados ao programa Ciência, Tecnologia e Inovação

INDICADOR DE PRODUTO	TIPO INDICADOR	2020	2021	2022	2023	RESULTADO PARCIAL DO PPA	META FINAL DO PPA	% Ating.
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE								
PRODUTO: 1475 - HORA MARCADA (F)								
R.T.PPA: SOMA								
3673 - NÚMERO DE TRANSAÇÕES REALIZADAS NO APLICATIVO HORA MARCADA (unidade)	LOA	31.847	0	0	0	31.847	3.600.000	0,88%
3943 - NÚMERO DE ACESSOS ATRAVÉS DO LOGIN AO APLICATIVO HORA MARCADA (unidade)	PPA	40.656	0	0	0	40.656	1.800.000	2,26%
PRODUTO: 1478 - MULTISSAÚDE (F)								
R.T.PPA: SOMA								
3047 - QUANTIDADE DE PACIENTES ATENDIDOS ATRAVÉS	PPA	131.820	0	0	0	131.820	768.000	17,16%

foi reformulado, tendo subprojetos que faziam parte dele descontinuados; o cronograma registrado para o projeto história clínica digital não gerou resultados ainda, pois se encontra em fase inicial de implantação.

DO MULTISAÚDE (unidade)								
3665 - NÚMERO DE INTERCONSULTAS REALIZADAS (unidade)	LOA	1.372	1.618	26.680	43.492	73.162	13.824.000	0,53%
PRODUTO: 1482 - HISTÓRIA CLÍNICO DIGITAL (F)								
R.T.PPA: SOMA								
3049 - NÚMERO DE ACESSOS AO VISUALIZADOR CLÍNICO (unidade)	PPA	0	0	0	0	0	110000	0,00%
3704 - NÚMERO DE CIDADÃOS COM HISTÓRICO CLÍNICO DIGITAL (unidade)	LOA	0	0	0	0	0	3500000	0,00%

Fonte: Execução de Programas Período PPA (SimPPA).

b. Monitoramento e Avaliação: O monitoramento contínuo e a avaliação dos projetos tornam-se mais complexos quando os objetivos e escopos dos projetos são alterados significativamente durante a execução. Isso pode resultar em uma dificuldade de avaliar efetivamente o desempenho e o impacto dos programas.

c. Credibilidade Institucional: Alterações frequentes e falhas em atender às metas estabelecidas podem desgastar progressivamente a confiança dos stakeholders e do público em geral na capacidade do programa de entregar resultados prometidos.

1.3.6.2 Produto: 1475 - Hora Marcada (F)

O produto 1475 - Hora Marcada (F) utiliza o indicador 3673 - Número de Transações Realizadas no Aplicativo Hora Marcada (unidade), que quantifica a quantidade de transações, incluindo agendamento, cancelamento e remarcação de consultas, exames e outros procedimentos, realizadas pela população por meio do aplicativo.

Ao avaliar os resultados do indicador do resultado associado ao programa selecionado e a execução orçamentária, identificamos:

a. Descompasso entre o resultado operacional e a execução orçamentária: apesar da descontinuação do projeto "Hora Marcada", conforme disposto em justificativas analisadas⁴⁸, as dotações orçamentárias continuaram

⁴⁸ Em 2020 não houve cadastramento no SimPPA ou encaminhamento de justificativas TC-010103.989.20-8 (ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º).

- Justificativa encaminhada ao TCE SP - 2021 (TC-005075.989.21-0, ev. 61 - Doc. 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE): projeto hora marcada foi descontinuado pela Secretaria de Estado da Saúde, por este motivo a meta definida não foi atingida. Em relação à ação orçamentária dotada para esse projeto, as informações da área financeira responsável, a CGOF, informou que há valores empenhados e liquidados, porém estes foram inscritos em restos a pagar sem que fosse pago nenhum valor.

- Justificativa extraída do Sistema SimPPA - 2022: projeto hora marcada foi descontinuado pela Secretaria de Estado da Saúde, por este motivo a meta definida não foi atingida. Em relação à ação orçamentária dotada para esse projeto, informamos que não há valores liquidados ou utilizados.

sendo reservadas nos anos subsequentes. Isso indica um desalinhamento significativo entre as operações (resultados alcançados) e a gestão financeira, uma vez que recursos foram alocados nas Leis Orçamentárias Anuais para um projeto inexistente. Destacamos que as justificativas referentes à descontinuação do produto começaram a ser apresentadas a partir de 2021.

Tabela 20 - Análise do Indicador de Produto 1475

PRODUTO:	1475 - HORA MARCADA (F)							
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)	3673 - NÚMERO DE TRANSAÇÕES REALIZADAS NO APLICATIVO HORA MARCADA (unidade)							
TIPO:	LOA							
PERIODICIDADE:	Anual							
AÇÕES:	2602 - AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS CLÍNICOS - HORA MARCADA							
OPERACIONAL					FINANCEIRO (R\$ Milhares)			
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADADO (G)	% (G/F)
Único Valor	0	31847	não se aplica	2020	0	0	-	-
Único Valor	200000	0	0	2021	5.000	3.947	3.947	100
Único Valor	0	0	não se aplica	2022	5.000	-	-	-
Único Valor	1.200.000	-	-	2023	5.000	-	-	-

Fonte: Justificativas para TCE (Encaminhadas e Extraídas do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

b. Problemas no planejamento orçamentário: a manutenção de dotações orçamentárias para um projeto descontinuado sugere falhas no planejamento orçamentário. Os recursos poderiam ter sido realocados para áreas de maior necessidade ou para projetos que estão em pleno funcionamento, otimizando o uso dos fundos públicos. As figuras abaixo demonstram a reserva dos recursos nas Leis Orçamentárias Anuais.

Obs. não foi encaminhada justificativa no respectivo TC-005401.989.22-3 (ev. 96 – Doc. 2 – Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE), sendo considerado a extração realizada no SimPPA.
 - **Justificativas encaminhadas ao TCE SP - 2023** (TC 5272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.3 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 1, p. 105): conforme apontamento realizado nos períodos anteriores, o projeto hora marcada foi descontinuado pela secretaria de estado da saúde na gestão passada. Por este motivo, a meta definida não foi atingida. Em relação à ação orçamentária dotada para esse projeto, informamos que não há valores liquidados ou Utilizados.

Figura 1 - Despesa Por Programa e Ação (2021)

PROGRAMA: 0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE				
OBJETIVO	PÚBLICO ALVO			TOTAL
O PROGRAMA CONTRIBUI PARA A APROXIMAÇÃO DO SUS À TECNOLOGIA DE INOVAÇÃO EM SAÚDE FORTALECENDO ESTE SISTEMA ATRAVÉS DA TRANSFORMAÇÃO DAS TECNOLOGIAS EM PRODUTOS, PROCESSOS E SERVIÇOS INOVADORES QUE CONTRIBUAM COM A MELHORIA DA SAÚDE E DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO.	POPULAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO			57.985.603
AÇÃO	INDICADOR DE PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)	META	ÓRGÃO	VALOR
2602 - AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS CLÍNICOS - HORA MARCADA	NÚMERO DE TRANSAÇÕES REALIZADAS NO APLICATIVO HORA MARCADA (UNIDADE)	200.000	09000 - SAÚDE	5.000.000

Fonte: LOA 2021 (Lei nº 17.309, de 29 de dezembro de 2020, p. 226).

Figura 2 - Despesa Por Programa e Ação (2022)

PROGRAMA: 0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE				
OBJETIVO	PÚBLICO ALVO			TOTAL
O PROGRAMA CONTRIBUI PARA A APROXIMAÇÃO DO SUS À TECNOLOGIA DE INOVAÇÃO EM SAÚDE FORTALECENDO ESTE SISTEMA ATRAVÉS DA TRANSFORMAÇÃO DAS TECNOLOGIAS EM PRODUTOS, PROCESSOS E SERVIÇOS INOVADORES QUE CONTRIBUAM COM A MELHORIA DA SAÚDE E DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO.	POPULAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO			70.583.532
AÇÃO	INDICADOR DE PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)	META	ÓRGÃO	VALOR
2602 - AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS CLÍNICOS E MEDICAMENTOS	NÚMERO DE TRANSAÇÕES REALIZADAS NO APLICATIVO HORA MARCADA (UNIDADE)	1.200.000	09000 - SAÚDE	5.000.010

Fonte: LOA 2022 (Lei nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021, p. 226).

Figura 3 - Despesa Por Programa e Ação (2023)

PROGRAMA: 0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE				
OBJETIVO	PÚBLICO ALVO			TOTAL
O PROGRAMA CONTRIBUI PARA A APROXIMAÇÃO DO SUS À TECNOLOGIA DE INOVAÇÃO EM SAÚDE FORTALECENDO ESTE SISTEMA ATRAVÉS DA TRANSFORMAÇÃO DAS TECNOLOGIAS EM PRODUTOS, PROCESSOS E SERVIÇOS INOVADORES QUE CONTRIBUAM COM A MELHORIA DA SAÚDE E DA QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO.	POPULAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO			241.215.941
AÇÃO	INDICADOR DE PRODUTO (UNIDADE DE MEDIDA)	META	ÓRGÃO	VALOR
2602 - AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS CLÍNICOS E MEDICAMENTOS	NÚMERO DE TRANSAÇÕES REALIZADAS NO APLICATIVO HORA MARCADA (UNIDADE)	1.200.000	09000 - SAÚDE	5.000.000

Fonte: LOA 2023 (Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 p. 99).

c. Desvio das metas e objetivos: a situação exposta também reflete um desvio claro das metas e objetivos originais estipulados para o projeto "Hora Marcada". **A alocação contínua de recursos para um projeto inativo desvia o foco e os recursos de outras áreas que poderiam beneficiar-se desses investimentos, além de não contribuir para os objetivos de saúde pública originalmente pretendidos.**

d. Impacto na avaliação e desempenho pelo TCE SP: a persistência do produto no Plano Plurianual (PPA) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), sem revisão ou atualização após sua descontinuação, pode

gerar discrepâncias nos relatórios e na prestação de contas ao Tribunal de Contas, afetando a avaliação de desempenho e transparência.

Adicionalmente, observamos que as informações submetidas e geradas no ano de 2021, especialmente no que concerne à execução orçamentária relativa à dotação inicial e à dotação atualizada, tiveram impacto significativo no resultado apurado, conforme ilustrado abaixo.

Figura 4 - Relatório Anual de Prestação de Contas encaminhado ao TCE (2021)

AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (C)	DOTAÇÃO ATUAL (D)	LIQUIDADO (E)	% (E) / (D)	JUSTIFICATIVA
		-32.614.068	23.847.935	-73,12%	
4856 - PROJETOS DE PESQUISAS CIENTÍFICAS EM SAÚDE.		0	457.003		[META CUMPRIDA]
2602 - AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS CLÍNICOS - HORA MARCADA		-1.052.710	3.947.289	-374,96%	PROJETO HORA MARCADA FOI DESCONTINUADO PELA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. POR ESTE MOTIVO A META DEFINIDA NÃO FOI ATINGIDA. EM RELAÇÃO À AÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOTADA PARA ESSE PROJETO, AS INFORMAÇÕES DA ÁREA FINANCEIRA RESPONSÁVEL, A CGOF, INFORMOU QUE HÁ VALORES EMPENHADOS E LIQUIDADOS, POREM ESTES FORAM INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR SEM QUE FOSSE PAGO NENHUM VALOR.

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE 2021 (TC-005075.989.21-0, ev. 61, Doc. 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p. 27).

Figura 5 - Justificativa para TCE (2021) - SIMPPA

AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADO (G)	% (G/F)
4856 - PROJETOS DE PESQUISAS CIENTÍFICAS EM SAÚDE.	1.078.603	1.078.603	457.003	42,37
5807 - INOVAÇÃO TECNOLÓGICA DE PRODUTOS E PROCESSOS	7.000	7.000	5.000	71,43
8327 - PRODUIR PARECERES TÉCNICOS CIENTÍFICOS E SÍNTESES DE EVIDÊNCIAS				
2602 - AGENDAMENTO DE CONSULTAS MÉDICAS, EXAMES E PROCEDIMENTOS CLÍNICOS - HORA MARCADA	5.000.000	3.947.290	3.947.289	100,00

Fonte: SimPPA.

e. Comprometimento da análise temporal: a falta de atualização do PPA para refletir a descontinuação do projeto "Hora Marcada" compromete a análise temporal, tornando difícil avaliar a eficácia e a eficiência das políticas públicas ao longo do tempo, visto que os dados continuam a refletir um projeto que não está mais ativo.

f. Monitoramento e avaliação: o comprometimento do monitoramento e avaliação é evidente, dado que a continuidade na alocação de recursos para um projeto descontinuado indica **falhas no acompanhamento e na revisão periódica das ações implementadas pelo governo.**

1.3.6.3 Produto: 1478 - Multisaúde

O produto Multisaúde (Código 1478) utiliza o indicador "Número de Interconsultas Realizadas" (Código 3665), que é quantificado pelo número de laudos de diagnósticos e/ou sugestões de tratamento emitidos. Este indicador serve para medir a eficácia e o alcance do serviço no fornecimento de consultas especializadas e orientações médicas detalhadas.

Ao avaliar os resultados do indicador do resultado associado ao programa selecionado e a execução orçamentária, verificamos:

a. Mudanças Metodológicas: o produto em análise **mostrou resultados abaixo do projetado para as métricas de número de laudos de diagnósticos e/ou sugestões de tratamento. Essa discrepância deve-se, em parte, à transformação do programa MultisSaúde em Telemedicina, descontinuação de subprojetos⁴⁹ e ao superdimensionamento da meta na época de elaboração do PPA⁵⁰.**

b. Descompasso entre o resultado operacional (Produto Ofertado) e a execução orçamentária: embora a reformulação e a superdimensionamento das metas tenham impedido o alcance da meta operacional estabelecida, os valores orçamentários destinados a esse fim foram empenhados e liquidados normalmente.

⁴⁹ **Justificativa encaminhada ao TCE SP - 2021** (TC-005075.989.21-0, ev. 61 - Doc. 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p.27): o Programa Multisaúde foi reformulado e transformado no Telemedicina. **Este programa contemplava, anteriormente, subprojetos que foram descontinuados.** Devido a estas mudanças não foi possível atingir a meta definida. Informamos também que em relação à ação orçamentária dotada para esse projeto, conforme as informações financeiras da área responsável, a CGOF, há valores empenhados e liquidados, mas estes valores foram inscritos em restos a pagar, sem que fosse pago nenhum valor.

⁵⁰ **Justificativas encaminhadas ao TCE SP - 2023** (TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.3 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 1, p. 105): O Programa Multisaúde foi reformulado e transformado no programa telemedicina. Este indicador que mensura interconsultas realizadas continuou sendo executado, mas seu resultado ficou abaixo da meta planejada, por ter **sido superdimensionada à época da elaboração do PPA.** Informamos que em relação à ação orçamentária dotada para esse projeto, conforme informações financeiras, houve valores empenhados e liquidados para a sustentação do Programa Telemedicina.

Tabela 21 - Análise do Indicador de Produto 1478

PRODUTO:	1478 - MULTISAÚDE (F)							
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)	3665 - NÚMERO DE INTERCONSULTAS REALIZADAS (unidade)							
TIPO:	LOA							
PERIODICIDADE:	Anual							
AÇÕES:	2603 - ATENDIMENTO MÉDICO VIRTUAL - TELEMEDICINA							
	OPERACIONAL				FINANCEIRO (R\$ Milhares)			
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADADO (G)	% (G/F)
Único Valor	0	1372	não se aplica	2020	0	0	-	-
Único Valor	60000	1618	2,7	2021	21.000	19.439	19.439	100
Único Valor	3456000	26680	0,77	2022	35.000	31.493	31.493	100
Único Valor	3.456.000	43.492	1,26	2023	135.000	30.440	25.354	83

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

c. Problemas no planejamento orçamentário: em 2023, a redução de 77% na dotação orçamentária (Dotação Inicial) destinada a ação de atendimento médico virtual – Telemedicina de modo a realocar recursos para outros programas é um indicativo de planejamento orçamentário falho. Ademais, ao estabelecer uma dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA) que excede consistentemente o montante historicamente executado pode indicar falta de alinhamento entre o planejamento e a realidade operacional. Tal iniciativa indica que recursos foram superavaliados, desconsiderando os padrões históricos de despesa, gerando desequilíbrios na alocação de recursos, abertura de créditos adicionais com fundamento em anulação parcial ou total de dotações orçamentárias⁵¹ e desvirtuamento do planejamento orçamentário.

As figuras a seguir demonstram a redução de R\$ 100 milhões na dotação direcionada para ação Atendimento Médico Virtual – Telemedicina (2603), a qual foi destinada aos programas de Produção e Fornecimento de Vacinas, Soros, Medicamentos, Sangue e Hemoderivados (0935) e Atendimento Integral e Descentralizado no SUS no Estado de São Paulo (0930).

⁵¹ Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

Art. 43, § 1º § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; Disponível em: [L4320 \(planalto.gov.br\)](http://L4320.planalto.gov.br).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Figura 6 - Relatório de Controle de Créditos Suplementares, Créditos Concedidos e Decretados Inciso III

SUPLEMENTAÇÃO						
Nº Decreto	Data Decreto	Expediente	Órgão	Programa	Grupo Despesa	Valor
67963	18/09/23	9001/2023-1-0010	09000	0930	3	133.830.083
				0935	3	1.486.181
TOTAL						135.316.264

REDUÇÃO			
Órgão	Grupo Despesa	Programa	Valor
09000	3	0930	(25.000.000)
09000	3	0935	(413.526)
09000	4	0930	(59.902.738)
09000	4	0933	(50.000.000)
TOTAL			(135.316.264)

SUPLEMENTAÇÃO						
Nº Decreto	Data Decreto	Expediente	Órgão	Programa	Grupo Despesa	Valor
67785	30/06/23	9001/2023-1-0009	09000	0930	3	150.000.000
TOTAL						150.000.000

REDUÇÃO			
Órgão	Grupo Despesa	Programa	Valor
09000	4	0930	(100.000.000)
09000	4	0933	(50.000.000)
TOTAL			(150.000.000)

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 33/2024.

Figura 7 - Decretos ilustrando a redução de dotação para a suplementação de créditos em outros programas na área da saúde

REDUÇÃO				VALORES EM REAIS			
ORGAO/UO/ELEMENTO/FUNCIONAL/PROGRAMÁTICA	FR	GD	VALOR	ORGAO/UO/ELEMENTO/FUNCIONAL/PROGRAMÁTICA	FR	GD	VALOR
9000 SECRETARIA DA SAÚDE				9000 SECRETARIA DA SAÚDE			
9012 FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FUNDES				9012 FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE - FUNDES			
4 4 40 51 OBRAS E INSTALAÇÕES	16591		31.245.394	3 3 50 43 SUBVENÇÕES SOCIAIS	16591		8.955.412
4 4 40 52 EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	16591		23.745.394	3 3 90 30 MATERIAL DE CONSUMO	16591		3.058.890
4 4 41 42 AUXÍLIOS	16591		20.000.000	3 3 90 32 MATERIAL,BEM OU SERV.PARA DISTRIB. GRATUITA	16591		761.250
4 4 50 42 AUXÍLIOS	16591		25.009.212	3 3 90 39 OUTROS SERV. DE TERCEIROS-P.JURÍDICA	16591		11.361.194
4 4 90 40 SERVIÇOS DE TECNOLOGIA INF. E COMU NICAÇÃO-PJ	16591		50.000.000	3 3 90 40 SERVIÇOS DE TECNOLOGIA INF. E COMU NICAÇÃO-PJ	16591		863.254
TOTAL			150.000.000	4 4 50 42 AUXÍLIOS	16591		59.902.738
TOTAL GERAL			150.000.000	4 4 90 40 SERVIÇOS DE TECNOLOGIA INF. E COMU NICAÇÃO-PJ	16591		50.000.000
FUNCIONAL-PROGRAMÁTICA				TOTAL			134.902.738
10.302.0930.6213 APOIO À ATENÇÃO BÁS. MUNIC. E ENT. FILANTR.	16591	4	100.000.000	10.302.0930.4850 ATENDIMENTO AMBUL. E HOSPITALAR REDE ESTADO	16591	3	16.044.588
10.571.0933.2603 ATENDIMENTO MÉDICO VIRTUAL - TELEMEDICINA	16591	4	50.000.000	10.302.0930.6213 APOIO À ATENÇÃO BÁS. MUNIC. E ENT. FILANTR.	16591	3	68.858.150
TOTAL GERAL			150.000.000	16591	3		8.955.412
				16591	4		59.902.738
				10.571.0933.2603 ATENDIMENTO MÉDICO VIRTUAL - TELEMEDICINA	16591	4	50.000.000
				TOTAL GERAL			134.902.738

Fonte: Decreto nº 67.785, de 29 de junho de 2023

Fonte: Decreto nº 67.693, de 15 de setembro de 2023

Esse cenário revela uma realidade onde, apesar do comprometimento financeiro formal com o programa, **a execução financeira não se converteu em ações tangíveis, ou seja, os serviços planejados não foram entregues conforme esperado devido a uma superavaliação do indicador na época de elaboração do PPA, conforme justificativa encaminhada. Desse modo, a estabilidade orçamentária não reflete o desempenho operacional, apontando para uma utilização de recursos que não se traduz em resultados efetivos para a sociedade, evidenciando uma considerável ineficácia no aproveitamento dos recursos investidos.**

1.3.6.4 Produto: 1482 – Histórico Clínica Digital

O produto "História Clínica Digital (1482)" utiliza como indicador de desempenho "Número de Cidadãos com Histórico Clínico Digital (unidade) (3704)". Este indicador mede especificamente a quantidade de indivíduos que têm seus históricos clínicos armazenados e acessíveis em formato digital. Esse dado é crucial para avaliar a eficácia e o alcance do programa, refletindo diretamente a penetração e a utilidade do sistema de saúde digital na melhoria do acesso e da gestão da informação de saúde dos cidadãos.

Ao analisar os resultados do indicador do produto selecionado em conjunto com a execução orçamentária, observamos:

a. **Problemas de implementação do produto:** ao avaliar a execução do produto, identificamos diversos obstáculos que comprometeram o alcance das metas operacionais estabelecidas, mesmo com a previsão de recursos orçamentários. Entre os motivos para a não realização das metas, destacam-se a insuficiência de recursos orçamentários em 2020⁵², atrasos decorrentes de processos de planejamento⁵³ e pendências em decisões administrativas nos anos seguintes, culminando com a falta de recursos em 2023⁵⁴, o que impediu a formalização de contratos essenciais para a implementação do produto.

b. **Problemas no planejamento orçamentário:** Entre 2021 e 2023, foram alocados R\$ 160 milhões para a ação História Clínica Digital (2604). No entanto, esses recursos acabaram sendo redirecionados para outros programas, evidenciando falhas no planejamento orçamentário e uma desconexão entre o planejamento inicial e as operações reais, uma vez que não foi possível prever adequadamente os recursos necessários para a execução da ação e a entrega do produto de forma eficaz. Em 2020, não ocorreu a alocação de recursos, e em 2021 e 2022, apesar de os recursos terem sido alocados, não foi possível executar a ação devido a entraves burocráticos que impediram sua realização. Em 2023, mesmo com uma reserva de R\$ 100 milhões, os recursos

⁵² **Justificativa extraída no Sistema SIMPPA (2020):** O cronograma programado do projeto não foi executado, porque não houve alocação de recursos orçamentários no mesmo.

Obs. não foi encaminhada a respectiva justiça ao TCE SP (TC-010103.989.20-8, ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º, p.31).

Justificativa extraída no Sistema SIMPPA (2022): Projeto aguardando decisões administrativas para prosseguir, não sendo possível realizar medições até o momento. Em relação à ação orçamentária dotada para esse programa, informamos que não há valores liquidados ou utilizados no período.

Obs. não foi encaminhada a respectiva justificativa ao TCE SP (TC-005401.989.22-3, ev. 96 – Doc. 2 – Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p. 21).

⁵⁴ **Justificativas encaminhadas ao TCE SP - 2023** (TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.3 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 1, p. 106): Em relação ao histórico clínico digital, seu **atendimento foi comprometido pela indisponibilidade de recursos orçamentários no período, impedindo, portanto, a celebração de contratos pela secretaria de estado da saúde.**

foram novamente direcionados para outros programas. O setor responsável relatou⁵⁵ que a falta de disponibilidade de recursos orçamentários foi um obstáculo crucial para a formalização de contratos necessários para expandir a entrega do histórico clínico digital a um número maior de cidadãos.

Tabela 22 - Análise do Indicador de Produto 1482

PRODUTO:	1482 - HISTÓRIA CLÍNICO DIGITAL (F)							
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)	3704 - NÚMERO DE CIDADÃOS COM HISTÓRICO CLÍNICO DIGITAL (unidade)							
TIPO:	LOA							
PERIODICIDADE:	Anual							
AÇÕES:	2604 - HISTÓRIA CLÍNICA DIGITAL							
	OPERACIONAL				FINANCEIRO (R\$ Milhares)			
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADO (G)	% (G/F)
Único Valor	0	0	não se aplica	2020	0	0	-	-
Único Valor	500000	0	0	2021	30.000	-	-	-
Único Valor	1000000	0	0	2022	30.000	-	-	-
Único Valor	1.500.000	-	-	2023	100.000	-	-	-

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

A realocação de recursos destinados para outros programas/ações, sem a execução apropriada dos recursos originalmente previstos, compromete a integridade e os objetivos fundamentais do programa. Esse procedimento gera desequilíbrios na distribuição dos recursos orçamentários e facilita a abertura de créditos adicionais, fundamentados na anulação parcial ou total das dotações orçamentárias, o que resulta em um desvirtuamento do planejamento orçamentário estabelecido. Em 2023, foi reportado⁵⁶ que a capacidade de atendimento foi afetada devido à falta de recursos orçamentários no período, o que obstruiu a formalização de contratos essenciais pela Secretaria de Saúde. É importante salientar que houve uma reserva de dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme demonstrado em tabela anterior.

Ademais, dos R\$ 100 milhões originalmente alocados, em 2023, identificamos o direcionamento de apenas R\$ 41.495.046 para suplementar o atendimento de outros programas dentro da própria Secretaria de Saúde,

⁵⁵ **Justificativas encaminhadas ao TCE SP - 2023** (TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.3 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 1, p. 106): Em relação ao histórico clínico digital, seu atendimento foi comprometido pela indisponibilidade de recursos orçamentários no período, impedindo, portanto, a celebração de contratos pela secretaria de estado da saúde.

⁵⁶ Ibid.

conforme ilustrado abaixo. Os programas beneficiados com esses recursos incluem:

- 0930 - Atendimento Integral e Descentralizado no SUS no Estado de São Paulo;
- 0932 - Vigilância em Saúde;
- 0940 - Fortalecimento da Gestão Estadual do SUS;
- 0941 – Expansão e Modernização na Saúde; e
- 0942 - Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas na Área da Saúde.

Figura 8 - Relatório de Controle de Créditos Suplementares, Créditos Concedidos e Decretados Inciso III

SUPLEMENTAÇÃO						
Nº Decreto	Data Decreto	Expediente	Órgão	Programa	Grupo Despesa	Valor
67976	22/09/23	9057/2023-1-0014	09000	0930	3	77.000
					4	27.000.000
				0932	3	858.086
				0940	3	18.360
				0941	4	35.000.000
				0942	3	20.000
TOTAL						62.973.446

REDUÇÃO			
Órgão	Grupo Despesa	Programa	Valor
09000	3	0930	(546.566)
09000	3	0933	(47.495.046)
09000	3	0935	(20.600)
09000	3	5124	(20.911.834)
TOTAL			(62.973.446)

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 33/2024⁵⁷

c. **Descompasso entre o resultado operacional e a execução orçamentária:** a **descontinuidade na execução do cronograma programado**⁵⁸, devido à ausência de alocação orçamentária adequada em 2020 e os subsequentes redirecionamentos dos recursos em 2021 a 2023 para outros projetos, ilustra um descompasso claro entre os resultados operacionais planejados e a execução orçamentária. Essa discrepância comprometeu a implementação efetiva do produto, resultando em falhas operacionais e atrasos.

d. **Monitoramento e avaliação**⁵⁹: a incapacidade de medir o desempenho devido a interrupções no projeto dificulta a gestão eficaz e a tomada de decisões informadas.

⁵⁷ Doc. 7- CREDITOS_SUPLEMENTARES__INCISO_III_quadrimestre_3_1, p. 39
Decreto nº 67.976, de 21 de setembro de 2023. Disponível em: [DECRETO Nº 67.976, DE 21 DE SETEMBRO DE 2023 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#).

⁵⁸ Justificativa extraída no Sistema SIMPPA (2020): O cronograma programado do projeto não foi executado, porque **não houve alocação de recursos orçamentários no mesmo**.
Obs. não foi encaminhada a respectiva justiça ao TCESP (TC-010103.989.20-8, ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º, p.31).

⁵⁹ **Justificativa extraída no Sistema SIMPPA (2022): Projeto aguardando decisões administrativas para prosseguir**, não sendo possível realizar medições até o momento. Em relação à ação orçamentária dotada para esse programa, informamos que não há valores liquidados ou utilizados no período.
Obs. não foi encaminhada a respectiva justificativa ao TCESP (TC-005401.989.22-3, ev. 96 – Doc. 2 – Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p. 21).

1.3.7 Programa (2623): Planejamento, Formulação e Apoio à Implementação Política do Saneamento

O programa objetiva ampliar a atuação do Estado para o desenvolvimento do setor, com ações técnicas e financeiras nos municípios, proporcionando benefícios socioambientais e de saúde pública para a população, fortalecendo a gestão da política de saneamento.

1.3.7.1 Produto: 844 - Instrumentos de Gestão e de Política de Saneamento no Estado de São Paulo (F)

O produto "Instrumentos de Gestão e de Política de Saneamento no Estado de São Paulo (F) (844)" utiliza o indicador "Número de Instrumentos (Elaborados/Revisados/Implementados) Entregues (unidade) (1925)", que mede a quantidade de instrumentos de gestão e política de saneamento que foram elaborados, revisados ou implementados e entregues durante o ano (exercício).

Durante a vigência do Plano Plurianual (2020-2023), identificamos na execução do respectivo produto:

a. **Descompasso entre o resultado operacional e a execução orçamentária:** verifica-se resultados abaixo do esperado em toda a execução do PPA, exceto no exercício de **2022**, em que houve a **compatibilidade entre a execução operacional e orçamentária**. Entretanto, dentre os motivos alegados para a falta de atingimento das metas podemos destacar os atrasos no processo licitatório⁶⁰, em 2020 e 2021, bem como a redução da dotação em 49% do inicialmente estimado⁶¹, 2023.

⁶⁰ **Justificativa encaminhada ao TCESP – 2020** (TC-010103.989.20-8, ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º, p. 218): em decorrência do **processo licitatório não ocorrer dentro do prazo previsto**, não foi possível efetuar a entrega de produtos no exercício.

Justificativa encaminhada ao TCESP - 2021 (TC-005075.989.21-0, ev. 61 - Doc. 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p. 200): não atingimos a meta em decorrência do **processo licitatório não ocorrer dentro do prazo previsto, atrasando as entregas previstas no exercício**.

⁶¹ **Justificativas encaminhadas ao TCESP - 2023** (TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.3 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 1, p. 284): os recursos foram escassos e não houve não sendo suficiente para dar seguimento a novos instrumentos.

Tabela 23 - Análise do Indicador de Produto 844

PRODUTO:	844 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO E DE POLÍTICA DE SANEAMENTO NO ESTADO DE SÃO PAULO (F)							
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)	1925 - NÚMERO DE INSTRUMENTOS (ELABORADOS/REVISADOS/IMPLEMENTADOS) ENTREGUES (unidade)							
TIPO:	LOA							
PERIODICIDADE:	Semestral							
AÇÕES:	2144 - SISESP- SISTEMA INTEGRADO DE SANEAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO							
OPERACIONAL					FINANCEIRO (R\$ Milhares)			
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADO (G)	% (G/F)
Somatória	65	0	0,00	2020	5.314	5.314	567	11
Somatória	216	61	28,24	2021	12.320	12.518	7.866	63
Somatória	177	176	99,44	2022	12.920	11.562	9.009	78
Somatória	120	1	0,830	2023	7.400	3.755	-	-

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

O exame comparativo entre os exercícios de 2020 e 2021 revelou uma discrepância no que tange à relação entre os resultados operacionais — especificamente o número de instrumentos (Elaborados/Revisados/Implementados) entregues no ano — e a execução orçamentária associada. No ano de 2020 e 2021, observou-se uma disparidade entre o cumprimento das metas operacionais⁶² e a execução orçamentária⁶³.

Além disso, a análise dos anos de 2020 e 2021 relevou uma clara discrepância entre a execução orçamentária e operacional. Em 2022, R\$ 7,9 milhões de reais possibilitou a entrega de 61 instrumentos de gestão e políticas públicas de saneamento no Estado de São Paulo. Em contraste, em 2023, um acréscimo de R\$ 1,1 milhão de reais, totalizando um gasto de 9 milhões de reais, foi suficiente para quase triplicar o número de instrumentos entregues, alcançando 176 unidades. Tal fato indica fragilidades na previsão orçamentária, que comprometem a eficácia do planejamento e a eficiência na alocação de recursos, impactando diretamente a execução dos projetos e serviços propostos.

b. Problemas no planejamento orçamentário: a redução da dotação orçamentária em 49% em 2023, do valor inicialmente estimado, sugere

⁶² Avaliada através dos resultados alcançados na coluna % Meta (B/A).

⁶³ Avaliada por meio do percentual de liquidação orçamentária em relação à dotação atualizada, conforme indicado na coluna % (G/F).

falhas significativas no planejamento orçamentário. A falta de previsão adequada e ajustes orçamentários abruptos podem ter comprometido a capacidade de alcançar as metas estabelecidas para o programa.

c. Problemas de implementação do produto: os atrasos nos processos licitatórios em 2020⁶⁴ e 2021⁶⁵ são exemplos claros de desafios administrativos que impediram a implementação efetiva do produto. Esses atrasos provavelmente afetaram a capacidade de entregar os instrumentos de gestão e de política de saneamento dentro do cronograma planejado.

d. Monitoramento e avaliação: o comprometimento do monitoramento e avaliação é evidente na **incapacidade de manter a consistência na entrega dos instrumentos de gestão de ano para ano**, impactando a avaliação geral do desempenho do programa e a eficácia das políticas implementadas.

1.3.7.2 Produto: 944 - Fomento ao Financiamento Através da Equalização dos Juros Para Melhorias do Esgotamento Sanitário (F)

O produto "Fomento ao Financiamento através da equalização dos juros para melhorias do esgotamento sanitário (944)" utiliza como indicador o "Montante Financeiro Alavancado pela Equalização dos Juros (R\$)" (2791). Este indicador mede o montante financeiro alavancado pela Desenvolve SP utilizando o valor disponibilizado para equalização de juros, baseado na taxa SELIC. Ele reflete o impacto financeiro da intervenção, quantificando o total de recursos que foram mobilizados para melhorar a infraestrutura de esgotamento sanitário através da facilitação do crédito com juros equalizados.

Avaliando o produto "Fomento ao Financiamento através da Equalização dos Juros para Melhorias do Esgoto Sanitário" verificamos a utilização de recursos em ação diversa⁶⁶, tal como a ação "Infraestrutura Sustentável" (Código: 2618), que não alcançou os resultados esperados em termos de celebração de convênios para projetos sustentáveis. Destacamos que foram avaliados os seguintes aspectos do produto em análise:

⁶⁴ **Justificativa encaminhada ao TCE SP – 2020** (TC-010103.989.20-8, ev. 80 – Doc. 3 – Inciso II Artigo 3º, p. 218): em decorrência do **processo licitatório não ocorrer dentro do prazo previsto**, não foi possível efetuar a entrega de produtos no exercício.

⁶⁵ **Justificativa encaminhada ao TCE SP - 2021** (TC-005075.989.21-0, ev. 61 - Doc. 9 - Artigo 3º Inciso II Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE, p. 200): não atingimos a meta em decorrência do **processo licitatório não ocorrer dentro do prazo previsto, atrasando as entregas previstas no exercício**.

⁶⁶ **Justificativa extraída no Sistema SIMPPA** (01/05/2024): Os recursos destinados foram empenhados na ação 2618 para garantir a celebração, do aditamento do convênio entre a SEMIL e a DESENVOLVE SP, estando previsto para o atendimento das demandas da linha de crédito água limpa, pois a ação água limpa não prevista na loa de 2023.

a. Problemas de implementação do produto: os recursos desviados para a ação não planejada⁶⁷, e a falta de celebração de convênios para projetos sustentáveis na ação “Infraestrutura Sustentável”⁶⁸, indicam problemas de implementação. Esses desvios demonstram falhas administrativas e operacionais que impediram a implementação eficaz das ações previstas.

Tabela 24 - Análise dos resultados operacionais e Orçamentários em 2023

RESULTADOS OPERACIONAL (INDICADOR DOS PRODUTOS)							
PRODUTO (Classificação)	INDICADOR DE PRODUTO (Unidade de Medida)	TIPO	REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	PERIOD.	META 2023 (A)	RESULTADO 2023 (B)	% META 2023 (B/A) *
944 - FOMENTO AO FINANC ATRAVÉS DA EQUALIZAÇÃO DOS JUROS P/ MELHORIAS DO ESGOT SANIT (F)	2791 - MONTANTE FINANCEIRO ALAVANCADO PELA EQUALIZAÇÃO DOS JUROS (R\$)	LOA	Único Valor	Anual	0	5887338	não se aplica
	3244 - NÚMERO DE CONTRATOS CELEBRADOS (unidade)	PPA	Único Valor	Anual	3	2	66,67
1531 - IMPLANTAÇÃO DE AÇÕES SUSTENTÁVEIS EM SERVIÇOS DE SANEAMENTO (F)	3255 - NÚMERO DE CONVÊNIOS CELEBRADOS PARA PROJETOS SUSTENTÁVEIS DO SETOR DE SANEAMENTO (unidade)	LOA	Somatória	Semestral	27	0	0
	3256 - POPULAÇÃO BENEFICIADA (Habitantes)	PPA	Somatória	Semestral	35000	0	0
RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS (EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIAS) R\$ MILHARES							
PRODUTO (Classificação)	INDICADOR DE PRODUTO (Unidade de Medida)	TIPO	AÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADADO (G)	% (G/F)
944 - FOMENTO AO FINANC ATRAVÉS DA EQUALIZAÇÃO DOS JUROS P/ MELHORIAS DO ESGOT SANIT (F)	2791 - MONTANTE FINANCEIRO ALAVANCADO PELA EQUALIZAÇÃO DOS JUROS (R\$)	LOA					
	3244 - NÚMERO DE CONTRATOS CELEBRADOS (unidade)	PPA					

⁶⁷ Foi utilizado os recursos da ação (2618 – Infraestrutura Sustentável) para financiar os produtos da ação (1597 – ÁGUA LIMPA) não incluída na Lei Orçamentária Anual.

⁶⁸ Produto que deveria ser entregue pela ação (2618 – Infraestrutura Sustentável).

1531 - IMPLANTAÇÃO DE AÇÕES SUSTENTÁVEIS EM SERVIÇOS DE SANEAMENTO (F)	3255 - NÚMERO DE CONVÊNIOS CELEBRADOS PARA PROJETOS SUSTENTÁVEIS DO SETOR DE SANEAMENTO (unidade)	LOA	2618 - INFRAESTRUTURA SUSTENTÁVEL	40.359,00	1.044,47	1.000	96
	3256 - POPULAÇÃO BENEFICIADA (Habitantes)	PPA					

Fonte: Justificativas ao TCE (Excel extraídos do SimPPA).

Tabela 25 - Fórmulas e Variáveis dos Indicadores⁶⁹

Produto (Classificação)	Indicador de Produto	Fórmula de Cálculo	Variáveis
Fomento ao Financiamento através da equalização dos Juros p/ Melhorias do Esgoto Sanitário (F)	Montante Financeiro Alavancado pela Equalização dos Juros (R\$)	A	A - Montante Financeiro alavancado pela DESENVOLVE SP com o valor disponibilizado para equalização de juros (Baseado na Taxa Selic).
Implantação de Ações Sustentáveis em serviços de Saneamento (F)	Número de Convênios celebrados para projetos sustentáveis do Setor de Saneamento (unidade)	A	A - Número de convênios para projetos sustentáveis do Setor de Saneamento

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas (p. 285).

b. Descompasso entre o resultado operacional (Produto ofertado) e a execução orçamentária: foram identificados problemas significativos na alocação de recursos. Embora R\$ 5,9 milhões tenham sido alavancados para atender ao respectivo produto, a execução ocorreu em outra ação, a “Infraestrutura Sustentável” (Código: 2618)⁷⁰, que executou R\$ 1 milhão e não celebrou convênios para projetos de financiamento sustentável⁷¹ objeto ao qual os recursos deveriam ser gastos. Tal fato indica uma desconexão entre os recursos alocados e os resultados pretendidos, bem como a ação inicialmente planejada, comprometendo a transparência e a rastreabilidade dos recursos.

⁶⁹ TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.4 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 2

⁷⁰ **Justificativa extraída no Sistema SIMPPA (01/05/2024):** Os recursos destinados foram empenhados na ação 2618 para garantir a celebração, do aditamento do convênio entre a SEMIL e a DESENVOLVE SP, estando previsto para o atendimento das demandas da linha de crédito água limpa, pois a ação água limpa não prevista na loa de 2023. Obs. Justificativa não incluída na Prestação de Contas encaminhadas ao TCE SP.

⁷¹ **Justificativas encaminhadas ao TCE SP - 2023 (TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.3 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 1, p. 285):** não foram celebrados convênios com recursos da fonte 1 em razão da necessidade de adequação orçamentária. No entanto, a ação recebe recursos federais na fonte 5 para subsidiar o termo de compromisso 0292.887-72/2009 – ministério das cidades / caixa, visando transferência da união para a execução de canalização do ribeirão vermelho nos municípios de São Paulo e Osasco – SSRH 66/2010. Houve repasse em dez/2023.

Tabela 26 - Análise do Indicador de Produto 944

PRODUTO:	944 - FOMENTO AO FINANC ATRAVÉS DA EQUALIZAÇÃO DOS JUROS P/ MELHORIAS DO ESGOT SANIT (F)							
INDICADOR DE PRODUTO: (Unidade de Medida)	2791 - MONTANTE FINANCEIRO ALAVANCADO PELA EQUALIZAÇÃO DOS JUROS (R\$)							
TIPO:	LOA							
PERIODICIDADE:	Anual							
AÇÕES:	1597 - ÁGUA LIMPA							
REGRA DE TOTALIZAÇÃO NO ANO	OPERACIONAL				FINANCEIRO (R\$ Milhares)			
	META (A)	RESULTADO (B)	% META (B/A) *	ANO	DOTAÇÃO INICIAL (E)	DOTAÇÃO ATUAL (F)	LIQUIDADO (G)	% (G/F)
Único Valor	0	0	não se aplica	2020	0	0	-	-
Único Valor	0	0	não se aplica	2021	0	0	-	-
Único Valor	0	0	não se aplica	2022	0	0	-	-
Único Valor	-	5.887.338	não se aplica	2023	-	-	-	-

Fonte: Justificativas para TCE (Extraídos do SimPPA).

Obs.: Os dados apresentados referem-se aos exercícios de 2020, 2021, 2022 e 2023 por ordem cronológica.

c. Problemas no Planejamento Orçamentário: em 2023, o produto conseguiu alavancar R\$ 5,9 milhões. Contudo, a ação “Água Limpa”, diretamente ligada a este montante, não estava prevista na LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2023, resultando problemas significativos no planejamento orçamentário. Isso inclui a inadequação na previsão de recursos e a falta de conformidade com os documentos orçamentários aprovados, apontando para uma gestão orçamentária falha.

d. Monitoramento e Avaliação: a liquidação de despesas na ação 2618 (Infraestrutura Sustentável) que não resultou em convênios para projetos sustentáveis indica um desvio na utilização dos recursos originalmente planejados para as ações específicas, o que compromete a rastreabilidade dos recursos e a avaliação do desempenho da ação. Ademais, a falta de alinhamento entre os recursos utilizados e os resultados documentados no Relatório Anual de Desempenho compromete a transparência, o monitoramento e a avaliação do impacto real do produto e do todo programa de uma maneira geral. Além disso, a utilização e ações não incluídas na LOA para executar produtos não especificamente destinados pode induzir à alocação ineficiente de recursos no futuro.

Nota-se que a liquidação da despesa, originalmente destinada à implantação de ações sustentáveis em serviços de saneamento através de

convênios para projetos do setor⁷², foi utilizada para cobrir despesas associadas ao Convênio nº 01/2018 com a DesenvolveSP, conforme estabelecido pelo Decreto nº 66.680/22⁷³. Essa despesa estava vinculada ao Programa Água Limpa, cuja ação não constava na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023⁷⁴. As figuras a seguir apresentam os documentos empregados na liquidação dessa despesa no sistema Siafem, bem como a descrição da Nota de Empenho correspondente.

Figura 9 - Nota de Lançamento (Liquidação da despesa)

```

SIAFEM2023-EXEFIN, CONSULTAS, CONNL(CONSULTA NOTA DE LANÇAMENTO) -SERPRO
CONSULTA EM 01/05/2024 AS 09:41          USUARIO : CAMILA
DATA EMISSAO : 31DEZ2023                NUMERO : 2023NL00294
DATA LANÇAMENTO : 31DEZ2023             TELA : 01/01
UNIDADE GESTORA : 260128 - COORDENADORIA DE SANEAMENTO
GESTAO : 00001 - ADMINIST. DIRETA
CNPJ/CPF/UG FAVORECIDA: 10663610000129 - DESENVOLVE SP- AG.DE FOMENTO DO EST.
GESTAO FAVORECIDA :

EVENTO INSCRICAO DO EVENTO REC/DESP CLASSIFIC FONTE V A L O R
510100 2023NE00117 33904502 395110402 150010001 1.000.000,00

OBSERVACAO :
LIQUIDACAO DESPESAS CONVENIO 01/18 - DESENVOLVE SP

LANCADA POR : DANIELE OLIVEIRA BRANCO - 260001 EM : 11JAN2024 AS 7:49
  
```

Fonte: Siafem.

⁷² Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE (TC-005272.989.23-7, ev. 48, Doc. 31.4 - PRESTACAO DE CONTAS PARTE 2, p. 285)

Ação: 2618 – Infraestrutura Sustentável

Produto: Implantação de Ações Sustentáveis em Serviços de Saneamento (F)

Indicador de Produto LOA: Número de Convênios Celebrados para Projetos Sustentáveis do Setor de Saneamento (Unidade)

Fórmula de Cálculo: A

Variáveis: A – Número de Convênios para projetos sustentáveis do Setor de Saneamento.

⁷³ Decreto nº 66.680, de 26 de abril de 2022 – Altera o Decreto nº 63.107, de 26 de dezembro de 2017, que reorganiza o “Programa Água Limpa”. Disponível em: [Decreto nº 66.680, de 26 de abril de 2022 - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo](#). Acesso em: 01 abr. 2024.

⁷⁴ Ação nº 1597- Água Limpa

Ação identificada através da extração das Justificativas para o TCE do Sistema SIMPPA referente ao período de execução do PPA (2020-2023). Tal ação não está prevista na Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 (LOA 2023).

Figura 10 - Nota de Empenho

```

SIAFEM2023-EXEORC, CONSULTAS, CONNE (CONSULTA NOTA DE EMPENHO) - SERPRO
USUARIO : CAMILA
UNIDADE GESTORA : 260128 - COORDENADORIA DE SANEAMENTO
GESTAO : 00001 - GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO
NUMERO : 2023NE00117
ITEM UNID.MEDIDA QTD. PRECO UNITARIO PRECO TOTAL
001 1 0001 1.000.000,00 1.000.000,00
DESCRICAÇÃO
EMPENHO PARA ATENDER DES-
PESAS COM CONVENIO 01/18
DESENVOLVE SP
DEC. 66680/22
1ª PARCELA
FIM DESCR. ITEM
  
```

Fonte: Siafem.

e. Compliance e Alinhamento Estratégico: a falta de alinhamento com o **Plano Plurianual (PPA)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, onde os recursos forma alocados e utilizados para fins não especificados inicialmente, aponta para riscos de não conformidade legais e fiscais. Tal ação impacta diretamente a transparência e a possibilidade de monitoramento adequado, conforme os objetivos estratégicos e as políticas de saneamento planejadas.

f. Considerações legais e conformidades: A transposição, remanejamento e transferência de recursos **sem autorização legislativa** é proibida pela Constituição Federal (Art. 167, VI)⁷⁵. Entretanto, o art. 13 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (2023)⁷⁶ permitem tais movimentações apenas mediante a abertura de créditos suplementares autorizados por decreto. A execução de recursos em ações não planejadas, como observado, expõe a gestão a riscos legais e fiscais, além de comprometer a legalidade e eficácia das ações do governo.

⁷⁵ Disponível em: [Constituição \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 01 maio 2024.

⁷⁶ Lei nº 17.555, 20 de julho de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023)
 Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, **mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto**, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

1.4 SÍNTESE DO APURADO

Levantamento de Inconsistências no Monitoramento e Avaliação dos Programas e Ações do PPA:

- a) **Mudanças Metodológicas e Divergências no Cálculo de Indicadores⁷⁷:** Foi notada uma variabilidade na aplicação de fórmulas de cálculo ao longo do PPA, o que afetou diretamente a consistência dos dados e a análise temporal dos indicadores. As mudanças metodológicas, embora necessárias em alguns casos, foram aplicadas sem uma comunicação clara ou justificativa abrangente, comprometendo a comparabilidade e a interpretação longitudinal dos resultados.
- b) **Discrepâncias entre Resultados e Metas Planejadas:** Vários programas apresentaram superações excessivas das metas ou falhas significativas no atingimento delas. Essas discrepâncias entre os resultados operacionais – relacionado ao nível de atingimento dos indicadores de produtos - e as metas estipuladas revelam falhas na definição de objetivos realistas e na capacidade de ajuste das metas ao contexto operacional e às condições externas, como mudanças políticas ou econômicas.
- c) **Impacto nas Avaliações de Desempenho Externas:** As divergências entre os dados reportados nas prestações de contas e aqueles extraídos de sistemas internos, como o SimPPA, levantaram questões durante as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas. Este aspecto ressalta a importância de um sistema de dados unificado e confiável para evitar avaliações errôneas e garantir a transparência.
- d) **Descompasso Operacional e Orçamentário:** Identificou-se um desalinhamento significativo entre os resultados operacionais dos programas e a execução orçamentária.
- e) **Problemas no Planejamento Orçamentário e Revisões Necessárias:** As revisões orçamentárias frequentes e a realocação de dotações inicialmente previstas para outros fins apontam para uma gestão orçamentária reativa em vez de proativa. A falta de previsão adequada e o ajuste frequente das dotações dificultam a implementação eficaz das ações e podem levar a atrasos ou interrupções no cumprimento dos objetivos programáticos.
- f) **Dificuldades na Implementação dos Programas e dos Produtos:** A implementação dos programas e produtos enfrentou desafios significativos,

incluindo barreiras administrativas e operacionais que não foram adequadamente antecipadas. Especialmente durante a pandemia, a adaptação às novas condições e a continuidade das ações foram severamente impactadas, revelando deficiências na capacidade de resposta e ajuste do PPA às circunstâncias emergentes.

g) **Falhas no Monitoramento e Avaliação Contínuos:** O monitoramento e a avaliação dos programas e ações mostraram-se insuficientes para permitir ajustes oportunos e eficazes. A falta de revisões sistemáticas e a ausência de intervenções para corrigir desvios evidenciados comprometem a capacidade do governo de atingir os objetivos delineados no PPA.

h) **Compliance e Alinhamento Estratégico:** O alinhamento entre os objetivos estratégicos estabelecidos pelo governo e a execução prática das políticas delineadas no PPA mostrou-se inconsistente. Foram identificados o desvio de recursos para fins não especificados inicialmente, resultando em desconformidades legais e estratégicas. A falta de alinhamento comprometeu não apenas a transparência das operações, mas também a capacidade de alcançar os impactos desejados nas políticas públicas.

i) **Considerações Legais e de Conformidade:** foi identificada questões legais decorrentes da realocação de recursos e da execução orçamentária que não estavam em conformidade com as leis orçamentárias estabelecidas. A realocação de dotações sem as devidas autorizações legislativas e o uso de créditos adicionais sem o respaldo necessário expuseram a administração a riscos legais significativos e questionamentos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, afetando a legalidade e a eficácia das ações governamentais.

1.5 IMPACTO

As inconsistências identificadas nos resultados dos programas e produtos, podem afetar a capacidade de atingir os objetivos estabelecidos pelas metodologias orientadas por resultados. Dentre as consequências podemos destacar:

a) **Descaracterização do Planejamento:** Se os indicadores de resultados/produtos são alcançados de maneira não alinhada com os planos iniciais, isso pode indicar uma falta de controle ou entendimento sobre como as ações efetivamente impactam as condições sociais. Isso pode levar a uma revisão inadequada de estratégias ou à complacência, supondo que os objetivos estão sendo atingidos quando, na verdade, pode haver variáveis não consideradas influenciando os resultados.

b) **Falhas na Avaliação de Eficiência:** Quando os indicadores de produtos mostram desalinhamento entre a execução orçamentária e os produtos entregues (bens e serviços), questiona-se a eficiência da gestão de recursos. Isso pode significar que o dinheiro não está sendo usado da maneira mais eficaz possível, o que pode levar a ajustes orçamentários ou realocações que não favorecem o cumprimento das metas estipuladas.

c) **Impacto na Credibilidade:** Inconsistências nos indicadores podem afetar a confiança nas informações reportadas, tornando mais difícil para gestores e stakeholders validar o sucesso das iniciativas. Isso é crítico em contextos governamentais onde a transparência e a confiança são fundamentais para a continuidade dos programas.

d) **Dificuldades no Redirecionamento Estratégico:** Se os dados não são confiáveis ou não refletem a realidade, pode ser muito desafiador fazer ajustes estratégicos necessários para corrigir o curso das ações governamentais. As decisões baseadas em dados falhos podem não apenas perpetuar ineficiências, mas também exacerbar problemas existentes.

Essas questões destacam a importância de ter indicadores consistentes e metodologias de cálculo bem definidas e seguidas de modo a garantir que os objetivos da metodologia baseada em resultados sejam alcançados de maneira efetiva e eficiente.

1.6 ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A avaliação da eficácia do sistema de monitoramento e avaliação do PPA (2020-2023) é essencial para compreender se as metas foram atingidas e os programas executados conforme planejado. Tomando como base as informações e documentos recebidos pela Subsecretaria de Planejamento podemos destacar os seguintes pontos de maior relevância para a respectiva análise:

Monitoramento e Avaliação⁷⁸:

O sistema SimPPA permitiu a geração de relatórios detalhados, facilitando a análise da execução dos programas e permitindo a tomada de decisão informada. Entretanto, foram identificados desafios como a ausência de um mecanismo de comunicação integrado entre técnicos e os setores por meio de sistema, a falta de uma fase de validação ou aprovação por parte da área central em relação as informações de monitoramento e deficiências no sistema

⁷⁸ Requisições de Documentos e Informações DCG-1 nº 40/2024, itens 13, 14 e 15

no que diz respeito às capacidades de visualização gerencial, uma vez que o sistema não favorece análises baseadas em histórico.

Alocação de Recursos e Suporte⁷⁹:

Houve um fortalecimento dos recursos virtuais em resposta à pandemia, proporcionando suporte adequado aos gestores através de plataformas como Teams, WhatsApp e e-mail. Essa medida foi crucial para manter a gestão dos programas ativa apesar dos obstáculos trazidos pela crise sanitária. No entanto, é importante salientar que um desafio significativo no sistema de monitoramento e avaliação foi a ausência de um mecanismo de comunicação integrado entre os técnicos e os setores. Essa lacuna afetou a capacidade de manter um histórico completo e registros detalhados de todas as interações realizadas pela área de planejamento.

Capacitação e Desenvolvimento de Competências⁸⁰:

Foram realizados treinamentos para capacitar gestores e técnicos, embora a periodicidade e a abrangência desses treinamentos tenham variado⁸¹. A capacitação foi ajustada para formatos virtuais devido à pandemia, o que, segundo as respostas, ajudou a manter a eficácia na comunicação e no planejamento.

Indicadores de Desempenho⁸²:

O PPA enfrentou desafios na correlação entre a entrega de produtos e serviços e os resultados dos programas, principalmente porque os indicadores de resultado frequentemente se relacionam apenas com alguns produtos específicos. Ademais, a construção e seleção de bons indicadores depende da existência de boas bases de dados, cadastros confiáveis de políticas públicas e dados secundários acessíveis, o que não se verifica em todas as áreas de atuação do Estado. Essa situação representa um desafio significativo e foi identificada como um ponto crítico que precisa ser avaliada para melhorar o planejamento e a execução dos futuros PPAs.

⁷⁹ Requisições de Documentos e Informações DCG-1 nº 40/2024, itens 11, 12 e 13.

⁸⁰ Requisições de Documentos e Informações DCG-1 nº 40/2024, itens 5, 6 e 7.

⁸¹ Ressalta-se a realização de capacitações anuais sobre o processo de Prestação de Contas, que ocorrem regularmente no mês de janeiro. Além disso, foram conduzidas duas capacitações sobre o Processo de Audiências Públicas nos anos de 2021 e 2022.

⁸² Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 10/2024, item 5.

Integração e Colaboração Interdepartamental⁸³:

Foram promovidas oficinas e interações para incentivar a análise integrada e colaborativa entre diferentes secretarias, o que é fundamental para uma avaliação eficaz e abrangente das políticas implementadas.

Impacto das Avaliações na Elaboração do Próximo PPA⁸⁴:

Embora tenham sido conduzidas apenas três⁸⁵ avaliações de programas, em um universo de 97 programas finalísticos e 14 de melhoria de gestão de políticas públicas⁸⁶, essas análises ocorreram de maneira esporádica e não sistemática. Importante ressaltar que os resultados obtidos nessas avaliações não foram empregados na formulação do subsequente Plano Plurianual (2024-2027). Esse desaproveitamento de dados valiosos pode representar uma lacuna significativa na eficácia do planejamento e gestão futuros, limitando a capacidade de identificar áreas de melhoria e de replicar práticas bem-sucedidas. A integração efetiva desses resultados nas etapas de planejamento poderia potencialmente fortalecer a estratégia de implementação e a formulação de políticas mais alinhadas com as necessidades observadas.

O PPA 2020-2023 teve êxitos na adaptação às circunstâncias adversas impostas pela pandemia e na utilização de sistema de monitoramento, que ainda carece de melhorias. No entanto, enfrentou desafios significativos em termos de comunicação interna, qualidade de indicadores e utilização efetiva de avaliações para melhorar o planejamento. É essencial focar nessas áreas críticas para assegurar que o próximo PPA esteja mais alinhado com os objetivos estratégicos, permitindo que a execução dos programas seja monitorada e ajustada de maneira mais eficiente.

1.7 CONCLUSÃO

Importa destacar que apesar dos esforços do Órgão de Planejamento para Monitorar e Avaliar o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 do

⁸³ Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 40/2024, item 16.

⁸⁴ Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 10/2024, item 4 e 6.

⁸⁵ Avaliação de resultados de programas públicos do Estado de São Paulo: Programa Via Rápida (dezembro/2022)
Avaliação das Fábricas de Cultura: caracterização do perfil potencial de usuários (dezembro/2022)
Nota Técnica – Justificativa para a proposta de ICMS Educacional (junho/2022)
Proposta de Inclusão do Critério de Melhoria do Aprendizado Educacional no Índice de Participação dos Municípios no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

⁸⁶ Plano Plurianual 2020 – 2023, Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020 – Consolida as revisões apresentadas até o Projeto de Lei 663/2021 (p. 9).

Estado de São Paulo, existem discrepâncias significativas que impactam a eficácia geral do plano. Estas são algumas das principais conclusões:

- 1. Desvios na Execução dos Programas:** A análise identificou desvios entre a execução orçamentária planejada e os resultados operacionais, o que sugere **problemas na precisão das previsões orçamentárias e na eficiência da implementação das políticas.**
- 2. Falhas na Aplicação das Metodologias de Avaliação:** Alterações metodológicas sem comunicação clara e justificativa abrangente comprometeram a comparabilidade e a interpretação longitudinal dos resultados, dificultando a avaliação precisa do cumprimento das metas.
- 3. Desalinhamento entre Recursos Alocados e Resultados Alcançados:** Em vários casos avaliados, houve uma desconexão entre os recursos financeiros desembolsados e os produtos/serviços efetivamente entregues, refletindo potencialmente uma alocação ineficiente de recursos.
- 4. Necessidade de Ajustes nos Processos de Monitoramento e Avaliação:** As divergências encontradas entre os dados reportados e os sistemas internos durante a fiscalização indicam a necessidade de melhorar o sistema de monitoramento e avaliação para garantir consistência e transparência nos dados reportados.
- 5. Impacto das Mudanças Estruturais e Revisões Orçamentárias:** As frequentes revisões orçamentárias e mudanças estruturais no decorrer do plano mostram uma **gestão reativa, que precisa se adaptar a variações não previstas, muitas vezes comprometendo a continuidade e eficácia dos programas.**
- 6. Ausência de um mecanismo de comunicação integrado entre os técnicos e os setores:** Essa lacuna afetou a capacidade de manter um histórico completo e registros detalhados de todas as interações realizadas pela área de planejamento.
- 7. Desafios decorrentes da insuficiência de dados confiáveis:** A eficácia na construção e seleção de indicadores está diretamente ligada à disponibilidade de bases de dados robustas, cadastros confiáveis de políticas públicas e dados secundários acessíveis. A falta desses recursos essenciais em diversas áreas de atuação do Estado compromete significativamente a capacidade de desenvolver indicadores que reflitam com precisão o progresso e os resultados dos programas governamentais.

8. Fragilidades no Processo de Avaliação de Programas: Entre as 111 iniciativas, incluindo programas finalísticos e de melhoria da gestão, **apenas três foram avaliadas de maneira esporádica e não sistemática.** A escassez de avaliações compromete significativamente a capacidade do governo de compreender o desempenho e a efetividade dos programas implementados. Essa limitação afeta negativamente a habilidade de identificar áreas críticas que demandam ajustes e a possibilidade de aplicar práticas bem-sucedidas em outros contextos. A ausência de uma análise abrangente priva o governo de oportunidades valiosas para o aprendizado e aprimoramento, elementos essenciais para o refinamento e fortalecimento das políticas públicas.

Além disso, a falta de um sistema de avaliações contínuas e estruturadas impede 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 (2024-2027) 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.

Essas conclusões destacam a necessidade de ações corretivas para melhorar o planejamento, a execução e a avaliação em futuros ciclos do PPA, a fim de garantir a implementação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas com as necessidades observadas.

APÊNDICE A
Relação de Programas do PPA (2020-2023)

Programa	Indicador de Programa ⁽¹⁾ (A)	Indicador de Produto ⁽²⁾ (B)	Diferença (A-B)	Recursos ⁽³⁾ R\$ Milhares	(%) Índice de Alocação de Recursos por Programa ⁽⁴⁾
FINALÍSTICO				806.317.605	97,0%
2021 - GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA ESTADUAL	98%	102%	4%	156.000.675	18,8%
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL E DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO	96%	88%	8%	91.580.187	11,0%
2624 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA ÁREA OPERADA PELA SABESP	102%	99%	2%	78.296.163	9,4%
0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELÊNCIA E EQUIDADE	80%	95%	15%	57.636.843	6,9%
0815 - GESTÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	242%	82%	160%	50.062.121	6,0%
0303 - PROCESSO JUDICIÁRIO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA	95%	88%	7%	47.978.398	5,8%
1819 - PROTEÇÃO E DEFESA AO CIDADÃO	101%	164%	63%	44.002.704	5,3%
1043 - ENSINO PÚBLICO SUPERIOR	92%	0%	92%	37.105.807	4,5%
3711 - GESTÃO DE CONCESSÕES E PARCERIAS - REGIÕES METROPOLITANAS/SP - PITU PARCERIAS	47%	1370%	1323%	19.504.301	2,3%
3813 - GESTÃO DA CUSTÓDIA DA POPULAÇÃO PENAL	101%	108%	7%	18.158.807	2,2%
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIÁRIA	85%	87%	1%	17.902.268	2,2%
3708 - EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E OPERAÇÃO DO TRANSPORTE METROVIÁRIO - PITU EM MARCHA	71%	49%	22%	16.611.963	2,0%
3707 - EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E OPERAÇÃO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	74%	61%	12%	16.118.986	1,9%
1801 - APRIMORAMENTO DA POLICIA JUDICIARIA	86%	107%	20%	13.033.416	1,6%
2701 - DEFESA DOS INTERESSES SOCIAIS E INDIVIDUAIS E DA ORDEM JURÍDICA	100%	105%	5%	11.859.986	1,4%
2000 - GESTÃO FISCAL E TRIBUTÁRIA	89%	83%	6%	11.524.592	1,4%
1039 - PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	89%	0%	89%	9.831.669	1,2%
1729 - ATENÇÃO AO ADOLESCENTE/JOVEM EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR	385%	72%	313%	7.452.147	0,9%
5121 - ASSISTÊNCIA MÉDICA AO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL	82%	83%	0%	6.930.441	0,8%
1605 - OPERAÇÃO, CONSERVAÇÃO E SEGURANÇA DA MALHA RODOVIÁRIA ADMINISTRADA PELO DER	82%	112%	30%	5.025.307	0,6%
0150 - PROCESSO LEGISLATIVO	200%	113%	86%	4.474.407	0,5%

2510 - REQUALIFICAÇÃO HABITACIONAL E URBANA	84%	56%	28%	4.413.818	0,5%
3706 - EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E GESTÃO DO TRANSP. BAIXA/MÉDIA CAPACID.-PITU EM MARCHA	95%	24%	71%	4.269.392	0,5%
2622 - INFRAESTRUTURA HÍDRICA E COMBATE A ENCHENTES	38%	74%	36%	4.127.713	0,5%
1044 - DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA E DA TECNOLOGIA	88%	0%	88%	4.090.311	0,5%
4200 - ASSISTÊNCIA JURÍDICA, INTEGRAL E GRATUITA ÀS PESSOAS NECESSITADAS	101%	135%	34%	3.811.424	0,5%
5122 - UM NOVO DETRAN PARA SÃO PAULO	86%	6580%	6494%	3.623.871	0,4%
2508 - PROVISÃO DE MORADIAS	93%	51%	42%	3.619.377	0,4%
0200 - CONTROLE EXTERNO	26%	87%	62%	3.539.378	0,4%
3500 - COMBATE À POBREZA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES	4322%	100%	4221%	3.280.941	0,4%
2505 - FOMENTO À HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL- CASA PAULISTA	81%	39%	42%	2.940.971	0,4%
5119 - TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA GESTÃO GOVERNAMENTAL	68%	99%	31%	2.788.921	0,3%
4001 - ADVOCACIA DO ESTADO	124%	227%	103%	2.769.503	0,3%
1814 : POLÍCIA CIENTÍFICA: CIÊNCIA E TECNOLOGIA ESCLARECENDO CRIMES	63%	92%	28%	2.498.117	0,3%
1317 - AGRO-SP SUSTENTÁVEL	130%	116%	14%	2.233.903	0,3%
2604 - MONITORAMENTO DA QUALIDADE E REDUÇÃO DA PEGADA AMBIENTAL	58%	106%	48%	2.232.923	0,3%
2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	202%	123%	79%	2.139.189	0,3%
5002 - ESTRUTURAÇÃO E PROMOÇÃO TURÍSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	464%	104%	361%	1.835.196	0,2%
0935 - PRODUÇÃO E FORNECIMENTO DE VACINAS, SOROS, MEDICAMENTOS, SANGUE E HEMODERIVADOS	93%	71%	22%	1.766.045	0,2%
5124 - BOLSA DO POVO	111%	6821%	6710%	1.740.463	0,2%
1611 - TRANSPOSIÇÃO RODO-FERROVIÁRIA DA RMSP	0%	50%	50%	1.272.603	0,2%
1602 - GESTÃO DA LOGÍSTICA HIDROVIÁRIA	141%	82%	60%	1.268.567	0,2%
1203 - FORMAÇÃO CULTURAL	572%	199%	372%	1.154.243	0,1%
0942 - CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS NA ÁREA DA SAÚDE	170%	105%	65%	1.068.907	0,1%
1046 - QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO	35%	91%	56%	1.040.137	0,1%
2027 - GESTÃO DE SERVIÇOS PRESTADOS À ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL	112%	85%	27%	1.024.744	0,1%
2990 - DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES	94%	98%	4%	1.014.939	0,1%
5113 - DESENVOLVIMENTO E EXCELÊNCIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE DELEGADOS	100%	110%	10%	957.658	0,1%
2621 - UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, PESQUISA E INOVAÇÃO EM MEIO AMBIENTE	57%	97%	40%	906.850	0,1%

0932 - VIGILÂNCIA EM SAÚDE	101%	89%	12%	844.774	0,1%
2625 - DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE RECURSOS HÍDRICOS E IMPLEMENTAÇÃO DE SUAS AÇÕES	66%	128%	63%	787.349	0,1%
2626 - FOMENTO AOS PROJETOS HIDROENERGÉTICOS PAULISTA E À PRODUÇÃO MINERAL	110%	64%	46%	779.105	0,1%
2005 - FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO	462%	174%	288%	762.424	0,1%
2617 - EDUCAÇÃO AMBIENTAL, CIDADANIA E MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA	70%	93%	24%	732.693	0,1%
4109 - FOMENTO A ATIVIDADE ESPORTIVA E DE LAZER	228%	80%	148%	715.574	0,1%
1730 - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	352%	111%	241%	706.636	0,1%
1206 - RÁDIOS, TVS EDUCATIVAS E NOVAS MÍDIAS	106%	100%	6%	696.958	0,1%
1021 - INOVAÇÃO E TECNOLOGIA PARA INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS	72%	0%	72%	656.285	0,1%
3518 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	51%	112%	61%	623.342	0,1%
1201 - ECONOMIA CRIATIVA	178%	240%	62%	610.230	0,1%
5118 - RESPEITO À VIDA	127%	260%	133%	550.646	0,1%
1724 - METROLOGIA E QUALIDADE DE PRODUTOS E SERVIÇOS	99%	66%	33%	545.591	0,1%
1214 - MUSEUS EM CONEXÃO	126%	184%	58%	499.409	0,1%
5123 - COMUNICAÇÃO SOCIAL	104%	102%	2%	488.475	0,1%
1711 - PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR	97%	160%	63%	482.357	0,1%
5114 - EVOLUÇÃO REGULATÓRIA EM ENERGIA ELÉTRICA, GÁS CANALIZADO E SANEAMENTO BÁSICO	119%	105%	14%	476.235	0,1%
1218 - FOMENTO CULTURAL	86%	226%	141%	476.129	0,1%
0944 - RECOMEÇO: UMA VIDA SEM DROGAS	109%	78%	31%	442.030	0,1%
3814 - GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES	701%	161%	540%	403.583	0,0%
1015 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO, PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE	71%	15690%	15619%	383.726	0,0%
1316 : ABASTECE-SP: SEGURANÇA DO CAMPO À MESA	128%	83%	45%	381.277	0,0%
2507 - REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE HABITACIONAL	60%	70%	10%	368.000	0,0%
1040 - JUCESP - VIA RÁPIDA EMPRESA	84%	175%	91%	344.598	0,0%
0600 - PROCESSO JUDICIÁRIO MILITAR	48%	16%	32%	336.582	0,0%
2618 - CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E PROTEÇÃO AMBIENTAL	155%	298%	144%	336.389	0,0%
4700 - SÃO PAULO + INCLUSÃO	535%	568%	33%	318.953	0,0%
1607 - MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA	0%	28%	28%	308.262	0,0%
1811 - CORPO DE BOMBEIROS PREPARADO PARA EMERGÊNCIAS COM FOCO NA GESTÃO DE RISCOS	-107037%	224%	107261%	305.416	0,0%

2929 - FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA MACROMETRÓPOLE PAULISTA	112%	126%	14%	294.452	0,0%
1731 - JUSTIÇA E CIDADANIA NO CAMPO E NA CIDADE	111%	84%	27%	263.606	0,0%
2623 - PLANEJAMENTO, FORMULAÇÃO E APOIO À IMPLEMENTAÇÃO POLÍTICA DO SANEAMENTO	90%	45%	45%	261.349	0,0%
5120 : INFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS, SOCIOECONÔMICAS E DA AÇÃO GOVERNAMENTAL	100%	94%	6%	221.861	0,0%
1714 - PERÍCIA JUDICIAL NA ÁREA DE MEDICINA LEGAL E DE INVESTIGAÇÃO DE VÍNCULO GENÉTICO	-114%	61%	175%	204.361	0,0%
2825 - ASSESSORAMENTO, COORDENAÇÃO E ARTICULAÇÃO DE POLÍTICA DO GOVERNO	105%	221%	116%	166.000	0,0%
5102 - REDE SOCIAL DE CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE	1238%	407%	831%	163.982	0,0%
2029 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	87%	100%	14%	138.611	0,0%
5101 : DEFESA CIVIL PROTEGE VOCÊ!	35%	546%	510%	133.739	0,0%
0933 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE	28%	57%	29%	125.659	0,0%
3709 - RENOVAÇÃO DO COMPLEXO TURÍSTICO EFCJ	173%	43%	130%	122.617	0,0%
4111 - INCENTIVO A INFRAESTRUTURA ESPORTIVA	63%	69%	6%	96.825	0,0%
1221 - INTEGRAÇÃO DAS CULTURAS LATINO-AMERICANAS	-348%	88%	436%	74.327	0,0%
3520 - QUALIFICAÇÃO DO APOIO À GESTÃO MUNICIPAL	100%	105%	5%	57.089	0,0%
5104 - ARQUIVO DO ESTADO - PRESERVAÇÃO E GESTÃO DOCUMENTAL	97%	266%	169%	43.758	0,0%
2620 - GESTÃO E GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO ESTADO DE SÃO PAULO	140%	179%	39%	21.918	0,0%
5301 : SÃO PAULO: TERRITÓRIO E CARTOGRAFIA	108%	226%	118%	21.021	0,0%
4110 - FORTALECIMENTO DA TEMÁTICA DA JUVENTUDE	333%	216%	117%	18.400	0,0%
1215 - PATRIMÔNIO CULTURAL	73%	111%	37%	3.650	0,0%
5115 - DESENVOLVIMENTO DE PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA	250%	126%	124%	40	0,0%
5103 - CONTROLE E TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL	108%	91%	18%	20	0,0%
Melhoria de Gestão de Políticas Públicas				25.160.475	3,0%
Total Geral				831.478.080	100,0%

Fonte: Relatório de Execução Acumulada dos Programas

(1) Média dos Indicadores de Programa

(2) Média dos Indicadores de Produtos (LOA, PPA, Gerencial)

(3) Relatório Consolidado com as revisões apresentadas até o PL 663/2021

(4) Índice de alocação de recursos por programa = (recursos por programa / recursos previstos no ppa) × 100

2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022, dispôs sobre as diretrizes orçamentárias relativas ao exercício de 2023, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 2º, artigo 174 da Constituição do Estado.

2.1 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E RESPECTIVOS ANEXOS

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) desempenha um papel fundamental na estruturação do planejamento fiscal do governo. Seus anexos de Metas Fiscais, Riscos Fiscais e Metas e Prioridades fornecem informações essenciais para a análise fiscal e para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Anexo de Metas Fiscais estabelece os objetivos financeiros a serem alcançados, oferecendo uma visão clara das metas de receita, despesa e resultados primário e nominal. Por sua vez, o Anexo de Riscos Fiscais identifica eventos que podem afetar negativamente as finanças públicas, permitindo uma gestão mais prudente e eficiente dos recursos. Já as Metas e Prioridades da LDO orientam a alocação de recursos e políticas públicas, garantindo que as decisões orçamentárias estejam alinhadas com os objetivos fiscais e com os potenciais ameaças identificadas.

Nesse contexto, analisamos os artigos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus anexos a fim de verificar o cumprimento das funções legais e constitucionais estabelecidas, uma vez que essa análise é essencial para garantir uma gestão orçamentária eficaz, que promova a sustentabilidade financeira, a transparência e o cumprimento das obrigações fiscais do governo.

2.2 METAS FISCAIS (ANEXO I) E ITEM CORRELATO NA LEGISLAÇÃO

No Estado de São Paulo, a elaboração do anexo de metas fiscais é uma prática essencial para garantir a transparência e o controle das finanças públicas. Este anexo é previsto no art. 4º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁸⁷, detalha as metas anuais num período de um triênio para o resultado primário, o resultado nominal, a dívida pública, a receita e a despesa.

A inclusão do anexo de metas fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado de São Paulo é fundamental para fornecer informações claras sobre os objetivos fiscais do governo, permitindo que os

⁸⁷ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

cidadãos, os órgãos de controle e os legisladores avaliem a saúde financeira do estado e monitorem o cumprimento das metas estabelecidas.

Além disso, a elaboração do anexo de metas fiscais no Estado de São Paulo contribui para a gestão responsável dos recursos públicos, ao estabelecer limites para o endividamento, controlar os gastos e promover a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo.

Diante do exposto, a necessidade de elaboração do anexo de metas fiscais no Estado de São Paulo reflete o compromisso com a responsabilidade fiscal, a transparência e a prestação de contas à sociedade, promovendo uma gestão pública eficiente e transparente.

Entretanto, observamos que costumeiramente as Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado de São Paulo referentes aos anos de 2021 e 2024, inclusive, contêm artigos que dispõem sobre a reprogramação das metas de resultados nominal e primário do ano em curso, ou seja, já transcorridos 6 ou 7 meses do ano corrente, são revistas as metas deste mesmo ano, conforme exposto a seguir:

Artigo 54 - As metas do resultado primário e resultado nominal, para o exercício de 2020, estabelecidas na forma do anexo de Metas Fiscais, da Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019, ficam reprogramadas de acordo com o demonstrativo constante do anexo de Metas Fiscais que integra esta lei.

Parágrafo único - As metas de que trata o "caput" deste artigo poderão ser revistas no projeto de lei da proposta orçamentária para exercício de 2021, considerando o cenário econômico-financeiro da ocasião em razão de fatores decorrentes da pandemia do novo coronavírus - COVID 19.⁸⁸ **(LDO 2021)**

Artigo 61 - As metas do resultado primário e resultado nominal para o exercício de 2021, estabelecidas na forma do anexo de Metas Fiscais, da Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020, ficam reprogramadas de acordo com o demonstrativo constante do anexo de Metas Fiscais que integra esta lei.

Parágrafo único - As metas de que trata o "caput" deste artigo poderão ser revistas no projeto de lei da proposta orçamentária para exercício de 2022, considerando o cenário econômico-financeiro da ocasião em razão de fatores decorrentes da pandemia do novo coronavírus - COVID 19.⁸⁹ **(LDO 2022)**

Artigo 59 - As metas do resultado primário e resultado nominal, para o exercício de 2022 estabelecidas na forma do anexo de Metas Fiscais, da Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021, ficam reprogramadas de

⁸⁸ Lei nº 17.286, de 20 de agosto de 2020, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (2021).

⁸⁹ Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (2022).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

acordo com o demonstrativo constante do anexo de Metas Fiscais que integra esta lei.⁹⁰ **(LDO 2023)**

Artigo 60 - As metas do resultado primário e resultado nominal, para o exercício de 2023, estabelecidas na forma do anexo de Metas Fiscais da Lei nº17.555, de 20 de julho de 2022, ficam reprogramadas de acordo com o demonstrativo constante do anexo de Metas Fiscais que integra esta lei.⁹¹ **(LDO 2024)**

De forma inédita, em dezembro/2023, a Lei Orçamentária aprovada para o exercício de 2024, reprogramou as metas de resultado primário e nominal deste ano que se encerrava, portanto, já concluída a execução orçamentária:

Artigo 12 - As metas do resultado primário e resultado nominal, para o exercício de 2023, estabelecidas na forma do anexo de Metas Fiscais da Lei nº17.555, de 20 de julho de 2022, alteradas pela Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023 que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024. Ficam reprogramadas de acordo com o anexo de Metas Fiscais, que integra esta lei.⁹²

As reprogramações durante a execução do orçamento e das finanças indicam problemas na gestão fiscal, decorrentes da falta de planejamento adequado em relação aos parâmetros e metodologias de cálculo relacionados ao fluxo de ingressos e dispêndios, desperdício de recursos públicos, dificuldades na elaboração e execução do orçamento e na definição de metas com base em projeções econômicas e fiscais consistentes com o cenário político, econômico e institucional. Portanto, reprogramar essas metas durante a vigência da LDO pode afetar a credibilidade do governo e a confiança dos investidores e da sociedade no controle das finanças públicas, uma vez que os parâmetros de avaliação da gestão fiscal estão em constante mudança para atingir a meta, ou seja, a meta vai sendo ajustada conforme a execução orçamentária vai se realizando ou não. Ora, o objetivo do Anexo de Metas Fiscais é exatamente o oposto: as metas fixadas é que determinariam os rumos da execução orçamentária e não o oposto pois, desta forma, sua existência, com fixação prévia, não seria necessária.

Em 2023, foram realizadas duas reprogramações: na LDO e na LOA referentes a 2024, conforme ilustrado abaixo. Isso vai contra o propósito de uma Lei Orçamentária, que é o de prever receitas e fixar despesas de modo que a execução orçamentária cumpra os parâmetros legais e constitucionais relacionados à responsabilidade na gestão fiscal e, conforme diretrizes determinadas na LDO.

⁹⁰ Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (2023).

⁹¹ Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (2024).

⁹² Lei nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023, que orça a receita e fixa a despesa do Estado para o Exercício de 2024.

É no mínimo um contrassenso, que, uma Lei Orçamentária que deve seguir as diretrizes ditadas pela Lei de Diretrizes que a antecedeu, possa alterar estas mesmas diretrizes. Isto seria como se a regra fosse “Se não cumprir a meta, muda a meta”.

Ressalta-se que esses aspectos foram abordados no Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal referente ao 5º e 6º bimestres⁹³.

Figura 11 - Anexo I da LDO 2023 - Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais

R\$ milhões constantes

DISCRIMINAÇÃO	REPROGRAMADO 2022	2023	2024	2025
I. RECEITA FISCAL	283.032	287.660	303.153	320.391
II. DESPESA FISCAL	269.730	273.955	287.531	304.338
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	13.302	13.705	15.622	16.053
IV. RESULTADO NOMINAL	-2.319	-4.373	2.287	4.679
V. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	251.889	256.263	253.975	249.296

Nota: as receitas e despesas fiscais não incluem as intra-orçamentárias

Fonte: Lei nº 17.555, 20 de julho de 2022 (LDO 2023)⁹⁴, p. 31.

Figura 12 - Anexo I da LDO 2024 - Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais

R\$ milhões constantes

DISCRIMINAÇÃO	REPROGRAMADO 2023	2024	2025	2026
I. RECEITA FISCAL	297.770	307.791	324.695	342.678
II. DESPESA FISCAL	289.458	289.087	305.072	321.022
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	8.313	18.704	19.624	21.656
IV. RESULTADO NOMINAL	-5.272	4.572	-2.699	2.947
V. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	270.151	265.579	268.278	265.331

Nota: as receitas e despesas fiscais não incluem as intra-orçamentárias

Fonte: Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023 (LDO 2024)⁹⁵, p. 31.

⁹³ TC-007729.989.23-6.

⁹⁴ Disponível em: [LDO_2023.pdf \(fazenda.sp.gov.br\)](https://fazenda.sp.gov.br/LDO_2023.pdf).

⁹⁵ Disponível em: [LDO_2024.pdf \(planejamento.sp.gov.br\)](https://planejamento.sp.gov.br/LDO_2024.pdf).

Figura 13 - Anexo da LOA 2024 - Metas Fiscais

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões correntes	
		REPROGRAMADO 2023
I. RECEITA FISCAL		288.057
II. DESPESA FISCAL		285.670
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I - II)		2.388
IV. RESULTADO NOMINAL		-27.885
V. DIVÍDA CONSOLIDADA LÍQUIDA		293.061

Notas: As receitas e despesas fiscais não incluem as intra-orçamentárias.

Resultado Nominal: apuração pelo critério abaixo da linha.

Fonte: Lei nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023 (LOA)⁹⁶, p. 20.

As figuras apresentadas acima demonstram que o Resultado Primário para 2023, inicialmente previsto em R\$ 13.705 milhões, foi reprogramado para R\$ 8.313 milhões e, por fim, R\$ 2.388 milhões, ou seja, foi sendo reduzido, o que implica em maior autorização para despesas primárias, reduzindo o montante que poderá ser destinado a despesas não primárias ou financeiras, o que pode implicar em aumento do endividamento.

O Resultado Nominal, por sua vez, previsto inicialmente em valor negativo de -R\$ 4.373 milhões, foi reprogramado para -R\$ 5.272 milhões e, por fim, para -R\$ 27.885 milhões, que seria o montante de aumento da dívida pública.

Importante recomendar que seja abolido este inovador⁹⁷ procedimento de reprogramação das metas fiscais sem a devida apresentação das motivações e justificativas.

Em relação ao Anexo de Metas Fiscais, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN),⁹⁸ orienta os entes federados de modo a padronizar os demonstrativos fiscais em todas as esferas governamentais e a fim de dar cumprimento à LRF, relacionados a seguir:

⁹⁶ Disponível em: [Lei 17863 de 22 12 2023.pdf \(fazenda.sp.gov.br\)](https://fazenda.sp.gov.br/leis/17863-de-22-12-2023.pdf).

⁹⁷ Inovador no sentido de que não existe qualquer previsão legal que autorize a realização de reprogramações das metas fiscais, no decorrer ou no findar do exercício a que se referem.

⁹⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>. Acesso em: 28 abr. 2024.

Demonstrativo 1 – Metas Anuais (LRF, art. 4º, §1º⁹⁹)

De forma complementar ao art. 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o §2º, inciso II da respectiva lei estabelecem que o demonstrativo das metas anuais deve incluir a memória e a metodologia de cálculo, com o objetivo de explicar como os valores referentes a receitas, despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal e montante da Dívida Pública foram obtidos.

Cada ente federativo **deve apresentar os parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados pretendidos**, comparando-os com os valores fixados nos três anos anteriores e demonstrando sua consistência com as premissas e objetivos da política econômica nacional¹⁰⁰.

A forma de apresentação da metodologia pode variar de acordo com a análise feita por cada ente, **podendo incluir fórmulas de cálculo, descrição de cenários, tabelas evolutivas e qualquer material** subsidiário que ajude a **elucidar os processos de cálculo e as premissas adotadas**.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023¹⁰¹ observa-se a exposição dos parâmetros e metas calculadas sem a respectiva memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos de forma detalhada.

Destaca-se a diferenciação entre a **metodologia de cálculo das metas fiscais**, objeto de análise, relacionada à **definição prospectiva e estratégica dos objetivos a serem alcançados pelo governo** em termos de equilíbrio fiscal e gestão responsável dos recursos públicos; e a **metodologia de cálculo das metas de resultados fiscais**, que acompanharão o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) demonstrando a apuração dos resultados nominal e primário alcançados para fins de prestação de contas e transparência sobre a execução orçamentária, que subsidiarão o controle externo e social.

⁹⁹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º, § 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (Vide ADI 7064)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

¹⁰⁰ Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª Edição, p. 60 e 13ª Edição, p.68).

¹⁰¹ Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022.

Figura 14 - Demonstrativo 1 da LDO 2023 – Metas Anuais (LRF, art. 4º, §1º)

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023

Governo do Estado de São Paulo

ANEXO I
METAS FISCAIS

METAS E PROJEÇÕES FISCAIS
Artigo 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000

R\$ milhões correntes

DISCRIMINAÇÃO	REPROGRAMADO 2022	2023	2024	2025
I. RECEITA FISCAL	283.032	287.660	303.153	320.391
II. DESPESA FISCAL	269.730	273.955	287.531	304.338
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	13.302	13.705	15.622	16.053
IV. RESULTADO NOMINAL	-2.319	-4.373	2.287	4.679
V. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	251.889	256.263	253.975	249.296

Nota: as receitas e despesas fiscais não incluem as extra-orçamentárias

R\$ milhões reais de 2007

DISCRIMINAÇÃO	REPROGRAMADO 2022	2023	2024	2025
I. RECEITA FISCAL	259.025	253.699	258.947	265.057
II. DESPESA FISCAL	246.851	241.612	245.603	251.776
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	12.174	12.087	13.344	13.280
IV. RESULTADO NOMINAL	-2.122	-3.857	1.954	3.871
V. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA(*)	235.712	231.018	221.856	211.426

(*) A prazo de venc2021

PARÂMETROS

DISCRIMINAÇÃO	2022	2023	2024	2025
IPCA/IBGE	6,90%	3,80%	3,20%	3,00%
IGP-M	10,90%	4,20%	4,00%	4,00%
Tx. Câmbio em 31/dez (R\$/ US\$)	5,60	5,40	5,30	5,30
Tx. Over-Setc-% a.a. Fim do ano	13,00%	9,00%	7,50%	7,00%
Taxa de variação real do PIB estadual	0,50%	1,30%	2,00%	2,00%

Fonte: BCB Focus 25/03/23

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (p. 31)¹⁰².

Desse modo, entendemos que a ausência da memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos das metas fiscais, conforme disposto no art. 4º, o §2º, inciso II da LRF, que recorrentemente vem ocorrendo, contribuem para a **falta de transparência** sobre os processos e critérios utilizados na definição dos objetivos fiscais, o que pode gerar

¹⁰² Disponível em: [LDO_2023.pdf \(fazenda.sp.gov.br\)](#).

desconfiança por parte dos cidadãos e investidores, que elaboram seu planejamento com base nessas projeções; **a dificuldade de avaliação** relacionadas a precisão e consistência das metas estabelecidas, tendo em vista que a incompreensão sobre os métodos de cálculo reflete sobre a determinação se as metas são realistas e alcançáveis; **a incoerência com a política econômica**, estabelecendo metas inconsistentes com as premissas e objetivos da política econômica nacional, levando a desvios nas políticas fiscais e macroeconômicas; e **a riscos de erros e manipulações**, comprometendo a credibilidade e eficácia do processo de planejamento e execução orçamentária.

Por fim, podem minar a credibilidade e a eficácia do processo de definição e acompanhamento das metas fiscais, gerando consequências negativas para a saúde financeira e econômica do Estado de São Paulo e do país.

Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior (LRF, art. 4º, §2º, inciso I¹⁰³)

No Manual de Demonstrativos Fiscais, há detalhes sobre a avaliação das metas do ano anterior, conforme previsto legalmente (Figura 15). Isso possibilita a comparação entre a meta definida e o resultado alcançado no ano anterior, incluindo a análise dos fatores que influenciaram o cumprimento ou não das metas.

Figura 15 – Modelo do Demonstrativo 2 do Anexo de Metas Fiscais

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
 ANEXO DE METAS FISCAIS
 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS DO EXERCÍCIO ANTERIOR
 <ANO DE REFERÊNCIA>

R\$ 1,00

ESPECIFICAÇÃO	Metas Previstas em <Ano-2> (a)	% PIB	% RCL	Metas Realizadas em <Ano-2> (b)	% PIB	% RCL	Variação	
							Valor (c) = (b-a)	% (c/a) x 100
Receita Total								
Receitas Primárias (I)								
Despesa Total								
Despesas Primárias (II)								
Resultado Primário (SEM RPPS) - Acima da Linha (III) = (I - II)								
Dívida Pública Consolidada (DC)								
Dívida Consolidada Líquida (DCL)								
Resultado Nominal (SEM RPPS) - Abaixo da Linha								

AMF - Demonstrativo 2 (LRF, art. 4º, §2º, inciso I)

NOTA: Sistema <Nome>. Unidade Responsável <Nome>. Data da emissão <dd/mm/aaaa> e hora de emissão <hh e mm>.

NOTA: A elaboração desse demonstrativo deve seguir a metodologia de cálculo disposta no item 03.06.00 - Anexo 6 da Parte III do MDF. Portanto, não devem ser consideradas as receitas e despesas com fontes do RPPS no cálculo acima da linha. Também não devem ser consideradas as dívidas, disponibilidade de caixa e haveres financeiros do RPPS no cálculo abaixo da linha.

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª Edição p. 89 e 13ª Edição, p. 104).

¹⁰³ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º, § 2º O Anexo conterà, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

Essa análise permite verificar se as metas estabelecidas para o período fiscal anterior foram alcançadas, além de avaliar:

- a) **Transparência e Prestação de Contas:** permitindo aos cidadãos e demais interessados o acesso as informações claras e objetivas sobre o desempenho fiscal do governo em relação às metas estabelecidas anteriormente;
- b) **Responsabilização dos Gestores Públicos:** criando mecanismos para responsabilizar os gestores públicos pelo cumprimento ou descumprimento das metas fiscais, promovendo a *accountability* e o controle sobre a gestão dos recursos públicos;
- c) **Avaliação da Eficiência e Eficácia das Políticas Públicas:** avaliando a efetividade das políticas implementadas pelo governo em relação aos resultados fiscais alcançados, identificando eventuais necessidades de ajustes ou revisões nas estratégias adotadas; e
- d) **Planejamento e Aprimoramento,** fornecendo subsídios para o planejamento e aprimoramento das políticas fiscais e orçamentárias futuras, com base na análise dos resultados obtidos em relação às metas anteriores.

Assim, apenas apresentar os resultados anteriores sem realizar a comparação correspondente entre os valores planejados e efetivamente alcançados (Figura 16), **compromete** a transparência, a responsabilização e o aprimoramento da gestão fiscal.

Figura 16 - Anexo I da LDO 2023 - Demonstrativo dos Resultados Nominal e Primário

ANEXO I
METAS FISCAIS

METAS E PROJEÇÕES FISCAIS
Artigo 4º, § 2º, INCISO I, da Lei Complementar nº 101, de 2000

DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS NOMINAL E PRIMÁRIO

R\$ milhões correntes

Discriminação	2019	2020	2021
I - RECEITA FISCAL	221.522	227.293	275.041
II - DESPESA FISCAL	203.102	207.333	233.151
III - RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	18.330	19.960	41.890
IV - RESULTADO NOMINAL	12.942	-8.177	25.319
V - DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	266.730	274.907	249.588

FONTE: SINFIS/SP - Secretaria de Fazenda
 Notas:
 1 - As receitas e despesas fiscais não incluem as intergovernamentais.
 2 - Confira os resultados fiscais definidos pelo Manual dos Demonstrativos Fiscais - DF (Índice - DF).

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (p. 32)¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Disponível em: [LDO_2023.pdf \(fazenda.sp.gov.br\)](#).

Dentro desse contexto, **sugerimos que seja feita uma análise sistemática do cumprimento das metas fiscais definidas pelo governo**, evitando o uso de mecanismos de reprogramação mencionados anteriormente.

Demonstrativo 3 – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios anteriores (LRF, art. 4º, § 2, Inciso II¹⁰⁵)

A omissão, na LDO 2023, da elaboração e inclusão do demonstrativo de Metas Fiscais Atuais comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos três exercícios anteriores, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal e detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais (Figura 17), compromete a transparência e a prestação de contas. Isso dificulta a avaliação da política fiscal e a análise de tendências e projeções futuras, prejudicando a tomada de decisão. Consequentemente, a ausência do demonstrativo das metas anuais teria um impacto negativo na análise fiscal, minando a transparência, a prestação de contas e a capacidade de avaliação da política fiscal do ente federativo.

Figura 17 – Modelo do Demonstrativo 3 do Anexo de Metas Fiscais

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
 ANEXO DE METAS FISCAIS
 METAS FISCAIS ATUAIS COMPARADAS COM AS FIXADAS NOS TRÊS EXERCÍCIOS ANTERIORES
 <ANO DE REFERÊNCIA>

AMF – Demonstrativo 3 (LRF, art.4º, §2º, inciso II) RS 1,00

ESPECIFICAÇÃO	VALORES A PREÇOS CORRENTES										
	<Ano-3>	<Ano-2>	%	<Ano-1>	%	<Ano de Referência>	%	<Ano+1>	%	<Ano+2>	%
Receita Total											
Receitas Primárias (I)											
Despesa Total											
Despesas Primárias (II)											
Resultado Primário (SEM RPPS) - Acima da Linha (III) = (I - II)											
Dívida Pública Consolidada (DC)											
Dívida Consolidada Líquida (DCL)											
Resultado Nominal (SEM RPPS) - Abaixo da Linha											

ESPECIFICAÇÃO	VALORES A PREÇOS CONSTANTES										
	<Ano-3>	<Ano-2>	%	<Ano-1>	%	<Ano de Referência>	%	<Ano+1>	%	<Ano+2>	%
Receita Total											
Receitas Primárias (I)											
Despesa Total											
Despesas Primárias (II)											
Resultado Primário (SEM RPPS) - Acima da Linha (III) = (I - II)											
Dívida Pública Consolidada (DC)											
Dívida Consolidada Líquida (DCL)											
Resultado Nominal (SEM RPPS) - Abaixo da Linha											

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mm/aaaa> e hora de emissão <hh e mm>

NOTA: A elaboração desse demonstrativo deve seguir a metodologia de cálculo disposta no item 03.06.00 - Anexo 5 da Parte III do MDF. Portanto, não devem ser consideradas as receitas e despesas com as fontes do RPPS no cálculo acima da linha. Também não devem ser consideradas as dívidas, disponibilidade de caixa e haveres financeiros do RPPS no cálculo abaixo da linha.

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª Edição p. 93 e 13ª Edição, p. 110).

¹⁰⁵ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º, § 2º O Anexo conterá, ainda:

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido (LRF, art. 4º, § 2, Inciso III¹⁰⁶)

O demonstrativo da evolução do Patrimônio Líquido, presente no Anexo de Metas Fiscais e detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais conforme exigido por lei, deveria separar claramente o patrimônio líquido entre a administração pública e os regimes de previdência, conforme observa-se na Figura 18. Isso se justifica pela natureza distinta dessas entidades, que possuem objetivos, fontes de recursos e responsabilidades diferentes.

Figura 18 - Modelo do Demonstrativo 4 do Anexo de Metas Fiscais

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
 ANEXO DE METAS FISCAIS
EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO
 <ANO DE REFERÊNCIA>

AMF – Demonstrativo 4 (LRF, art.4º, § 2º, inciso III)						R\$ 1,00
PATRIMÔNIO LÍQUIDO						
	<Ano-2>	%	<Ano-3>	%	<Ano-4>	%
Patrimônio/Capital						
Reservas						
Resultado Acumulado						
TOTAL						

REGIME PREVIDENCIÁRIO						
PATRIMÔNIO LÍQUIDO						
	<Ano-2>	%	<Ano-3>	%	<Ano-4>	%
Patrimônio						
Reservas						
Lucros ou Prejuízos Acumulados						
TOTAL						

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª Edição p. 100 e 13ª Edição, p. 120).

No entanto, observou-se a ausência dessa segregação nos demonstrativos da LDO 2023 (Figura 19), o que compromete uma análise precisa e transparente da situação financeira e patrimonial de cada entidade. Essa falha dificulta a tomada de decisões e o acompanhamento adequado da gestão fiscal.

¹⁰⁶ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º, § 2º O Anexo conterá, ainda:

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

Figura 19 - Anexo I da LDO 2023 – Evolução do Patrimônio Líquido – Detalhamento do Balanço Patrimonial do Estado
**EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO
 DETALHAMENTO DO BALANÇO PATRIMONIAL DO ESTADO**

R\$ milhões correntes

Patrimônio Líquido	2019		2020		2021	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Patrimônio / Capital	70.220	-7,32%	68.030	-7,92%	70.571	-10,54%
Reservas	5.471	-0,57%	707	-0,08%	572	-0,09%
Resultado Acumulado	-1.035.579	107,89%	-827.335	108,01%	-740.835	110,82%
TOTAL	-959.888	100,00%	-858.597	100,00%	-669.692	100,00%

Fonte: SICEOSIAFEM - BGE 2021 - Secretaria de Fazenda

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (p. 32)¹⁰⁷.

Demonstrativo 5 – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos (LRF, art. 4º, § 2, Inciso III¹⁰⁸)

Com o intuito de salvaguardar o patrimônio público, o Demonstrativo da Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos tem o **objetivo de garantir a transparência na utilização dos recursos provenientes da venda de ativos**. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal aborda, no art. 4, § 2º, inciso III, a origem e aplicação desses recursos decorrentes da alienação de ativos.

Ao compararmos o demonstrativo apresentado na Lei de Diretrizes Orçamentárias com o modelo descrito no Manual de Demonstrativos Fiscais (Figura 20), constatamos que o demonstrativo alcançou parcialmente seu propósito. Isso porque ele carece de uma análise detalhada das receitas realizadas oriundas da alienação, enfocando principalmente a aplicação desses recursos no grupo de despesas de capital, **comprometendo a transparência** na prestação de contas e *accountability*, podendo gerar desconfiança por parte dos cidadãos e investidores; e a **análise eficiente na gestão dos recursos públicos**, uma vez que não há detalhamento das receitas de capital realizadas originárias da alienação de ativos.

¹⁰⁷ Disponível em: [LDO_2023.pdf \(fazenda.sp.gov.br\)](https://fazenda.sp.gov.br/LDO_2023.pdf).

¹⁰⁸ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º, § 2º O Anexo conterá, ainda:

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

Figura 20 - Modelo do Demonstrativo 5 do Anexo de Metas Fiscais

<ENTE DA FEDERAÇÃO>
 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
 ANEXO DE METAS FISCAIS
ORIGEM E APLICAÇÃO DOS RECURSOS OBTIDOS COM A ALIENAÇÃO DE ATIVOS
 <ANO DE REFERÊNCIA>

RS 1,00

RECEITAS REALIZADAS	<Ano-2> (a)	<Ano-3> (b)	<Ano-4> (c)
RECEITAS DE CAPITAL – ALIENAÇÃO DE ATIVOS (I) Alienação de Bens Móveis Alienação de Bens Imóveis Alienação de Bens Intangíveis Rendimentos de Aplicações Financeiras			
DESPESAS EXECUTADAS	<Ano-2> (d)	<Ano-3> (e)	<Ano-4> (f)
APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA ALIENAÇÃO DE ATIVOS (II) DESPESAS DE CAPITAL Investimentos Inversões Financeiras Amortização da Dívida DESPESAS CORRENTES DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA Regime Geral de Previdência Social Regime Próprio de Previdência dos Servidores			
SALDO FINANCEIRO	<Ano-2> (g) = ((Ia - II d) + IIIh)	<Ano-3> (h) = ((Ib - II e) + IIIi)	<Ano-4> (i) = (Ic - II f)
VALOR (III)			

FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Nota:

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª Edição p. 105 e 13ª Edição, p. 126).

Figura 21 - Anexo I da LDO 2023 – Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos
**DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE ATIVOS
 E APLICAÇÃO DE RECURSOS**

R\$ milhões correntes

Discriminação	2019	2020	2021
I - Alienação de Ativos	288	129	188
II - Aplicação dos Recursos Provenientes de Alienação de Ativos	1.352	108	191
a) - Investimentos	814	2	10
b) - Amortização da Dívida	503	3	0
c) - Outras despesas de Capital	34	103	96
d) - Despesas com Regime Próprio de Previdência Social	1	0	85
III - SALDO A APLICAR (I-II)	-1.064	21	-3

FONTE: SIAFEM/SP - Secretaria da Fazenda

Notas:

1 - O saldo a Aplicar constitui superávit financeiro que serão utilizados em exercícios subsequentes.

2 - Despesas realizadas em 2019 e 2020 com recursos do exercício e superávit financeiro de exercícios anteriores.

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (p. 32).

**Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS
 (LRF, art. 4º, § 2, Inciso IV¹⁰⁹)**

O objetivo do demonstrativo da avaliação da situação financeira dos regimes de previdência, de acordo com o estabelecido na LRF, é fornecer

¹⁰⁹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º, § 2º O Anexo conterá, ainda:

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

transparência sobre a condição financeira e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS). Esse demonstrativo visa permitir uma análise detalhada do equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes, fornecendo informações essenciais para uma melhor compreensão do impacto desses regimes nas metas fiscais estabelecidas e para orientar a elaboração da LOA, conforme observado na figura a seguir.

Figura 22 - Modelo do Demonstrativo 6 do Anexo de Metas Fiscais

UNIDADE DA FEDERAÇÃO: EST. DE SÃO PAULO
 ANEXO DE METAS FISCAIS
 ATUALIZAÇÃO DA SITUAÇÃO FINANCEIRA E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES E DAS PENSÕES E PENSÕES MILITARES
 ANO DE REFERÊNCIA: _____

AMT - Demonstrativo 6 do RPPS - art. 4º e 2º, inciso IV, alínea "a") R\$ 1.000

RECEITAS E DESPENSAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES - RPPS			
FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO (PLANO PREVIDENCIÁRIO)			
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS (FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO)	- Anexo 4 -	- Anexo 2 -	- Anexo 2 -
RECEITAS CORRENTES (10)			
Recursos de Contribuições dos Segurados:			
Ativo			
Inativo			
Passivo			
Recursos de Contribuições Patronais:			
Ativo			
Inativo			
Passivo			
Recursos Patrimoniais:			
Recursos Investimentos			
Recursos de Valores Mobiliários			
Outras Receitas Patrimoniais			
Recursos de Serviços:			
Outras Receitas Correntes:			
Contribuição Financeira sobre os Regimes			
Aportes Parcelados para Amortização de Dívida Atrelada RPPS (11)			
Demais Receitas Correntes			
RECEITAS DE CAPITAL (11)			
Atribuição de Bens, Direitos e Ativos			
Amortização de Empréstimos			
Outras Receitas de Capital			
TOTAL DAS RECEITAS DO FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO (10) = (1) + (11) + (12)			
DESPENSAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS (FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO)	- Anexo 4 -	- Anexo 2 -	- Anexo 2 -
DESPENSAS CORRENTES (13)			
Aposentadorias			
Pensões por Morte			
Outras Despesas Previdenciárias			
Contribuição Financeira sobre os Regimes			
Demais Despesas Previdenciárias			
TOTAL DAS DESPENSAS DO FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO (13)			
RESE E FUNDO PREVIDENCIÁRIO - FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO (14) = (10) - (13)			
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS (FUNDO EM REPARTIÇÃO)	- Anexo 4 -	- Anexo 2 -	- Anexo 2 -
RECEITAS CORRENTES (15)			
Recursos de Contribuições dos Segurados:			
Ativo			
Inativo			
Passivo			
Recursos de Contribuições Patronais:			
Ativo			
Inativo			
Passivo			
Recursos Patrimoniais:			
Recursos Investimentos			
Recursos de Valores Mobiliários			
Outras Receitas Patrimoniais			
Recursos de Serviços:			
Outras Receitas Correntes:			
Contribuição Financeira sobre os Regimes			
Demais Receitas Correntes			
RECEITAS DE CAPITAL (16)			
Atribuição de Bens, Direitos e Ativos			
Amortização de Empréstimos			
Outras Receitas de Capital			
TOTAL DAS RECEITAS DO FUNDO EM REPARTIÇÃO (15) = (15) + (16)			
DESPENSAS PREVIDENCIÁRIAS - RPPS (FUNDO EM REPARTIÇÃO)	- Anexo 4 -	- Anexo 2 -	- Anexo 2 -
DESPENSAS CORRENTES (17)			
Aposentadorias			
Pensões por Morte			
Outras Despesas Previdenciárias			
Contribuição Financeira sobre os Regimes			
Demais Despesas Previdenciárias			
TOTAL DAS DESPENSAS DO FUNDO EM REPARTIÇÃO (17)			
RESE E FUNDO PREVIDENCIÁRIO - FUNDO EM REPARTIÇÃO (18) = (15) - (17)			
APORTES DE RES E RESERVA PARA O FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO DO RPPS	- Anexo 4 -	- Anexo 2 -	- Anexo 2 -
Recursos para Cobertura de Intercâmbios Financeiros			
Recursos para Amortização de Dívidas			
RESE E RESERVA DO RPPS (FUNDO EM REPARTIÇÃO)	- Anexo 4 -	- Anexo 2 -	- Anexo 2 -
Saldo e Ingressos de Caixa			
Investimentos e Aplicações			
Outros Bens e Direitos			

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

ADMINISTRAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES - RPPS				
RECEITAS DA ADMINISTRAÇÃO - RPPS				
Receitas Correntes	<Ann-4>	<Ann-2>	<Ann-2>	
TOTAL DAS RECEITAS DA ADMINISTRAÇÃO RPPS - (XI)				
DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO - RPPS				
Despesas Correntes (XII)	<Ann-4>	<Ann-2>	<Ann-2>	
Despesas de Capital (XIV)				
TOTAL DAS DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO RPPS (XV) = (XII + XIV)				
RESULTADO DA ADMINISTRAÇÃO RPPS (XVI) = (XI - XV) ²				
BENS E DIREITOS DO RPPS - ADMINISTRAÇÃO DO RPPS				
Campos e Aplicações de Caixa	<Ann-4>	<Ann-2>	<Ann-2>	
Investimentos e Aplicações				
Outros Bens e Direitos				
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS MANTIDOS PELO TESOURO				
RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (BENEFÍCIOS MANTIDOS PELO TESOURO)				
Contribuições dos Servidores	<Ann-4>	<Ann-2>	<Ann-2>	
Demais Receitas Previdenciárias				
TOTAL DAS RECEITAS (BENEFÍCIOS MANTIDOS PELO TESOURO) (XVII)				
DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (BENEFÍCIOS MANTIDOS PELO TESOURO)				
Aposentadorias	<Ann-4>	<Ann-2>	<Ann-2>	
Pensões				
Demais Despesas Previdenciárias				
TOTAL DAS DESPESAS (BENEFÍCIOS MANTIDOS PELO TESOURO) (XVIII)				
RESULTADO DOS BENEFÍCIOS MANTIDOS PELO TESOURO (XIX) = (XVII - XVIII) ²				
RECEITAS E DESPESAS ASSOCIADAS AS PENSÕES E AOS INATIVOS MILITARES (SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES)				
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÃO DOS MILITARES				
Contribuição sobre a remuneração dos militares ativos	<Ann-4>	<Ann-2>	<Ann-2>	
Contribuição sobre a remuneração dos militares inativos				
Contribuição sobre a remuneração dos pensionistas				
Outras contribuições				
TOTAL DAS CONTRIBUIÇÕES DOS MILITARES (XX)				
DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS MILITARES				
Inatividades	<Ann-4>	<Ann-2>	<Ann-2>	
Pensões				
Outras Despesas				
TOTAL DAS DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS MILITARES (XXI)				
RESULTADO ASSOCIADO AS PENSÕES E AOS INATIVOS MILITARES (XXII) = (XX - XXI) ²				
PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES				
FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO (PLANO PREVIDENCIÁRIO)				
EXERCÍCIO	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário	Saldo Financeiro do Exercício
	(a)	(b)	(c) = (a-b)	(d) = (d Exercício Anterior) + (c)
FUNDO EM REPARTIÇÃO (PLANO FINANCEIRO)				
EXERCÍCIO	Receitas Previdenciárias	Despesas Previdenciárias	Resultado Previdenciário	Saldo Financeiro do Exercício
	(a)	(b)	(c) = (a-b)	(d) = (d Exercício Anterior) + (c)
SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES - Inativos e Pensionistas				
EXERCÍCIO	Receitas de Contribuições dos Militares	Despesas de Inativos e Pensionistas Militares	Resultado Associado aos Inativos e Pensionistas Militares	Saldo Financeiro do Exercício
	(a)	(b)	(c) = (a-b)	(d) = (d Exercício Anterior) + (c)

FONTES: Sistema "Sistema de Unidade Responsável" (Sistema Responsável); Entidade: "Militares" de "Militares"; Análise: "Digitalização de" "Militares" de "Militares".
 NOTA:
 1 Como a Portaria MPS 746/2011 determina que os recursos provenientes desses aportes devem permanecer aplicados, no mínimo, por 5 (cinco) anos, essa receita não deverá compor o total das receitas previdenciárias do período de apuração.
 2 O resultado previdenciário poderá ser apresentado por meio da diferença entre previsto da receita e a dotação da despesa e entre a receita realizada e a despesa liquidada (do 1º ao 3º trimestre) e a despesa superada (no 6º trimestre).

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª Edição p. 112 e 113 e 13ª Edição, p. 135 e 136).

Contudo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 apresenta o **Quadro referente à Projeção Atuarial do Regime de Previdência e análise descritiva da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio dos Servidores Públicos, estando ausente a elaboração do demonstrativo da avaliação financeira e atuarial do regime de previdência dos servidores e das pensões e inativos militares.**

Figura 23 - Anexo I da LDO 2023 – Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores
ANEXO I
METAS FISCAIS
DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES
ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL 2021 A 2036

EXERCÍCIO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (a)	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (b)	INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA (c) = (a-b)
2021	18.395.549	36.724.479	-18.328.830
2022	20.376.680	43.416.444	-23.039.764
2023	19.871.559	45.916.384	-26.044.825
2024	19.590.967	48.205.724	-28.614.757
2025	19.324.698	50.926.536	-31.601.838
2026	18.695.206	53.377.183	-34.681.977
2027	18.739.169	54.972.995	-36.233.826
2028	18.759.886	56.696.687	-37.935.801
2029	18.921.325	56.997.731	-38.076.406
2030	18.980.642	58.041.889	-39.061.247
2031	18.883.110	59.367.839	-40.384.729
2032	19.072.151	59.959.477	-40.887.326
2033	19.108.031	60.678.554	-41.570.523
2034	19.086.584	61.977.798	-42.891.214
2035	19.170.961	61.744.776	-42.573.815
2036	19.173.035	62.270.963	-43.097.928

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (p. 71 a 73)¹¹⁰.

A ausência do demonstrativo de avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS compromete a gestão e transparência do Regime de Previdência nos seguintes aspectos:

- Falta de Realismo na Avaliação:** Ignorar recursos importantes como os arrecadados em exercícios anteriores, reservas, aportes e outros, pode distorcer a realidade financeira do RPPS. Isso pode levar a uma avaliação irrealista da situação do regime, prejudicando a capacidade de planejamento e tomada de decisão.
- Subestimação da Capacidade de Financiamento:** Ao não considerar todos os recursos disponíveis, a avaliação pode subestimar a capacidade de financiamento do RPPS. Isso pode levar a medidas inadequadas para

¹¹⁰ Disponível em: [LDO 2023.pdf \(fazenda.sp.gov.br\)](#).

garantir a sustentabilidade do regime no longo prazo, como aumentos desnecessários de contribuições ou cortes de benefícios.

- c) **Risco de Desequilíbrio Financeiro:** A falta de consideração de recursos importantes pode aumentar o risco de desequilíbrio financeiro do RPPS. Isso pode resultar em dificuldades para o pagamento de benefícios no futuro e comprometer a segurança previdenciária dos servidores públicos.
- d) **Transparência Comprometida:** A ausência de transparência na avaliação financeira e atuarial do RPPS pode minar a confiança dos servidores públicos e da sociedade em geral na gestão dos recursos previdenciários. Isso pode gerar incerteza e preocupações quanto à sustentabilidade do sistema no longo prazo.

Portanto, é crucial que a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS considere todos os recursos disponíveis, garantindo uma análise abrangente e precisa do regime. Isso é fundamental para uma gestão eficiente e transparente dos recursos previdenciários e para garantir a segurança previdenciária dos servidores públicos. A inclusão deste demonstrativo na Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a alocação dos recursos na Lei Orçamentária Anual, pois essa avaliação direciona a gestão presente (financeira) de forma a garantir a sustentabilidade futura (atuarial) do sistema.

Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (LRF, art. 4º, § 2, Inciso V¹¹¹)

O objetivo do demonstrativo é oferecer informações detalhadas sobre as novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC), destacando se essas despesas estão cobertas por aumentos permanentes de receita ou reduções permanentes de despesa, conforme Figura 24.

¹¹¹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º, § 2º O Anexo conterá, ainda:

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Figura 24 - Modelo do Demonstrativo 8 do Anexo de Metas Fiscais

< ENTE DA FEDERAÇÃO >
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO
< ANO DE REFERÊNCIA >

AMF – Demonstrativo 8 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)	R\$ 1,00
EVENTOS	Valor Previsto para <Ano de Referência>
Aumento Permanente da Receita	
(-) Transferências Constitucionais	
(-) Transferências ao Fundeb	
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	
Redução Permanente de Despesa (II)	
Margem Bruta (III) = (I+II)	
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	
Novas DOCC	
Novas DOCC geradas por PPP	
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III-IV)	

Fonte: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais (8ª Edição p. 122 e 13ª Edição, p. 156).

A margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado não constou na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023. A **ausência deste demonstrativo** dificulta a avaliação do impacto dessas despesas nas metas fiscais estabelecidas pelo governo, além de prejudicar a orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) considerando o total das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado concedidas.

Assim, **recomendamos que o presente demonstrativo seja incluído nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a fim de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).**

2.2.1 Conclusão quanto ao Anexo de Metas Fiscais

As falhas identificadas no Anexo de Metas Fiscais, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e detalhadas nos demonstrativos do Manual de Demonstrativos Fiscais, podem prejudicar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de várias maneiras:

- a) **Falta de Transparência e Prestação de Contas:** A falta de detalhes sobre como as metas fiscais foram calculadas dificulta a compreensão por parte dos cidadãos e investidores, minando a confiança na gestão financeira do governo;
- b) **Riscos de erros e manipulações:** A falta de transparência na metodologia de cálculo pode comprometer a credibilidade e eficácia do processo de planejamento e execução orçamentária, dando margem para os riscos indicados;
- c) **Dificuldade na Avaliação da Eficiência das Políticas Públicas:** Sem uma análise precisa do cumprimento das metas fiscais anteriores, torna-se difícil

avaliar a eficácia das políticas implementadas, podendo levar a decisões inadequadas na alocação de recursos;

- d) **Risco de Desvios nas Políticas Fiscais e Macroeconômicas:** Metas fiscais inconsistentes com as premissas da política econômica nacional podem resultar em desequilíbrios financeiros e macroeconômicos, prejudicando o desenvolvimento econômico do Estado;
- e) **Comprometimento da Segurança Previdenciária dos Servidores Públicos:** A falta de uma avaliação adequada da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência pode levar a medidas inadequadas, afetando a segurança previdenciária dos servidores; e
- f) **Falta de Orientação para a Elaboração da LOA:** A ausência de demonstrativos essenciais dificulta a orientação na elaboração da LOA, comprometendo a eficiência na alocação de recursos. Ex.: Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, Demonstrativo de Avaliação Financeira e Atuarial do RPPS.

2.3 ANEXO DE RISCOS FISCAIS (ANEXO II)

O anexo de riscos fiscais, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 4, §3^o¹¹², tem como **objetivo** principal fornecer **transparência** sobre eventos que possam afetar o equilíbrio fiscal, além de **descrever as medidas a serem tomadas caso esses eventos se concretizem**. O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, STN) oferece diretrizes para sua elaboração, incluindo informações mínimas a serem apresentadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

No entanto, na análise do Anexo de Riscos Fiscais referente à LDO de 2023 do Estado de São Paulo, identificou-se que não foram observadas em sua integralidade as diretrizes estabelecidas no Manual, **comprometendo a avaliação abrangente dos riscos** e das **medidas para mitigá-los**, bem como a **quantificação dos recursos necessários no caso de ocorrência desses eventos**.

Embora o anexo, ora tratado, faça uma segregação adequada dos riscos, incluindo riscos macroeconômicos, riscos decorrentes da administração da dívida pública e riscos fiscais decorrentes de parcerias público-privadas

¹¹² Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º, § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

(PPP), **nota-se que uma pequena parcela dos riscos provenientes de passivos contingentes foi devidamente mensurada.**

Portanto, diante dessa análise, fica evidenciado que o Anexo de Riscos Fiscais apresentado pelo Governo do Estado **não cumpre integralmente seu objetivo de proporcionar transparência sobre os eventos que podem afetar o equilíbrio fiscal, assim como as medidas a serem adotadas caso esses eventos se concretizem.** É necessário compatibilizar os critérios considerados com as orientações estabelecidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, garantindo assim uma avaliação abrangente e precisa dos riscos fiscais.

Um exemplo da situação indicada diz respeito aos seguintes riscos:

V - RISCOS FISCAIS DECORRENTES DE PASSIVOS CONTINGENTES

Por meio da Resolução PGE nº 31, de 08 de agosto de 2019, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) estabeleceu os critérios e procedimentos para apuração de passivos contingentes, dentre os quais merecem destaque:

classificação do risco em provável, possível e remoto, seguinte os parâmetros dos artigos 4º a 7º;

definição da estimativa de impacto financeiro a cargo dos órgãos ou entidades envolvidos no processo judicial, mediante provocação da Procuradoria Geral do Estado (art. 10).

[...]

1. Demandas judiciais acompanhadas pela Subprocuradoria do Contencioso Tributário Fiscal

1. Demandas judiciais acompanhadas pela Subprocuradoria do Contencioso Tributário Fiscal

Com base nas informações constantes do sistema de acompanhamento processual da Procuradoria Geral do Estado, e considerando os critérios definidos na Resolução PGE nº 31/2019, é possível identificar e classificar os riscos fiscais nas ações acompanhadas pelo Contencioso Tributário-Fiscal.

[...]

Assim, considerando que a valoração dos riscos fiscais não tem base de informação segura para a maior parte dos casos, nos limitaremos a indicar e classificar o risco fiscal, indicando apenas os valores constantes do sistema de acompanhamento processual para teses repetidas e que tenham risco provável, cujos valores da causa se afigurem relevantes para a mensuração do risco. (LLDO 2023, p. 95-96)

Figura 25 – Anexo de Riscos Fiscais - exemplificação
1.B Processos Individualizados

Número do Processo	Objeto	Classificação do Risco	Estimativa de impacto
0025121-51.2012.8.26.0053	1) ICMS sobre serviços suplementares de comunicação; 2) multa confiscatória e 3) atualização pela SELIC.	Tese 1: Provável. Tese 2: Possível. Tese 3: Provável.	Não há
1029222-84.2018.8.26.0577	1) atualização pela SELIC; 2) ICMS transferência entre estabelecimentos e 3) incidência de ICMS na saída da mercadoria: controvérsia acerca do diferimento ou não do imposto.	Tese 1: Provável. Tese 2: Provável. Tese 3: Possível.	aproximadamente R\$ 654 milhões
1041184-66.2014.8.26.0053	1) Prescrição/Decadência; 2) atualização pela SELIC e 3) termo inicial dos juros.	Tese 1: Remoto. Tese 2: Provável. Tese 3: Remoto.	Não há

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (p. 100).

Figura 26 – Anexo de Riscos Fiscais - exemplificação
1.B Processos Individualizados

Número do Processo	Objeto	Classificação do Risco	Estimativa de impacto
: 1012725-16.2020.8.26.0224	juros	Provável	R\$ 33.000.000,00
1018603-13.2021.8.26.0053	Juros e multa	Provável	R\$ 5.131.607.625,00

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (p. 107).

2.4 METAS E PRIORIDADES (ANEXO IV) E ITEM CORRELATO NA LEGISLAÇÃO

O estabelecimento de **Metas e Prioridades** consiste numa exigência constitucional¹¹³, indicando a precedência alocativa dos recursos públicos em determinadas áreas de atuação governamental no cumprimento do **papel da LDO de priorizar as políticas públicas** a serem implementadas, ajustando-as ao cenário político, econômico e institucional que antecedem a elaboração e análise da proposta da Lei Orçamentária Anual¹¹⁴.

Nas edições das Leis de Diretrizes Orçamentárias anteriores ao ano de 2022, os **programas a serem priorizados no exercício eram**

¹¹³ Constituição Estadual

Artigo 174, §2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as **metas e prioridades** da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

¹¹⁴ ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique. Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 4. ed. Vol. I. Brasília, 2022.

detalhados de maneira objetiva no Anexo de Metas Fiscais, conforme exemplificado na figura a seguir. Neste anexo, era possível identificar claramente os programas prioritários para aquele exercício financeiro, juntamente com as metas estabelecidas. Essas especificações forneciam a base necessária para a formulação subsequente da Lei Orçamentária Anual, embora não houvesse associação com os objetivos estratégicos do PPA.

Figura 27 – Exemplo de Programa do Anexo III - Metas e Prioridades - da LDO 2021

Programa: 0800 - APRENDIZAGEM DE EXCELÊNCIA E EQUIDADE	
Finalístico	
Órgão:	08000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
INDICADORES DE RESULTADO DE PROGRAMA	
	META 2021
PERCENTUAL DE PROFESSORES FORMADOS PARA IMPLEMENTAR O CURRÍCULO PAULISTA (%)	75
PROFICIÊNCIA EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA (%)	40
TAXA DE REPROVAÇÃO E ABANDONO (%)	2,24
PRODUTO: GESTÃO DA APRENDIZAGEM: FORMAÇÃO, ENSINO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	
Finalístico	
INDICADOR DE PRODUTO	META 2021
PERCENTUAL DE ALUNOS QUE REALIZARAM A AVALIAÇÃO DE SISTEMA NO TOTAL DAS SÉRIES EM QUE SE REALIZARAM AS PROVAS NA REDE ESTADUAL (%)	87,16
PERCENTUAL DE ALUNOS QUE REALIZARAM A AVALIAÇÃO EM PROCESSO NA REDE ESTADUAL (%)	97
AÇÃO	
6177 - MONITORAMENTO, MELHORIA E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS EDUCACIONAIS	orçamentária
PRODUTO: OPÇÕES DE ITINERÁRIOS FORMATIVOS OFERECIDOS AOS ALUNOS DO ENSINO MÉDIO	
Finalístico	
INDICADOR DE PRODUTO	META 2021
NÚMERO DE ESCOLAS QUE OFERECEM 2 OU MAIS ITINERÁRIOS FORMATIVOS (unidade)	3.643
NÚMERO DE MATRÍCULAS EM ENSINO TÉCNICO E/OU PROFISSIONALIZANTE (unidade)	795.247
AÇÃO	
6343 - FLEXIBILIZAÇÃO CURRICULAR DO ENSINO MÉDIO	orçamentária

Fonte: Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 (p. 133).

Entretanto, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022¹¹⁵, observou-se uma **mudança no Anexo de Metas e Prioridades**, que passou a **associar essas metas aos objetivos estratégicos do PPA 2020-2023**¹¹⁶ de **forma genérica**, sem relacionar os programas, ou seja, desvinculadas de produtos e ações. As metas e prioridades do Estado deixaram de ser exibidas

¹¹⁵ Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021 - Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022.

¹¹⁶ Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020 – Instituiu o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2020-2023.
 Artigo 4º – O PPA 2020-2023 terá nove objetivos estratégicos, com vistas a orientar a atuação da Administração Pública Estadual [...]
 Artigo 5º – No PPA 2020-2023, toda ação governamental está estruturada em programas, estabelecidos em conformidade com as diretrizes e de modo a contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

através do detalhamento dos programas (Figura 27) e passaram a ser demonstradas conforme figuras a seguir.

Figura 28 - Anexo IV - Metas e Prioridades da LDO 2022

V – DESENVOLVIMENTO SOCIAL GARANTINDO OS DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS E PROMOVEDO A AUTONOMIA PLENA
Disponibilizar para 100% dos Municípios Programa de Contratualização por Resultado que Promova a Saída da População em Situação de Rua com Autonomia
Beneficiar mais 12,5 mil Famílias com Tutoria Intensiva e Transferência de Renda (Programa Próspera)
Beneficiar 500 Mil Pessoas pelo Programa Bolsa do Povo
Reduzir para 25% a Taxa de Reentrada dos Jovens Participantes do Projeto Piloto de Contratualização por Resultados da Fundação Casa

Fonte: Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022¹¹⁷ (p. 171).

Figura 29 - Anexo IV - Metas e Prioridades da LDO 2023

V – DESENVOLVIMENTO SOCIAL GARANTINDO OS DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS E PROMOVEDO A AUTONOMIA PLENA
Consolidar os Projetos Pilotos para Promoção da Saída da População em Situação de Rua com Autonomia
Beneficiar 580 Mil Pessoas pelo Programa Bolsa do Povo
Incluir 15,2 mil Jovens no Mercado de Trabalho com Acompanhamento de 6 Meses Após o Encaminhamento

Fonte: Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (p. 136).

Neste contexto, destaca-se que os objetivos estratégicos¹¹⁸ visam orientar a atuação governamental, sendo considerados **aspirações de médio e longo prazo para promover mudanças significativas na sociedade**, e são alcançados por meio de uma série de programas, ações e projetos específicos ao longo do tempo.

Dentro dessa perspectiva, entendemos que ausência da associação entre o Anexo das Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com os programas, produtos e ações do Plano Plurianual (PPA) de forma clara, conforme modelo adotado em anexos anteriores a 2022, **compromete a coerência, a transparência e a integração desses instrumentos de planejamento governamental.**

Considerando a grande quantidade de programas associados aos objetivos estratégicos do PPA¹¹⁹, torna-se difícil identificar de forma clara quais programas do PPA foram priorizados na LDO. Conforme exemplificado, o

¹¹⁷ ANEXO IV: METAS E PRIORIDADES

O presente anexo traz as metas e prioridades para o ano de 2022, estando **relacionadas aos 9 (nove) objetivos estratégicos** do PPA 2020-2023, Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020.

¹¹⁸ Os objetivos estratégicos são conceituados no Plano Plurianual (Lei nº 17.262, de 09 de Abril de 2020):
 Artigo 7º – Os objetivos estratégicos do PPA 2020- 2023 representam as situações e mudanças de médio e longo prazos na sociedade, com as quais o Governo do Estado de São Paulo pretende contribuir por meio de seus programas.

§ 1º – Os objetivos estratégicos serão acompanhados de indicadores de impacto e trajetórias esperadas para o período de vigência.

§ 2º – Os órgãos do Poder Executivo deverão associar seus programas aos objetivos estratégicos para os quais contribuem.

¹¹⁹ PPA 2020-2023. Anexo II – Programas, Metas e Recursos. p. 25-33.

objetivo estratégico V do PPA 2020-2023 teve quatro metas prioritizadas na LDO 2022 (Figura 28) e três metas prioritizadas na LDO 2023 (Figura 29), sendo que possui 28 programas associados, como observa-se na figura a seguir, ou seja, não é possível identificar a quais programas as metas prioritárias estão relacionadas.

Figura 30 – Exemplo de Programas por Objetivo Estratégico - Anexo II do PPA 2020-2023

Objetivos Estratégicos				
Objetivo Estratégico	4. DESENVOLVIMENTO SOCIAL GARANTINDO OS DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS E PROMOVENDO A AUTONOMIA PLENA.			
Descrição:	ASSEGURAR O ACESSO PLENO À JUSTIÇA E À CIDADANIA, BEM COMO AÇÕES GOVERNAMENTAIS INTEGRADAS NO ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DOS SEGMENTOS MAIS VULNERÁVEIS DA SOCIEDADE. REDUZIR TODO TIPO DE DESIGUALDADE, FOMENTANDO A INCLUSÃO SOCIAL E A GERAÇÃO DE AUTONOMIA PARA O DESENVOLVIMENTO DE POTENCIALIDADES PESSOAIS E O FORTALECIMENTO DOS VÍNCULOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS.			
Indicadores de impacto	Valor mais recente	Período de Referência	Fonte de Informação	Trajatória Esperada
ÍNDICE DE ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO (%)	78,10	2019	FUNDAÇÃO SEADE	▶
NÚMERO DE ADOLESCENTES OU JÓVENS ATENDIDOS NO MÊS (unidade)	10.086,00	2018	FUNDAÇÃO CASA	▼
PROPORÇÃO DE OCUPADOS DE 14 ANOS OU MAIS EM SITUAÇÃO DE TRABALHO VULNERÁVEL (%)	29,39	2018	IBGE/PNAD-C/SEADE	▼
PROPORÇÃO DE PESSOAS DE 15 A 17 ANOS DO 1º QUINTIL DE RENDIMENTO PER CAPITA QUE FREQUENTAM A ESCOLA (%)	82,90	2017	IBGE/PNAD-C/SEADE	▲
Programas Associados		Órgãos Executores		
800 - APRENDIZAGEM DE EXCELENÇA E EQUIDADE 815 - GESTÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO 932 - VIGILÂNCIA EM SAÚDE 944 - RECOMEÇO: UMA VIDA SEM DROGAS 1046 - QUALIFICAÇÃO, TRABALHO E EMPREENDEDORISMO 1201 - ECONOMIA CRIATIVA 1214 - MUSEUS EM CONEXÃO 1215 - PATRIMÔNIO CULTURAL 1218 - FOMENTO CULTURAL 1318 - ABASTECE-SP: SEGURANÇA DO CAMPO À MESA 1317 - AGRO-SP SUSTENTÁVEL 1711 - PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR 1714 - PERÍCIA JUDICIAL NA ÁREA DE MEDICINA LEGAL E DE INVESTIGAÇÃO DE VÍNCULO GENÉTICO 1724 - METROLOGIA E QUALIDADE DE PRODUTOS E SERVIÇOS 1729 - ATENÇÃO AO ADOLESCENTE/JUÍVEM EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR 1730 - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA 1731 - JUSTIÇA E CIDADANIA NO CAMPO E NA CIDADE 2960 - DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES		8000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO 8000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO 9000 - SECRETARIA DA SAÚDE 9000 - SECRETARIA DA SAÚDE 17000 - SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA 35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 10000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO 12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA 12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA 13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO 13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO 17000 - SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA 17000 - SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA 17000 - SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA 18000 - SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA 17000 - SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA 8000 - SECRETARIA DA EDUCAÇÃO 10000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO 12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA 13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO 16000 - SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES 17000 - SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA 18000 - SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA 20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO 25000 - SECRETARIA DA HABITAÇÃO 25000 - SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE 29000 - CASA CIVIL 29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL 35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS 38000 - SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA 41000 - SECRETARIA DE ESPORTES 47000 - SEC. DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA 50000 - SECRETARIA DE TURISMO 51000 - SECRETARIA DE GOVERNO 52000 - SECRETARIA ESP. DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS 35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL 38000 - SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA 42000 - DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO 47000 - SEC. DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA 50000 - SECRETARIA DE TURISMO 51000 - SECRETARIA DE GOVERNO 51000 - SECRETARIA DE GOVERNO		
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Relacionados 3500 - COMBATE À POBREZA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES 3518 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 3519 - MELHORIA DA GESTÃO DA SEDA 3520 - QUALIFICAÇÃO DO APOIO À GESTÃO MUNICIPAL 3814 - GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES 4200 - ASSISTÊNCIA JURÍDICA, INTEGRAL E GRATUITA ÀS PESSOAS NECESSITADAS 4700 - SÃO PAULO + INCLUSÃO 5002 - ESTRUTURAÇÃO E PROMOÇÃO TURÍSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO 5102 - REDE SOCIAL DE CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE 5114 - EVOLUÇÃO REGULATÓRIA EM ENERGIA ELÉTRICA, GÁS CANALIZADO E SANEAMENTO BÁSICO		ODS 1 - ERRADICAÇÃO DA POBREZA: ACABAR COM A POBREZA EM TODAS AS SUAS FORMAS, EM TODOS OS LUGARES. ODS 2 - FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL: ACABAR COM A FOME, ALCANÇAR A SEGURANÇA ALIMENTAR E MELHORIA DA NUTRIÇÃO E PROMOVER A AGRICULTURA SUSTENTÁVEL. ODS 5 - IGUALDADE DE GÊNERO: ALCANÇAR A IGUALDADE DE GÊNERO E EMPODERAR TODAS AS MULHERES E MENINAS. ODS 10 - REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: REDUZIR AS DESIGUALDADES DENTRO DOS PAÍSES E ENTRE ELAS.		

Fonte: Plano Plurianual 2020-2023 (Anexo II – Programas, Metas e Recursos e Anexo III – Síntese das Manifestações da Sociedade nas audiências Públicas)¹²⁰ p.29.

¹²⁰ Disponível em: <http://planejamento.sp.gov.br/ppa/#ppa2023>.

Tal fato **limita a compreensão do planejamento governamental e reduz a eficácia na alocação, no monitoramento e avaliação de recursos.** Tendo em vista que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) constitui o elemento de **conexão** entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo a **coerência entre os programas prioritários e a execução orçamentária de médio e curto prazo.** Contudo, quando a LDO se limita a incorporar apenas os objetivos estratégicos no Anexo de Metas e Prioridades, **sem uma vinculação explícita com os programas do PPA, emerge uma desconexão potencial entre essas diretrizes de longo prazo e as alocações orçamentárias anuais.** Essa prática pode resultar em um **planejamento orçamentário desalinhado com as prioridades imediatas do governo,** comprometendo a eficácia na execução dos objetivos estratégicos ao longo do tempo.

Além disso, a falta de detalhamento das metas e ações específicas relacionadas aos objetivos estratégicos poderia dificultar a definição de prioridades orçamentárias, a identificação de lacunas de financiamento e a prestação de contas eficaz sobre o progresso alcançado em direção aos objetivos estratégicos.

Portanto, **embora os objetivos estratégicos sejam importantes para orientar o planejamento de longo prazo, é essencial integrá-los com programas, ações e metas específicas no Plano Plurianual (PPA) para garantir uma abordagem coerente e transparente na elaboração do Anexo de Metas e Prioridades da LDO.** Essa integração facilita uma melhor compreensão das necessidades de financiamento, a definição de prioridades orçamentárias e o acompanhamento do progresso em direção aos objetivos estratégicos ao longo do tempo.

3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A mensagem A - nº 022/2022, datada de 30 de setembro de 2022, do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Dr. Rodrigo Garcia, enviou a Proposta Orçamentária para 2023, nos termos do inciso XVII do artigo 47, elaborada consoante artigo 174, ambos da Constituição do Estado, com observância, também, das Diretrizes Orçamentárias para 2023, bem como das normas constantes da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, encaminhada à Augusta Assembleia Legislativa e convertida na Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022, publicada no "Diário Oficial do Estado" em 27/12/2022¹²¹, que orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2023.

Referidas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa¹²².

3.1 DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

O artigo 1º da Lei Orçamentária diz respeito à divisão do Orçamento em três partes, ou seja, FISCAL, da SEGURIDADE SOCIAL e de INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS.

3.2 DO ORÇAMENTO FISCAL E DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

O artigo 2º orça a Receita e o artigo 4º fixa a Despesa do Estado no mesmo valor da receita em R\$ 317.408.397.614,00 (trezentos e dezessete bilhões, quatrocentos e oito milhões, trezentos e noventa e sete mil e seiscentos e quatorze reais).

Por mostrar-se mais adequado para comparações com os demais demonstrativos deste relatório, transcrevemos o seguinte quadro de Receitas e Despesas, que consta da LOA 2023 (p. 49):

¹²¹ Disponível em: [DO.buscadireta \(imprensaoficial.com.br\)](https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/). Acesso em: 18 mar. 2024.

¹²² Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

Figura 31 - Quadro I (Consolidados da Receita e Despesa) da LOA 2023

QUADRO I
RECEITA E DESPESA DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
POR CATEGORIA ECONÔMICA

Valores em R\$ 1,00

RECEITA	VALOR	DESPESA	VALOR
RECEITAS CORRENTES	337.365.173.651	DESPESAS CORRENTES	311.252.493.121
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	254.586.686.905	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	150.582.509.718
CONTRIBUIÇÕES	43.641.517.768	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	13.156.852.252
PATRIMONIAL	12.212.248.337	OUTRAS CORRENTES	147.543.131.151
AGROPECUÁRIA	82.414.218		
INDUSTRIAL	150.253.458		
DE SERVIÇOS	5.542.821.844		
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	18.782.618.051		
OUTRAS CORRENTES	4.366.613.074	SUPERÁVIT DO ORÇAMENTO CORRENTE	26.112.680.530
RECEITAS DE CAPITAL	17.099.536.795	DESPESAS DE CAPITAL	43.146.246.125
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	7.404.162.555	INVESTIMENTOS	23.910.124.643
ALIENAÇÃO DE BENS	5.537.738.024	INVERSÕES FINANCEIRAS	8.431.215.369
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	290	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	10.804.906.113
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	52.125.912		
OUTRAS DE CAPITAL	4.105.512.014	DÉFICIT DO ORÇAMENTO DE CAPITAL	26.046.709.330
		RESERVA DE CONTINGÊNCIA	65.971.200
SUBTOTAL	354.464.710.446	SUBTOTAL	354.464.710.446
CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	(35.554.173.627)	CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	(35.554.273.627)
DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	(1.932.138.205)	DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	(1.802.039.205)
TOTAL	317.408.397.614	TOTAL	317.408.397.614

RESUMO			
CORRENTES	301.811.000.024	CORRENTES	275.698.213.494
DE CAPITAL	15.597.397.590	DE CAPITAL	41.644.206.920
		RESERVA DE CONTINGÊNCIA	65.971.200
TOTAL	317.408.397.614	TOTAL	317.408.397.614

 Fonte: LOA 2023¹²³ (p. 49).

Foram deduzidos R\$ 37.056.312.832 (trinta e sete bilhões cinquenta e seis milhões trezentos e doze mil oitocentos e trinta e dois reais) de receitas e despesas intraorçamentárias, uma vez que estas causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do orçamento.

O artigo 3º especifica o desdobramento da Receita, segregando em Tesouro do Estado, Administração Indireta e Intraorçamentária.

¹²³ Disponível em:

https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LOA/Lei_17614_de_26_12_2022.pdf.

O artigo 4º estabelece a fixação da Despesa em:

Tabela 27 - LOA – Despesa Fixada

Despesa	R\$ 1,00	%
Orçamento Fiscal	237.895.258.418,	74,95%
Orçamento da Seguridade Social	79.513.139.196	25,05%
TOTAL	317.408.397.614	100,00%

Fonte: LOA 2023.

O artigo 5º evidencia a despesa total fixada, por órgão orçamentário, separada em Orçamento Fiscal e Orçamento da Seguridade Social.

O Orçamento da Seguridade Social compreende as verbas destinadas às secretarias da Saúde, da Justiça e Cidadania, da Segurança Pública, Desenvolvimento Social, de Orçamento e Gestão. Já o Orçamento Fiscal compreende os demais Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem como a Reserva de Contingência.

3.3 DOS RECURSOS DESTINADOS À SAÚDE

O artigo 6º dispõe que os recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde – FUNDES, da Secretaria da Saúde, na forma prevista na Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023, 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. (LOA 2023, p. 17)

Referido dispositivo deve ser analisado em conjunto com o §1º do artigo 23 da LDO 2023, 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.

É importante ressaltar que os artigos em análise foram avaliados no exercício anterior, resultando na conclusão¹²⁴ de que o arranjo orçamentário em questão não estava em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo artigo 14 da Lei Complementar nº 141/2012. O assunto permanece em tratamento dentro o Acessório 4 – Fiscalização da gestão estadual da Saúde¹²⁵.

3.4 DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS

O artigo 7º detalha as fontes de recursos para financiamento do Orçamento de Investimentos, conforme segue:

Tabela 28 - Fontes de recursos para financiamento do Orçamento de Investimentos

Origem do Financiamento	R\$ 1,00	%
Subscrição de Ações	5.099.590.032	40,10%
Próprios	4.423.528.888	34,78%
Outras Fontes	1.223.326.919	9,62%
Operações de Crédito	1.971.165.850	15,50%
TOTAL	12.717.611.689	100,00%

Fonte: LOA 2023.

O artigo 8º fixa o valor de R\$ 12.717.611.689,00 (doze bilhões, setecentos e dezessete milhões, seiscentos e onze mil e seiscentos e oitenta e nove reais), destinado ao orçamento de investimentos das Empresas, não computadas as entidades cuja programação consta integralmente do Orçamento Fiscal.

3.5 DA AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES

Conforme dispõe o artigo 9º, fica o Poder Executivo autorizado a:

I - em conformidade ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes dos parágrafos do artigo citado e no artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II- abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência. (LOA 2023)

¹²⁴ TC-005400.989.22-4- Fiscalização da gestão estadual da saúde. Relatório do 3º Quadrimestre/2022 – p. 39 a 41.

¹²⁵ TC-007731.989.23-2 – Fiscalização da Gestão Estadual da Saúde.

Informamos, também, que a LDO, em seus artigos 12 a 15, apresenta limites a serem observados para a transposição, remanejamento e transferência, entre outros, conforme segue:

Artigo 12 - Com fundamento nos §§ 8º dos artigos 165 da Constituição Federal e 174 da Constituição Estadual e nos artigos 7º e 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, a Lei Orçamentária de 2023 conterà autorização para o Poder Executivo proceder à abertura de créditos adicionais suplementares e estabelecerá as condições e os limites percentuais a serem observados para tanto.

§ 1º- Não onerarão os limites estabelecidos no “caput” deste artigo os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a transferências constitucionais previstas no artigo 158 da Constituição federal, inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores, emendas parlamentares impositivas e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

§ 2º - Os decretos para alteração da Programação Orçamentária da Despesa do exercício de 2023 serão antecedidos de solicitações de movimentações orçamentárias, formalizadas por meio do Sistema de Alteração Orçamentária, sendo que no referido sistema e no correspondente expediente deverão ser detalhadas informações que contemplem as razões e as justificativas das respectivas solicitações, com a indicação, quando couber, dos possíveis efeitos decorrentes de anulações de dotações.”

Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

Artigo 14 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado, por ato próprio de autoridade competente, devidamente justificado, a reprogramar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa.

Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea “a”, do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2023, em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.

Análise específica quanto às alterações orçamentárias é realizada em tópico específico deste relatório, dentre o capítulo do Balanço Orçamentário,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

com comparações entre as autorizações apresentadas acima e a efetiva execução orçamentária.

As propostas de determinações e recomendações são apresentadas em tópico próprio deste relatório (Capítulo XVI.1 – Propostas de Determinações e Recomendações do Exercício).

4 ALTERAÇÕES NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO: CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS

4.1 A CRIAÇÃO DE SECRETARIAS DE ESTADO POR DECRETO: ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS

Trata-se de relatório de fiscalização que teve como objeto avaliar os efeitos decorrentes de alterações nas denominações e estruturas das Secretarias de Estado realizadas por Decretos do Poder Executivo, e possíveis incongruências legais desses atos infralegais.

A organização administrativa de um Estado é fundamental para o seu funcionamento eficaz e para o cumprimento das suas responsabilidades perante os cidadãos. Nesse contexto, as Secretarias de Estado desempenham um papel crucial, atuando como órgãos de assessoramento direto aos chefes do Executivo e como gestores de políticas públicas em áreas específicas.

A alteração de nomenclatura de Secretarias de Estado e, em alguns casos, de atribuições funcionais, por meio de decreto, é prática recorrente no Governo do Estado de São Paulo (GESP) desde a Emenda Constitucional Estadual nº 21/2006. No entanto, a criação de Secretarias de Estado por decreto levanta questões importantes relacionadas à separação de poderes, à transparência administrativa e à adequação aos normativos vigentes. E, principalmente, por afetar a estrutura da Lei Orçamentária Anual que fora instituída por Lei.

Desse modo, o escopo desse Relatório de fiscalização abrangeu as seguintes questões de fiscalização:

- Q.1) As alterações nas denominações das Secretarias de Estado que impliquem, também, alteração nos objetivos e produtos a serem gerados pelo órgão alterado, podem ser consideradas como criação ou extinção de órgãos públicos? Qual o instrumento legal adequado?
- Q.2) A execução de programa orçamentário pode ser realizada por órgão criado por Decreto, após a aprovação da Lei Orçamentária Anual, mesmo quando o campo funcional original do programa é totalmente diverso do campo funcional do órgão recém-criado?
- Q.3) Quais são as implicações no Sistema de Execução Orçamentária – Sifem/Sigeo decorrentes do Decreto nº 67.435/2023?

4.2 APURADO PELA FISCALIZAÇÃO

4.2.1 Contextualização

No âmbito da União, a Emenda Constitucional nº 32/2001 introduziu o regulamento autônomo como uma nova forma de ato normativo primário, conforme estabelecido no art. 84, inc. VI, alínea “a”, da Constituição. Com isso, o Presidente da República passou a ter a competência de dispor, por meio de decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, desde que não acarrete aumento de despesas nem a criação ou extinção de órgãos públicos, bem como a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. No Estado de São Paulo, a figura do Decreto autônomo foi regulamentada pela Emenda Constitucional nº 21/2006.

O decreto autônomo é um tipo de regulamento que detém o poder de substituir a lei, possibilitando a introdução de inovações no sistema jurídico. Este tipo de decreto é estabelecido independentemente de leis prévias, facultando ao chefe do poder executivo tomar decisões sobre questões não contempladas pela legislação. Trata-se de um ato normativo considerado primário.

Com o advento da EC nº 21/2006, a Constituição Estadual passou a permitir que a organização e o funcionamento da administração estadual sejam regulamentados por Decretos emanados pelo Governador do Estado, desde que não resulte em aumento de despesas ou na criação ou extinção de órgãos públicos¹²⁶. Ou seja, permitiu ao Governador do Estado realizar alterações na nomenclatura das Secretarias, na estrutura e em seu funcionamento, exceto quando implicar aumento de despesa ou alteração que possa ser interpretada como criação ou extinção de um órgão, que inclui a conversão em outro órgão cujas atribuições não sejam decorrentes do órgão original. Em outras palavras, esta alteração das atribuições do órgão se equipara à extinção e criação, portanto, sem autorização constitucional para que ocorra por decreto.

Assim, as alterações de denominações e atribuições de Secretarias, que eram feitas por meio de Projetos de Lei encaminhados à Assembleia Legislativa (Alesp), a partir de 2007, passaram a ser realizadas

126 Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre: (NR) (Inciso XIX acrescentado pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.)

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; (NR) (Alínea "a" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. (NR) (Alínea "b" acrescentada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.)

através de Decretos (Decreto Estadual nº 51.460/2007, Decreto nº 56.635, de 01/01/2011, Decreto nº 61.035, de 01/01/2015, Decreto nº 64.059, de 01/01/2019, Decreto nº 65.936, de 19/08/2021, Decreto nº 67.435, de 01/01/2023 e Decreto nº 67.765, de 22/06/2023).

Atualmente, a estrutura do Governo do Estado de São Paulo integra um total de 24 secretarias e uma pasta extraordinária, relacionadas a seguir¹²⁷.

- Administração Penitenciária;
- Agricultura e Abastecimento;
- Casa Civil;
- Ciência, Tecnologia e Inovação¹²⁸;
- Comunicação¹²⁹;
- Cultura, Economia e Indústria Criativas¹³⁰;
- Desenvolvimento Econômico¹³¹;
- Desenvolvimento Social¹³²;
- Desenvolvimento Urbano e Habitação¹³³;
- Direitos da Pessoa com Deficiência;
- Educação;
- Esportes¹³⁴;
- Fazenda e Planejamento¹³⁵;

¹²⁷ Informação obtida por meio do Portal do Governo do Estado. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/secretarias/#:~:text=S%C3%A3o%20ao%20todo%202024%20secretarias,social%2C%20agricultura%2C%20entre%20outras>. Acesso em abr/2024.

¹²⁸ Antiga Secretaria de Ciência, Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde - denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023.

¹²⁹ Antiga Secretaria de Desenvolvimento Regional - denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023 (alterações anteriores: de Secretaria de Planejamento e Gestão, pelo Decreto nº 64.059/2019; de Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, pelo Decreto nº 61.035/2015; de Secretaria de Economia e Planejamento, pelo Decreto nº 56.635/2011).

¹³⁰ Antiga Secretaria da Cultura e Economia Criativa - denominação alterada pelo Decreto nº 67.765/2023 (alteração anterior: de Secretaria da Cultura, pelo Decreto nº 64.059/2019).

¹³¹ Antiga Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação - denominação alterada pelo Decreto nº 64.059/2019 (alterações anteriores: de Secretaria de Desenvolvimento, pelo Decreto nº 56.635/2011; de Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, pelo Decreto nº 51.460/2007).

¹³² Antiga Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social – denominação alterada pelo Decreto nº 56.635/2011.

¹³³ Antiga Secretaria da Habitação – denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023.

¹³⁴ Antiga Secretaria de Esporte, Lazer e Juventude – denominação alterada pelo Decreto nº 64.059/2019 (alterações anteriores: de Secretaria de Esporte, Lazer e Turismo, pelo Decreto nº 56.635/2011; de Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer, pelo Decreto nº 51.460/2007).

¹³⁵ Antiga Secretaria da Fazenda - denominação alterada pelo Decreto nº 64.059/2019.

- Gestão e Governo Digital¹³⁶;
- Governo e Relações Institucionais¹³⁷;
- Justiça e Cidadania¹³⁸;
- Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística¹³⁹;
- Negócios Internacionais¹⁴⁰;
- Parcerias em Investimentos¹⁴¹;
- Políticas para a Mulher¹⁴²;
- Projetos Estratégicos¹⁴³ (Secretaria Extraordinária vinculada diretamente ao Gabinete do Governador);
- Saúde;
- Segurança Pública;
- Transportes Metropolitanos; e
- Turismo e Viagens¹⁴⁴.

4.2.2 Alterações ocorridas nas finalidades e competências das secretarias

Em 2023, o Decreto nº 67.435/2023 incisos II e IX, realizou duas alterações que, s.m.j, extrapolam a autorização contida na Constituição Estadual, ocorrendo mudança de objeto e campo funcional de Órgãos com a manutenção do mesmo CNPJ:

DECRETO Nº 67.435, DE 01 DE JANEIRO DE 2023

Dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica e dá providências correlatas.

Artigo 1º - A denominação das Secretarias de Estado adiante indicadas fica alterada na seguinte conformidade:

¹³⁶ Antiga Secretaria de Orçamento e Gestão - denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023 (alteração anterior: de Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão, pelo Decreto nº 65.936/2021).

¹³⁷ Antiga Secretaria de Governo - denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023 (alteração anterior: de Secretaria de Gestão Pública, pelo Decreto nº 61.035/2015).

¹³⁸ Antiga Secretaria da Justiça - denominação alterada pelo Decreto nº 64.059/2019.

¹³⁹ Antiga Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente - denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023 (alteração anterior: de Secretaria do Meio Ambiente, pelo Decreto nº 64.059/2019).

¹⁴⁰ Antiga Secretaria Especial de Relações internacionais - denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023.

¹⁴¹ Antiga Secretaria de Projetos e Ações Estratégicas - denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023 (alteração anterior: de Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos, pelo Decreto nº 65.936/2021).

¹⁴² Antiga Secretaria de Logística e Transportes - denominação alterada pelo Decreto nº 67.435/2023 (alteração anterior: de Secretaria dos Transportes, pelo Decreto nº 56.635/2011).

¹⁴³ Antiga Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos - denominação alterada pelo Decreto nº 65.936/2021 (alterações anteriores: de Secretaria de Saneamento e Energia, pelo Decreto nº 56.635/2011; de Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento, pelo Decreto nº 51.460/2007).

¹⁴⁴ Antiga Secretaria de Turismo – não localizado Decreto de alteração da denominação (alterações anteriores: de Secretaria de Ensino Superior, pelo Decreto nº 56.635/2011; de Secretaria de Turismo, pelo Decreto nº 51.460/2007).

[...]

II - de Secretaria de Desenvolvimento Regional para Secretaria de Comunicação;

[...]

IX - de Secretaria de Logística e Transportes para Secretaria de Políticas para a Mulher.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional (CNPJ 46.393.500/0001-31) passou a denominar-se Secretaria de Comunicação e a Secretaria de Logística e Transportes (CNPJ 46.375.200/0001-20) doravante Secretaria de Políticas para a Mulher.

Ressalta-se que as alterações realizadas pelo Governo do Estado por meio do Decreto nº 67.435/2023 não extinguem as ações e competências das antigas Secretarias que tiveram suas denominações alteradas. Nesse caso, as competências e campos funcionais foram transferidos para outros Órgãos do Poder Executivo¹⁴⁵ ou seja, implicitamente, sua existência como órgão foi extinta diante do esvaziamento de suas atribuições, patrimônio, quadro de pessoal e de suas dotações orçamentárias, como será demonstrado:

DECRETO Nº 67.435, DE 01 DE JANEIRO DE 2023

Artigo 3º - Ficam transferidas, dos respectivos campos funcionais, as atribuições adiante indicadas, na seguinte conformidade:

I - para a Secretaria de Governo e Relações Institucionais, as previstas:

a) nas alíneas "a" e "b" do inciso IV e no inciso V, todos do artigo 2º do Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019¹⁴⁶;

[...]

V - para a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, as previstas no artigo 2º do Decreto nº 42.817, de 19 de janeiro de 1998, com dispositivo acrescentado pelo Decreto nº 44.265, de 17 de setembro de 1999, respeitadas as atribuições da Secretaria de Parcerias em Investimentos, da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP e da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP;¹⁴⁷

VI - para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, as previstas no inciso III do artigo 2º do Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019;

¹⁴⁵ Exceto para as atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Regional descritas nos incisos I e II do artigo 2º do Decreto 64.063/2019.

¹⁴⁶ O Decreto nº 64.063, de 01 de janeiro e 2019 organiza a Secretaria de Desenvolvimento Regional e dá providências correlatas.

¹⁴⁷ Decreto nº 42817/1998 – Reorganizou a Secretaria dos Transportes.

VII - para a Secretaria da Justiça e Cidadania, as previstas nos incisos VI a XII do artigo 2º do Decreto nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019.

Os bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo das Secretarias que tiveram sua denominação alteradas foram transferidos para outros Órgãos do Poder Executivo¹⁴⁸. O Artigo 9º do ato infralegal informa que o suporte técnico-administrativo, financeiro, de recursos humanos e de infraestrutura da Secretaria de Comunicação será prestado pela Secretaria da Casa Civil.

No sistema orçamentário, como demonstrado no “**APÊNDICE A**”, não possui estrutura para consultar, dentro do exercício de 2023, o que ocorreu com as Secretarias “Extintas”, isso, porque sua denominação desaparece no exercício de 2023 e surge a denominação da nova Secretaria, demonstrando o esvaziamento orçamentário ocorrido inclusive com unidades orçamentárias antes vinculadas à Secretaria original, agora, vinculadas à “Nova” Secretaria, ainda que em campos funcionais de atuação totalmente diversos.

O órgão 16000 possui dotação inicial autorizada pela LOA de R\$ 9,78 bilhões e, dotação, após a alteração, de R\$ 792 milhões. Já o órgão 29000 inicia o exercício com dotação autorizada pela LOA de R\$ 1,37 bilhão e, finaliza com dotação de R\$ 105 milhões, portanto, respectivamente, reduções aproximadas de R\$ 8,99 bilhões (92%) e R\$ 1.268 milhões (92,3%).

Ainda analisando a classificação funcional programática, as alterações de denominações de Secretarias executadas por Decreto não criaram ou geraram novos Programas no Orçamento aprovado na LOA 2023, o que ocorreu, foi a execução de despesas em programas já existentes, porém, com finalidades diversas das pretendidas pelo órgão recém-criado. Este procedimento faz parecer que as alterações orçamentárias ocorridas estão autorizadas pela LDO/2023¹⁴⁹, porém, em essência, não é o que ocorre.

Documento apresentado pela Secretaria de Políticas para a Mulher, datado de 10/2023, confirma que a Secretaria foi criada após a aprovação da LOA e, assim, está operando sem enquadramento na Lei Orçamentária:

¹⁴⁸ Art. 4º do Decreto Estadual nº 67.435/2023

¹⁴⁹ Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea “a”, do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2023, em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.

Figura 32 – Despacho da Secretaria de Políticas para a Mulher


Governo do Estado de São Paulo
 Secretaria de Políticas para a Mulher
 Chefia de Gabinete

DESPACHO

Nº do Processo: 017.00031457/2023-36

Interessado: @interessados_virgula_espaco@

Assunto: JULGAMENTO DAS CONTAS DO GOVERNADOR
 - 2022 (SEC. P. MULHER)

À Secretaria da Fazenda e Planejamento,

Em atenção ao Ofício Circular SEI nº 41614184161418 que faz referência às recomendações do d. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e traz recomendações para o exercício 2023, informamos o quanto segue:

- Esta Secretaria de Políticas para a Mulher foi criada neste ano de 2023 e, portanto, após a aprovação da LOA 2023, desta forma, não possui orçamento próprio;
- Esta Pasta não possui qualquer espécie de contratos celebrados, ou ainda, processos de dispensa e inexigibilidade de licitação ou congêneres que tenham corrido neste presente exercício;
- As informações acerca de diárias usufruídas por afastamento são prestadas pela r. Casa Civil, as demais diárias são pagas e

Despacho Resposta ao TCE (9186761) SEI 017.00031457/2023-36 / pg. 1

Ev. 49.28 “manifestações parte 27”.

Conclusão possível, decorrente desta constatação é que as despesas realizadas para manutenção deste órgão foram executadas por desvios de dotações orçamentárias de outros órgãos, em programas e ações que não eram específicos de sua atuação, e, portanto, sem produtos especificamente planejados orçamentariamente, para um público-alvo específico.

O PPA 2020-2023 do Estado de São Paulo diz que

o objetivo do programa corresponde ao resultado que ele pretende alcançar. Por meio da geração de bens e serviços (produtos) é que se espera atingir os resultados propostos. A execução do programa se dá pela mobilização de recursos (insumos) processados por meio de suas ações, as quais, por sua vez, irão gerar e entregar produtos ao público-alvo do programa.

Portanto, as modificações orçamentárias realizadas por meio de decreto pelo Poder Executivo devem estar alinhadas com os objetivos estabelecidos inicialmente no Plano Plurianual.

Entretanto, a execução orçamentária da Secretaria de Políticas para a Mulher foi executada no programa “1601 - PLANEJAMENTO DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES”, cujo objetivo, ações e metas, conforme constou originalmente no PPA (figura a seguir) difere totalmente das possíveis atribuições de uma Secretaria de Políticas para a Mulher.

Figura 33 – Programa 1601 aprovado no PPA de 2020-2023

Programa: 1601 - PLANEJAMENTO DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

Melhoria de Gestão de Políticas Públicas

Órgão: 16000 - SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

Valores em R\$ Mil

Despesas	Total	Correntes	Capital
Valor Global	215.769	193.769	22.000
Recursos Orçamentários:	215.769	193.769	22.000

Recursos Não Orçamentários:

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS ASSOCIADOS

4. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PROMOVEDO O INVESTIMENTO, A INOVAÇÃO, O TURISMO E A ECONOMIA CRIATIVA.
 9. GESTÃO PÚBLICA MODERNA E EFICIENTE, COMPROMETIDA COM A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS, CONTROLE DE GASTOS E TRANSPARÊNCIA.

DIAGNÓSTICO PROGRAMA:

CARÊNCIA DE INSTRUMENTOS E DE SISTEMÁTICA DE GESTÃO ADEQUADOS AO EFETIVO ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DO TRABALHO REALIZADO PELAS VINCULADAS E PELA PRÓPRIA SECRETARIA, COM REFLEXOS NEGATIVOS À VELOCIDADE E QUALIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO. NECESSIDADE DE PROVER MEIOS HUMANOS E MATERIAIS PARA O DESEMPENHO DAS TAREFAS ROTINEIRAS DESTA PASTA.

OBJETIVO DO PROGRAMA

MODERNIZAR A GESTÃO DA ORGANIZAÇÃO NO QUE SE REFERE AO PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DOS RECURSOS DE GESTÃO OPERACIONAL E DE PROJETOS (ESTRATÉGIA, ESTRUTURA, PESSOAS, PROCESSOS E TI) VISANDO OBTER MAIOR EFICIÊNCIA E EFICÁCIA. DESENVOLVER ESTUDOS QUE PERMITAM AUMENTO DA COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA PAULISTA ATRAVÉS DA INTERMODALIDADE, VIA ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES - PDLT.

PÚBLICO ALVO: SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

ABRANGÊNCIA ESPACIAL: Estado

PÚBLICO ALVO: SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

ABRANGÊNCIA ESPACIAL: Estado

INDICADORES DE RESULTADO DE PROGRAMA:	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
PERCENTUAL DE CONCLUSÃO DO PLANO DIRETOR DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES - PDLT (%)	35	2018	ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO DA SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES	100

Fonte: PPA 2020-2023 p.87.

Dos levantamentos realizados, não é possível afirmar se houve aumento de despesas, mas é possível afirmar que existem despesas realizadas, sem a devida autorização em Lei Orçamentária e sem respeito à classificação funcional-programática. Portanto, pode-se concluir que a Secretaria de Políticas para a Mulher realizou suas competências funcionais e executou suas despesas em desacordo com o princípio da legalidade orçamentária¹⁵⁰. Como agravante, a referida Secretaria foi órgão criado sem uma classificação funcional-programática específica para a consecução de seus objetivos, e, portanto, sem metas e indicadores atrelados à sua existência.

¹⁵⁰ O princípio da legalidade Orçamentária é fundamental para o Estado de Direito. O Poder Público está restrito a agir e implementar os planos de Estado apenas dentro dos limites expressamente autorizados pela lei. Assim, a administração pública está subordinada à lei.

Assim, é possível concluir que, em 2023, **foram liquidados R\$ 5,8 milhões de reais sem respaldo em correta técnica orçamentária e sem a adequada autorização legal.**

Tabela 29 - Programas vinculados à Secretaria da Políticas para Mulheres R\$ Milhares

Código Nome Programa	Código Nome Projeto Atividade	Dot Inic até o	Dot Atual até	Liquidado até
		Mês	o	o
		202312	202312	202312
Total de 16001 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER		51.492	7.442	5.809
1601 - PLANEJAMENTO DE LOGISTICA E TRANSPORTES	6092 - GESTAO ADMINISTRATIVA	41.296	7.442	5.809
	9001 - CONTRIBUICAO PARA O REGIME PREVID.SERVIDORES	10.195	0	0

Fonte: Sigeo

4.2.3 Limites constitucionais do decreto regulamentar na criação e extinção de órgãos e cargos públicos.

Desde 2006, a Constituição Estadual reconhece a competência do Governador do Estado para, sem acréscimo de despesas, regulamentar e estruturar o funcionamento de cada unidade da administração direta, autarquias e fundações públicas por meio de decreto (artigo 47), mas reserva à Assembleia Legislativa a competência para criar e extinguir órgãos (artigo 19)¹⁵¹. Dessa forma, qualquer criação de Órgão pelo Governo do Estado deverá passar pelo crivo do Legislativo Estadual.

No entanto, restou evidenciado que o Decreto nº 67.435/2023, ao realizar a mudança da Secretaria de Logística e Transportes para Secretaria de Políticas para a Mulher não se limitou a simples alteração de nome de órgãos públicos ou à transferência de atribuições entre secretarias. **O normativo infralegal estabeleceu novas atribuições para a Secretaria de Políticas para a Mulher que não estavam previamente descritas em outras secretarias, e posteriormente transferidas.**

Decreto nº 67.435/2023

Artigo 8º - Constituem o campo funcional da Secretaria de Políticas para a Mulher:

I - o assessoramento ao Governador do Estado no desempenho de suas atribuições;

II - a elaboração, coordenação, desenvolvimento e acompanhamento de programas, projetos e atividades voltadas à promoção da cidadania feminina;

¹⁵¹ Emenda Constitucional nº 21 de 14/02/2006.

- III - a promoção da saúde da mulher, em articulação com a Secretaria da Saúde;
- IV - o fomento ao empreendedorismo feminino, em articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico;
- V - a realização de estudos, pesquisas, cursos, conferências e campanhas;
- VI - a promoção de ações visando ao enfrentamento da violência contra a mulher e a conscientização de seus direitos;
- VII - a colaboração técnica com órgãos e entidades públicas do Estado;
- VIII - o acompanhamento da legislação que assegura os direitos da mulher e a proposição de sugestões para seu aperfeiçoamento;
- IX - o encaminhamento de denúncias de discriminação contra a mulher;
- X - o incentivo às iniciativas da sociedade civil;
- XI - o apoio ao Conselho Estadual da Condição Feminina no desempenho de suas funções.

A alteração na denominação da Secretaria, com criação de novas atribuições e campo funcional, pode ser considerada como criação de órgãos públicos, fato esse considerado irregular perante a Constituição Estadual de São Paulo, mesmo que não haja aumento de despesas.

As atribuições dos Campos Funcionais da Secretaria de Logística e Transportes, previstas no artigo 2º do Decreto nº 42.817/1998, foram transferidas para a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística¹⁵².

As responsabilidades atribuídas à Secretaria de Desenvolvimento Regional¹⁵³ foram redistribuídas entre as Secretarias de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Governo e Relações Institucionais, e Justiça e Cidadania.

No entanto, observou-se que as responsabilidades delineadas nos incisos I e II do artigo 2º do Decreto 64.063/2019 não foram transferidas para nenhum órgão estadual, o que sugere uma exclusão parcial das funções desempenhadas pelo órgão.

Quadro 1 - Transferência do Campos Funcional da Secretaria de Desenvolvimento Regional

Secretaria de Desenvolvimento Regional	Secretaria
Artigo 2º - Constituem o campo funcional da Secretaria de Desenvolvimento Regional, além de outras funções compatíveis com seu escopo:	
I- prestar assessoramento direto e imediato, em sua área de atuação, ao Governador do Estado no desempenho de suas atribuições;	-
II - a promoção da interlocução com os Municípios	-

¹⁵² artigo 3º do Decreto 67.435/2023.

¹⁵³ artigo 2º do Decreto 64.063/2019.

III - na área de assuntos metropolitanos:	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
a) o apoio à elaboração e à implementação de programas, ações e projetos voltados ao cumprimento dos objetivos previstos no artigo 152 da Constituição Estadual, promovendo:	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
1. a inclusão da territorialidade nos processos de elaboração de políticas públicas;	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
2. a criação e a revitalização de instituições que conjuguem as demandas metropolitanas e os interesses dos municípios;	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
3. o fortalecimento da capacidade de gestão e da governabilidade das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas;	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
b) o assessoramento ao Governo do Estado, inclusive quanto à formulação de políticas públicas e à proposição de diretrizes;	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
c) a atuação de maneira harmônica com as demais Secretarias de Estado e outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual para a realização de objetivos comuns, auxiliando, também, na solução ou na prevenção de problemas;	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
d) o estímulo e o apoio à realização de estudos e pesquisas para a contínua melhoria da qualidade de vida nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas;	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
e) o fomento à capacitação e ao aperfeiçoamento de recursos humanos para as atividades afetas ao desenvolvimento metropolitano.	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
IV - o gerenciamento:	Secretaria de Governo e Relações Institucionais
a) do Sistema Integrado de Convênios do Estado de São Paulo, instituído pelo Decreto nº 52.479, de 14 de dezembro de 2007;	Secretaria de Governo e Relações Institucionais
b) do Portal de Convênios do Governo do Estado de São Paulo, a que se refere o artigo 5º do Decreto nº 57.501, de 8 de novembro de 2011;	Secretaria de Governo e Relações Institucionais
V - o gerenciamento e a manutenção do Cadastro dos Municípios, de que trata o artigo 2º do Decreto nº 52.479, de 14 de dezembro de 2007.". (NR	Secretaria de Governo e Relações Institucionais
VI - a formulação de políticas e a proposição de diretrizes ao Governo do Estado voltadas à juventude;	Secretaria da Justiça e Cidadania
VII - a coordenação da implementação das ações governamentais direcionadas para o atendimento aos jovens;	Secretaria da Justiça e Cidadania
VIII- a elaboração e a execução, direta ou indiretamente em parceria com entidades públicas e privadas, de programas, projetos e atividades dirigidos aos jovens;	Secretaria da Justiça e Cidadania
IX - o apoio a iniciativas da sociedade civil destinadas a fortalecer a auto-organização dos jovens;	Secretaria da Justiça e Cidadania
X - a promoção do desenvolvimento de estudos, debates e pesquisas sobre a vida e a realidade da juventude;	Secretaria da Justiça e Cidadania
XI - a conscientização dos diversos setores da sociedade sobre a realidade da juventude, os problemas que enfrenta, suas necessidades e potencialidades;	Secretaria da Justiça e Cidadania
XII- a promoção de campanhas de conscientização e de programas educativos, junto a instituições de ensino e pesquisa, veículos de comunicação e outras entidades, sobre problemas, necessidades, potencialidades, direitos e deveres dos jovens	Secretaria da Justiça e Cidadania

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados Retirados dos Decretos nº 64.063/2019; nº 64.179/2019, nº 64.812/2020, nº 65.133/2020 e nº 67.435/2023.

É relevante mencionar caso semelhante que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, onde o Poder Executivo Fluminense criou Secretarias Estaduais, mantendo o CNPJ por meio de decreto. Neste caso específico, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro decidiu que apenas é viável criar e extinguir órgãos públicos mediante a promulgação de uma lei. Seguindo essa interpretação, o

Órgão Especial do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro estabeleceu um prazo de seis meses para que o governo local extinga cinco secretarias que foram criadas através de decretos estaduais.

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0082131-95.2022.8.19.0000

A Inconstitucionalidade exsurge evidente seja quanto à criação das Secretarias de Estado, como a extinção dessas mesmas Secretarias (ambos os movimentos mediante Decretos) recriando-as, a seguir, com a mesma competência e CNPJ. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro é clara ao estabelecer que a criação, extinção de cargos, fixação das respectivas remunerações e atribuições devem se dar mediante Lei (artigo 112 §1º da Constituição Estadual) e, igual exigência vem explicitada no artigo 149 da Constituição Estadual, *verbis*: “A lei disporá sobre a criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública”. Compete ao Governador do Estado, atento ao Princípio da Simetria, propor à Assembleia Legislativa projetos de lei para fins de criação, extinção, estruturação e atribuições das Secretarias Estaduais. O Governador do Estado, no caso dos autos, valeu-se de instrumento legislativo – decreto - para criar Secretarias -, quando o correto é enviar projeto de lei para criação das Secretarias, porque obrigatoriamente deve passar pela deliberação da Assembleia Legislativa e, se aprovado, gera uma lei.

Para regularizar sua situação perante o Tribunal de Justiça, o Governo do Rio precisou encaminhar à Assembleia Legislativa (Alerj) o Projeto de Lei nº 25117/2023, o qual propunha a criação de dez secretarias que já estavam estabelecidas por Decreto¹⁵⁴.

Em caso específico do Estado de São Paulo, manifestação emitida pelo Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo sobre as contas consolidadas anuais referentes ao exercício de 2019 da Secretaria Especial de Relações Internacionais (TC-000360.989.20-6), apontou a inconstitucionalidade da alteração da denominação da Secretaria de Estado devido à ausência de uma lei de criação da Secretaria, conforme exigido pelos artigos 19 e 24, parágrafo 2º, da Constituição Estadual¹⁵⁵.

Entretanto, observa-se que, por meio das mencionadas normas, **não houve apenas mero remanejamento de funções e recursos e mudança de denominação de Secretaria, mas verdadeiras extinção e criação de órgãos públicos, competências vedadas à figura do decreto autônomo pela Lei Maior Estadual, consoante artigo 47, inciso XIX, alínea “a” 3, para o que se exige lei em sentido estrito de iniciativa do Governador do Estado**, nos termos do artigo 24, § 2º, item “2” 4, da Carta Paulista. Ocorre que, por meio do mencionado Decreto n.º 64.059/2019, a antiga Secretaria do

¹⁵⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/ri/rio-de-janeiro/noticia/2023/11/07/governo-envia-a-alerj-projeto-para-criar-secretarias-que-ja-existem.ghtml>. Acesso em abril/2024.

¹⁵⁵ TC-000363.989-20-6. Evento 50.

Emprego e Relações do Trabalho havia sido desativada, sendo que todos os seus bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo foram transferidos para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, segundo artigo 115. Cabe salientar ainda que a antiga Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, criada pelo artigo 5º do Decreto n.º 5.928/1975, tinha como competência executar, no Estado, a política de valorização do trabalho e do trabalhador, nos termos do artigo 7º dessa norma.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo confirmou o entendimento do MPC/TCESP, e emitiu Decisão da Segunda Câmara determinando ao Governo de São Paulo que adote as medidas cabíveis para iniciar o processo legislativo necessário, adequando formalmente a criação e estrutura da Secretaria às exigências da Constituição Paulista¹⁵⁶.

Decisão da Segunda Câmara

TC-000360.989.20-6 e respectivas UGEs Estadual

Órgão: Secretaria Especial de Relações Internacionais.

Exercício: 2019.

[...]

Determinou, por fim, a expedição de ofício ao Chefe do Poder Executivo Estadual, encaminhando cópias do voto do Relator, das notas taquigráficas e do respectivo v. Acórdão, para que Sua Excelência se digne a adotar as providências cabíveis para deflagrar o necessário processo legislativo adequando formalmente a criação e estrutura da Secretaria às exigências da Constituição Paulista.

[...]

Portanto, no que diz respeito à Secretaria de Políticas para a Mulher e à Secretaria da Comunicação, suas criações ocorreram sem o devido respaldo legislativo, violando a Constituição Estadual de São Paulo, que atribui à Assembleia Legislativa a competência exclusiva para criar e extinguir órgãos.

Destaca-se que até a data de encerramento deste relatório, o Poder Executivo Estadual não tomou as medidas necessárias para atender à determinação referente a criação da Secretaria Especial de Relações Internacionais (TC-000360.989.20-6). Em vez disso, continuou a adotar a prática inconstitucional de criação e extinção de Secretarias por Decreto, agora com a emissão do Decreto nº 67.435/2023.

¹⁵⁶ TC-000360.989.20-6 Evento 79.1.

4.2.4 Alterações orçamentárias em decorrência das mudanças de nomenclatura de Secretarias por Decreto

As alterações orçamentárias como um todo são objeto de análise em tópico específico do relatório. Neste item serão analisados apenas os impactos orçamentários decorrentes das mencionadas criações/extinção dos órgãos em análise.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, Lei nº 17.614 de 26/12/2022 autorizou um total de R\$ 11,15 bilhões para as extintas Secretarias de Logística e Transportes (R\$ 9.779.988.658) e Desenvolvimento Regional (R\$ 1.373.390.809), órgãos extintos pelo Decreto nº 67.435 de 01/01/2023 para a criação das Secretarias de Políticas para a Mulher e Secretaria da Comunicação, respectivamente, com dotações atualizadas de R\$ 792.021.410 e R\$ 173.739.213. Inicialmente, tal prática sugere desobediência ao inciso VI da Constituição Estadual, que proíbe a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa.

No entanto, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pode autorizar transposições, remanejamentos e transferências¹⁵⁷.

ADIn: Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (...) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO) (...). (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007.

A LDO Paulista para o exercício de 2023 autorizou os institutos de alteração orçamentária mencionados, porém, não se vislumbrou autorização de alterações para órgãos não existentes da Lei Orçamentária Anual. Os dispositivos da LDO, apresentados a seguir, contêm autorização para alterações orçamentárias¹⁵⁸: a) art. 13 - mediante créditos suplementares (cujo pré-requisito

¹⁵⁷ Acórdão disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409760>. Acesso em 10 abr. 2023.

¹⁵⁸ Lei nº 17.555, 20 de julho de 2022. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023
 Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, **poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.**
 Artigo 14 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado, por ato próprio de autoridade competente, devidamente justificado, a reprogramar recursos

é a existência prévia na LOA); art. 14 – entre atividade e projetos de um mesmo programa (não foi o caso, os novos órgãos assumiram campos funcionais diversos das nomenclaturas originais dos programas); art. 15 – permite alterações orçamentárias, mantida a estrutura programática, o que pareceu ser o caso por não haver alterações de nomenclatura, mas não foi, afinal, não é possível admitir que a Secretaria de Políticas para a Mulher tenha atuado na execução de programa destinado ao Planejamento de Logística e Transportes.

Implica dizer que a autorização para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual deve respeitar a competência constitucional do Poder Legislativo para criar e extinguir Secretarias de Estado e órgãos da administração pública (art. 19, inciso III da Constituição Estadual). Em decorrência, as alterações orçamentárias ocorridas para órgãos criados em desacordo com esta determinação constitucional, podem ser entendidas como **descaracterização orçamentária realizada pelo Poder Executivo nas Secretarias de Desenvolvimento Regional e Secretaria de Logística e Transportes, cujos bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo foram transferidos para outras Secretarias de Estado.**

Por fim, no que diz respeito à Secretaria de Políticas para a Mulher e à Secretaria da Comunicação, suas criações ocorreram sem o devido respaldo legislativo, violando a Constituição Estadual de São Paulo. Trata-se, portanto, de alocações orçamentárias no valor de mais de **R\$ 965,76 milhões**, em 2023 (**APÊNDICE A**), sem respaldo constitucional e sem enquadramento na autorização da LDO para alterações orçamentárias, durante o exercício, entre órgãos, projetos e programas já existentes na LOA, afinal, viabilizadas pelo instrumento de créditos adicionais suplementares.

A alocação de recursos orçamentários para órgãos e programas (ou a sua essência) não previstos na Lei Orçamentária Anual, conforme determinações legais, deve se dar por **créditos especiais**, por lei específica, o que não ocorreu.

entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa.

Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea "a", do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2023, **em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.**

4.2.5 Alterações e efeitos encontrados no sistema Sigeo

O Sigeo permite a realização de análises e geração de documentos relativos às despesas executadas por Órgãos e Secretarias durante um determinado exercício, por meio da funcionalidade "institucional".

Em 2023, com a prática do Poder Executivo de criar, extinguir e renomear Secretarias de Estado com o mesmo CNPJ, criou-se uma dificuldade dentro do Sistema Sigeo para segmentar e vincular as despesas executadas em exercícios anteriores à Secretaria existente naquela época sob aquele CNPJ.

Um exemplo prático disso é observado nas despesas das Secretarias de Desenvolvimento Regional e de Logística e Transportes durante os anos de 2021 e 2022, que agora, em relatórios do Sigeo, são apontadas como despesas das Secretarias de Comunicação e de Políticas para a Mulher, consideradas todas as Unidades Orçamentárias subordinadas.

Tabela 30 - Registros das Despesas das Secretarias de Comunicação e de Políticas para a mulher no período de 2021 a 2023

Valores em milhares

Código Nome Órgão	2021		2022		2023	
	Cred Emp até o Mês	Liquidado até o Mês	Cred Emp até o Mês	Liquidado até o Mês	Cred Emp até o Mês	Liquidado até o Mês
Total Geral	6.555.991	6.555.991	14.655.654	14.655.654	959.883	894.794
16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	5.215.457	5.215.457	11.516.591	11.516.591	789.870	789.432
29000 - SECRETARIA DE COMUNICACAO	1.340.534	1.340.534	3.139.063	3.139.063	170.013	105.362

Fonte: Sigeo.- Classificação Institucional.

Outro exemplo diz respeito aos Departamentos de Estrada e Rodagem (DER) e de Recursos Hídricos, vinculados anteriormente à extinta Secretaria de Logística e Transportes. Em relatório atualizado, as despesas destes órgãos, cujas atribuições estão relacionadas à área de transportes, constam como incorporadas às registradas dentro do Órgão 16000 - Secretaria de Políticas para a Mulher.

Tabela 31 - Registros das Despesas do Departamento de Recursos Hídricos e do Departamento de Estrada e Rodagens utilizando o critério "institucional"

Código Nome Órgão	Código Nome UG	Código Nome Elemento	CNPJ UG	2020		2021	
				Cred Emp até o Mês	Liquidado até o Mês	Cred Emp até o Mês	Liquidado até o Mês
16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA MULHER	160108 - CENTRO ADMINISTRATIVO	319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS PESSOAL CIVIL	46375200000553	903.965	903.965	846.010	846.010
16000 - SECRETARIA DE	162101 - DEPTO. ESTRADAS DE RODAGEM-DER	319001 -	43052497000102	6.071.041	6.071.041	5.556.419	5.556.419

POLITICAS PARA A MULHER		APOSENTADOR IAS E REFORMAS					
-------------------------------	--	----------------------------------	--	--	--	--	--

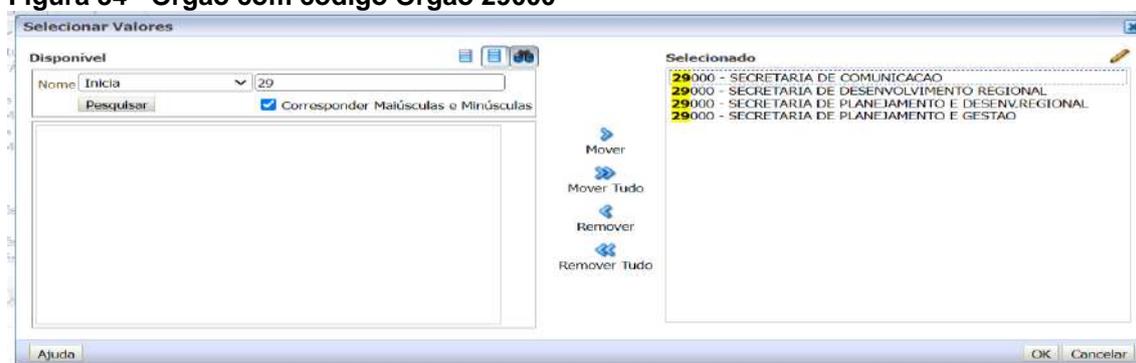
Fonte: Sigeo.- Classificação Institucional.

Observa-se que os atos, documentos e contratos assinados pelos Departamentos mencionados possuem o mesmo CNPJ da Secretaria de Políticas para a Mulher. Dessa forma, todos os contratos assinados anteriormente à criação das Secretarias de Logística e Gestão passaram a ser computados para a Secretaria de Políticas para a Mulher.

A solução adotada pelo Governo para resolver essa discrepância é a utilização do **critério "Institucional Ano"** dentro do sistema Sigeo. Com isso, as despesas do período passam a estar associadas à Secretaria/Órgão existente à época, mas, ainda são mantidas Unidades Orçamentárias subordinadas, e que não pertencem à "Nova Secretaria", esta é somente, uma Unidade Orçamentária dentro de si mesma (APÊNDICE A).

Portanto, por meio do critério "Institucional Ano", é possível identificar, ao realizar filtragem pelo 'Órgão', que o código da Secretaria da Comunicação já esteve vinculado às Secretarias de Desenvolvimento Regional e à Secretaria de Planejamento e Gestão.

Figura 34 - Órgão com código Órgão 29000



Fonte: Sigeo.

No entanto, a implementação desse critério "Institucional Ano" não consegue resolver completamente as divergências causadas no Sigeo pela criação e extinção de Secretarias, que compartilham o mesmo CNPJ.

Como exemplo, ao realizar uma pesquisa utilizando a opção "documento", verifica-se que as despesas da Secretaria de Logística e Transporte, decorrentes do contrato nº 19.284-3 de 2014 (Figura 35), estão sendo registradas atualmente como despesas da Secretaria da Política para a Mulher (Tabela 32).

Tabela 32 - Registros das Despesas do Contrato 19.284-3/14 da Secretaria de Logística e Transporte

Descrição Documento	Código Nome Credor	CGC CPF	Código Nome Gestão Documento	Código Nome Órgão Documento	CNPJ UG	Código Nome Elemento	Valor Documento
PAGTO CONTRATO 19.284-3/14 N.F.000219	06965293000128 - SPLICE IND. COM. E SERVICOS LTDA.	6965293000128	16055 - DEPTO. DE ESTRADAS E RODAGEM	16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	43052497000102	339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	114.326
PAGTO CONTRATO 19.284-3/14 N.F.000507	06965293000128 - SPLICE IND. COM. E SERVICOS LTDA.	6965293000128	16055 - DEPTO. DE ESTRADAS E RODAGEM	16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	43052497000102	339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	113.773
PAGTO CONTRATO 19.284-3/14 N.F.000508	06965293000128 - SPLICE IND. COM. E SERVICOS LTDA.	6965293000128	16055 - DEPTO. DE ESTRADAS E RODAGEM	16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	43052497000102	339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	14.131

Fonte: Sigeo.

Figura 35 - Contrato nº 19.284 assinado pelo Departamento de Estrada e Rodagens


SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM

CONTRATO Nº - 19.284-3

LIVRO - 43 -

AUTOS Nº 262.961/DER/2012-4º VOL. DATA: 28/05/2014 FLS. Nº. 2.645/2.652 -

CONTRATANTE: DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO, Autarquia vinculada à Secretaria de Logística e Transportes, doravante denominado simplesmente DER/SP, com sede na Avenida do Estado, nº 777, na Cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, Inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ do Ministério da Fazenda sob nº 43.052.497/0001-02, neste ato representado pelo Superintendente, Sr. Clodoaldo Pelissioni, pela competência estabelecida na Portaria SUP/DER-114-27.11.2007.

Fonte: Portal da Assembleia legislativa. Disponível em:

https://www.al.sp.gov.br/spl/2015/11/Acessorio/1296061_50293026_Acessorio.pdf. Acesso em abr/2024.

Desse modo, constata-se que o sistema Sigeo demonstrou limitações em sua capacidade de segmentar e vincular adequadamente as despesas executadas por Órgãos e Secretarias ao longo do tempo. Assim, é crucial que sejam realizados esforços adicionais para aprimorar a funcionalidade do Sigeo, com o objetivo de mitigar as implicações decorrentes das mudanças na estrutura organizacional causadas pelas criações e extinções de Secretarias com reaproveitamento de CNPJ.

4.3 CONCLUSÃO

Conforme a Constituição Estadual, alterações organizacionais que não implicarem em aumento de despesas, nem criação ou extinção de órgãos públicos poderão ser realizadas por atos infralegais, como decretos.

Foi notado que o Decreto nº 67.435/2023 aboliu as Secretarias de Desenvolvimento Regional e de Logística e Transportes, substituindo-as pelas Secretarias de Comunicação e de Políticas para a Mulher, respectivamente. Contudo, constatou-se que essas alterações não se limitaram apenas à mudança de nome dos órgãos, mas também afetaram suas atribuições, áreas de atuação e informações históricas dentro o Sistema de Execução Orçamentária e Financeira (Siafem) e seu respectivo Banco de Dados (Sigeo).

Portanto, foi possível concluir que a criação das Secretarias de Políticas Públicas para a Mulher e da de Comunicação ocorreram sem o devido respaldo legislativo, violando a Constituição Estadual de São Paulo, que atribui à Assembleia Legislativa a competência exclusiva de tal prática.

Verificou-se que até a data de encerramento deste relatório, o Poder Executivo Estadual não tomou as medidas necessárias para atender à decisão da 2ª. Câmara desta Corte, referente a criação da Secretaria Especial de Relações Internacionais (TC-000360.989.20-6). Em vez disso, continuou a adotar a prática inconstitucional de criação e extinção de Secretarias por Decreto, agora com a emissão do Decreto nº 67.435/2023.

Apesar da introdução do critério "Institucional Ano" dentro do Sistema Sigeo como uma solução para associar as despesas ao Órgão ou Secretaria existente na época da execução, subsistem ainda divergências, utilizando-se de outros filtros de pesquisas.

Esta situação é ilustrada pela utilização por dimensão "documento" para encontrar despesas da Secretaria de Logística e Transporte realizadas no exercício de 2021 que estão sendo erroneamente apresentadas em relatório extraído do Sigeo como despesas da Secretaria da Política para a Mulher, evidenciando uma lacuna na capacidade do sistema em lidar com situações de complexidade similar.

É possível afirmar que existem despesas realizadas, em 2023, pela Secretaria de Políticas para a Mulher e pela Secretaria de Comunicação, sem a devida autorização em Lei Orçamentária e sem respeito à classificação funcional-programática, sem produtos, metas e indicadores atrelados à sua existência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

APÊNDICE A**Novas secretarias 2021 a 2023**

Em R\$

Código Nome Órgão	Código Nome UO	202112			202212			202312		
		Dot Inic até o Mês	Dot Atual até o Mês	Liquidado até o Mês	Dot Inic até o Mês	Dot Atual até o Mês	Liquidado até o Mês	Dot Inic até o Mês	Dot Atual até o Mês	Liquidado até o Mês
Total de 16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES		6.478.229.439	6.036.576.232	5.215.457.306	9.015.904.971	12.366.994.600	11.516.591.008			
16000 - SECRETARIA DE LOGISTICA E TRANSPORTES	16001 - ADMINISTRACAO SUP.DA SECRETARIA E DA SEDE	39.791.685	12.500.189	8.392.169	66.210.819	142.239.059	109.605.022			
	16002 - DEPARTAMENTO HIDROVIARIO	334.147.591	387.369.979	228.503.514	156.098.572	380.571.551	307.998.353			
	16055 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	5.837.984.316	5.510.388.270	4.863.063.247	8.741.797.215	11.763.775.535	11.032.557.568			
	16056 - DEPARTAMENTO AEROVIARIO DO ESTADO DE SP-DAES	63.822.979	90.844.282	88.136.144	5.268.899	22.293.695	18.902.667			
	16091 - DERSA-DESENVOLVIMENTO RODOVIARIO S.A.	167.009.356	0	0						
	16093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	35.473.512	35.473.512	27.362.231	46.529.466	58.114.760	47.527.398			
Total de 16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER								9.779.988.668	792.021.410	789.431.805
16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	16001 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER							51.491.562	8.180.572	5.808.562
	16002 - DEPARTAMENTO HIDROVIARIO							282.477.769	10.473.181	10.470.181
	16055 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER							9.401.834.996	768.018.593	767.981.159
	16093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO							44.184.341	5.349.064	5.171.904
Total de 29000 - SECRETARIA DE COMUNICACAO								1.373.390.809	173.739.213	105.361.937
	29001 - SECR. DE COMUNICACAO							1.357.595.729	172.760.392	104.424.833



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

29000 - SECRETARIA DE COMUNICACAO	29059 - AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA							2.962.903	298.824	261.732
	29060 - AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS							8.559.190	272.266	267.646
	29061 - AG.METROP.VALE DO PARAIBA E LITORAL NORTE							2.306.084	213.742	213.739
	29062 - AG.METROPOLITANA DE SOROCABA							1.966.903	193.989	193.987
Total de 29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL		720.761.153	1.371.781.267	1.340.533.673	2.065.310.090	3.217.891.923	3.139.062.987			
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	29001 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	711.036.842	1.338.284.639	1.310.453.882	2.049.643.666	3.198.813.299	3.131.092.829			
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	29059 - AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	4.075.442	4.075.442	2.307.843	2.912.272	2.737.272	2.053.281			
	29060 - AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	1.942.969	22.680.286	22.425.260	6.940.140	10.457.340	2.150.473			
	29061 - AG.METROP.VALE DO PARAIBA E LITORAL NORTE	1.943.914	4.978.914	4.163.854	2.963.538	3.033.538	2.435.741			
	29062 - AG.METROPOLITANA DE SOROCABA	1.761.986	1.761.986	1.182.834	2.850.474	2.850.474	1.330.664			
								11.153.379.477	965.760.623	894.793.742

Fonte: Sigeo

Exemplo: verifica-se que as unidades orçamentárias "16002 - DEPARTAMENTO HIDROVIARIO", "16055 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER", "16056 - DEPARTAMENTO AEROVIARIO DO ESTADO DE SP-DAES", "16093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO" da antiga Secretaria de Logística e Transporte estavam vinculadas, em 2023, à Secretaria de Políticas Para a Mulher.

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

1 VISÃO GERAL

Conforme o art. 175 da Constituição do Estado de São Paulo, a Assembleia Legislativa é responsável pela apreciação dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas.

Na etapa de apreciação do projeto de lei orçamentária cada deputado tem direito a propor emendas individuais denominadas “impositivas” que são de cumprimento obrigatório e se incorporam ao orçamento. Elas são distribuídas de forma igualitária e transparente na Lei Orçamentária Anual, independente da sigla partidária, e permitem que os deputados estaduais destinem recursos orçamentários para atender necessidades específicas de cada região. Estas emendas individuais impositivas se caracterizam pela aplicação dos recursos feita pelo Poder Executivo Estadual com a participação do Legislativo.

O percentual reservado pela Constituição do Estado de São Paulo para o ano em curso corresponde a 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento)¹⁵⁹ da receita corrente líquida, sendo que, no mínimo, a metade deste percentual deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde (§6º do art. 175 da Constituição do Estado de São Paulo). O §7º veda a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos aos Municípios por meio de duas modalidades: transferência especial ou transferência com finalidade definida (art. 175-A, I, II da Constituição do Estado).

Cabe ressaltar que, os recursos transferidos não integrarão a receita do Município para fins de repartição, não podem ser considerados para o cálculo do limite das despesas com pessoal e endividamento e nem serem aplicados no pagamento de pessoal, encargos sociais relativos a ativos e inativos, pensionistas e encargos de serviço da dívida (art. 175-A, § 1º da Constituição Estadual). Por esta razão, referidos repasses não são dedutíveis da Receita Corrente Líquida do Governo do Estado de São Paulo.

¹⁵⁹ Emenda Constitucional nº 52, de 12 de dezembro de 2022.

Paralelo a esta situação, existem as “demandas parlamentares”, como eram denominadas pela Casa Civil, como recursos destinados por demanda de parlamentares, durante a execução orçamentária, para atendimento de transferências voluntárias a municípios ou outras entidades - Ofício CG Nº 85/2021¹⁶⁰:

[...] os parlamentares, no exercício da representação popular, têm a faculdade de dirigir ao Poder Executivo **propostas** de transferências voluntárias de recursos a Municípios ou entidades, propostas estas conhecidas como “**demandas parlamentares**”. (negritos no original).

A Casa Civil esclareceu ainda que, diferentemente das emendas impositivas, as demandas parlamentares ou emendas voluntárias não se incorporam ao orçamento público, pois emergem apenas na etapa de execução do orçamento e não criam obrigação de execução.

De acordo com as informações¹⁶¹ prestadas pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais, o termo “demandas parlamentares” atribuído às transferências voluntárias advindas das indicações parlamentares seguem o procedimento do artigo 25 da Lei Complementar 101/2000 e não é mais utilizado nos relatórios e sistemas do Governo que passou a utilizar apenas a nomenclatura “transferências voluntárias”.

2 TRANSPARÊNCIA

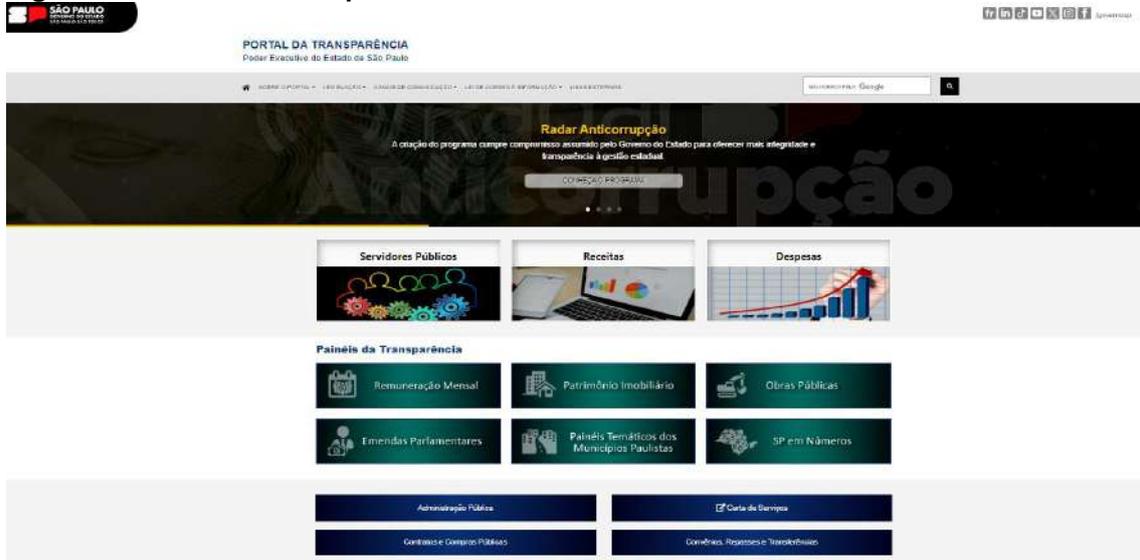
Quanto à transparência adotada pelo Estado com informações dos processos de emendas individuais impositivas e transferências voluntárias são disponibilizados nos sites oficiais do Governo Estadual¹⁶² de acordo com as informações prestadas em atendimento da Requisição DCG-1 nº 07/2024.

¹⁶⁰ Em resposta à requisição DCG-1 nº 46/2021.

¹⁶¹ Informação prestada em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 07/2024.

¹⁶² Secretaria da Fazenda e Planejamento <https://www.transparencia.sp.gov.br/>; sistema de pesquisa de convênios voluntários <https://www.fazenda.sp.gov.br/TransferenciaVoluntaria/Sistema/Novo/PaginaInicial.aspx> Diário Oficial do Estado <https://www.imprensaoficial.com.br> - Resposta da Requisição de Documentos e Informações DCG-01 nº 07/2024.

Figura 36 - Portal da Transparência do Governo Estadual



Fonte: Disponível em: <https://www.transparencia.sp.gov.br/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

Figura 37 - Portal da Transparência – Emendas Parlamentares



Fonte: Disponível em: <http://www.transparencia.sp.gov.br/Home/EmendasParlamentares>. Acesso em: 26 mar. 2024.

Figura 38 - Sistema de Pesquisa de Convênios Voluntários



Fonte: Disponível em: <https://www.fazenda.sp.gov.br/TransferenciaVoluntaria/Sistema/Novo/PesquisaComposta.aspx>. Acesso em: 26 mar. 2024.

Além das visualizações e acompanhamento das emendas parlamentares e transferências voluntárias (portal da transparência do Governo¹⁶³), também foram disponibilizados relatórios e manuais sobre emendas individuais impositivas no site da Secretaria de Governo e Relações Institucionais¹⁶⁴ (atualizada).

O sistema eletrônico de tramitação e acompanhamento para as emendas individuais impositivas é o SP Sem Papel/Serviço Demandas¹⁶⁵, conforme informações encaminhadas em resposta à Requisição DCG-1 nº 07/2024. As indicações parlamentares para o exercício de 2023 foram efetivadas por meio do sistema eletrônico no Módulo ALESP que se encontra em aprimoramento para integração com o Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios (SIAFEM), com a finalidade de controle, rastreabilidade e transparência na execução das emendas individuais impositivas.

No SP Sem Papel/Serviço Demandas também está em fase de desenvolvimento, o Módulo de Indicações das Transferências Voluntárias para permitir que a tramitação das indicações, cuja natureza é discricionária, possa ser feita eletronicamente, com o objetivo de facilitar o processo de análise e ampliar a transparência em todo o processo¹⁶⁶.

3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

A Lei Estadual nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 que orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2023 trouxe em seu ANEXO II QUADRO CONSOLIDADO DAS EMENDAS PARLAMENTARES EM AÇÕES E SERVIÇOS DA SAÚDE a relação dos recursos decorrentes de emendas parlamentares, constantes do PROGRAMA 10.302.0930.6273 – Atendimento integral e descentralizado no SUS/SP - Desenvolvimento de ações de saúde decorrentes de emendas parlamentares.

Igualmente, apresentou o ANEXO III QUADRO CONSOLIDADO DAS EMENDAS PARLAMENTARES (EXCETO SAÚDE) contendo a relação dos

¹⁶³ Disponível em: <http://www.transparencia.sp.gov.br/Home/EmendasParlamentares>; <http://www.governo.sp.gov.br/indicacoes/>. Acesso em 26 mar. 2024.

¹⁶⁴ Disponível em: <http://www.governo.sp.gov.br/emendas-individuais-impositivas/>. Acesso em 14 mar. 2024.

¹⁶⁵ Sistema elaborado em atendimento ao art. 2º do Decreto Estadual nº 66.426/2022 e da Resolução 15/2023 da SGGD. Resposta da Requisição de Documentos e Informações DCG-01 nº 07/2024.

¹⁶⁶ TCE - manifestação – Contas Governador . Resposta da Requisição de Documentos e Informações DCG-01 nº 07/2024.

recursos decorrentes de emendas parlamentares individuais, constantes do PROGRAMA 04.127.2990.2272 – Desenvolvimento de ações decorrentes de emendas parlamentares, exceto saúde.

A Ação 6273 refere-se às emendas parlamentares em ações e serviços de saúde, enquanto a Ação 2272 refere-se às emendas parlamentares em atuações especiais em municípios, exceto em serviços de saúde.

Pesquisamos a execução das despesas em referidas ações com base nos dados apresentados nas peças orçamentárias, bem como nas informações disponibilizadas no Sigeo BI e encontramos também a Ação 2658 – Transferências Especiais a Municípios, no Programa 2990 – Desenvolvimento de Ações decorrentes de Emendas Parlamentares. Em sua descrição na LOA 2023, esta ação refere-se à repasses financeiros aos Municípios do Estado de São Paulo decorrentes de indicações parlamentares aprovadas conforme consta do Anexo II da LOA (Saúde).

Apresentamos a seguir a dotação orçamentária inicial e final de cada programa:

Tabela 33 – Dotação Orçamentária

Código Nome Programa	Código Nome Ação	2023			
		Dot Inic até o Mês (A)	Dot Atual até o Mês (B)	Dot Atual (-) Inicial (B-A)	Variação: Dot Atual/Inicial (B/A)
Total Geral		910.178.218	920.699.796	10.521.578	1,16%
0930 - ATENDIMENTO INTEGRAL DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SAO PAULO	62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS	535.234.265	543.694.610	8.460.345	1,58%
2990 - DESENVOLVIMENTO DE ACOES DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES	22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE	344.943.953	264.445.385	-80.498.568	-23,34%
	26580000 - TRANSFERENCIAS ESPECIAIS A MUNICIPIOS	30.000.000	112.559.801	82.559.801	275,20%

Fonte: Sigeo. Consulta realizada em 25/03/2024.

As dotações iniciais no valor de R\$ 910.178.218 sofreram suplementação de 1,16% e a dotação atualizada passou a ser de R\$ 920.699.796 (aumento de R\$ 10.521.578 no valor autorizado), com destinação para a Saúde de R\$ 543.694.610 (59,05% do total).

Nota-se na tabela a seguir que do saldo remanescente em dotação atualizada, R\$ 920.699.796, foi empenhado R\$ 886.997.557, ou 96,34% (Var. 1), representando despesa não empenhada de R\$ 33.702.239, representando uma não execução do valor autorizado.

Tabela 34 – Execução Orçamentária

Código Programa	Nome Ação	Código Nome	2023						
			Dot Atual até o Mês (A)	Cred Emp até o Mês (B)	Var. 1: Emp/Do t Atual (B/A)	Liquidado Balanco até o Mês (D)	Var. 2: Liq/Emp enhado (D/B)	Pago até o Mês (F)	Var. 3: Pago/Liq uidado (F/D)
Total Geral			920.699.796	886.997.557	96,34%	664.510.464	74,92%	634.460.409	95,48%
0930	-62730000	-	543.694.610	531.509.289	97,76%	401.908.479	75,62%	400.948.782	99,76%
ATENDIMENTO INTEGRAL DECENTRALIZADO NO ESTADO DE SAO PAULO	ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS								
2990	-22720000	-	264.445.385	242.928.478	91,86%	150.042.195	61,76%	120.951.836	80,61%
DESENVOLVIMENTO DE ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE	ACOES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE								
S DE EMENDAS PARLAMENTARES	26580000	-	112.559.801	112.559.790	100,00%	112.559.790	100,00%	112.559.790	100,00%
	TRANSFERENCIAS ESPECIAIS A MUNICIPIOS								

Fonte: Sigeo. Consulta realizada em 25 mar. 2024.

Em relação ao valor das emendas que foram pagas encontramos no Portal da Transparência do Estado¹⁶⁷ o valor de R\$ 682.455.173 diferente do valor encontrado de R\$ 634.460.409 em consulta realizada no Sigeo (tabela acima), onde os valores de R\$ 513.508.572¹⁶⁸ e R\$ 120.951.836 se referem às ações de saúde e exceto saúde respectivamente. E, também, não coincidem com as informações prestadas pela unidade responsável da Secretaria de Governo e Relações Institucionais em sua resposta à requisição DCG-01 nº 07/2024 (complementar) onde consta o total de R\$ 699.678.716, cujo valor de R\$ 408.970.219 se refere às emendas impositivas destinadas à Saúde e o valor de R\$ 290.708.497 às emendas impositivas não destinadas à Saúde.

Tabela 35 – Emendas Impositivas 2023 - em reais

Função	Valor Previsto (A)	AV%	Valor Pago (B)	% Valor Pago (C=B/A)	Previsto - Pago (D=A-B)	AH% (E=D/A)
Saúde	545.954.583	55,17%	408.970.219	74,91%	136.984.364	25,09%
Exceto Saúde	443.613.403	44,83%	290.708.497	65,53%	152.904.905	34,47%
Total	989.567.986	100,00%	699.678.716	70,71%	289.889.270	29,29%

Fonte: Elaborada pela DCG-1 com dados retirados da Requisição de Documentos e Informações DCG nº 07/2024 - complementar.

Conforme observamos, ajustes são necessários nos sistemas e informações prestadas pelo Estado para conformidade dos relatórios

¹⁶⁷ Disponível em: <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/EmendasParlamentares>. Acesso em 26 mar. 2024.

¹⁶⁸ Compõe este valor a ação 6273 e ação 2658.

Obs.: a ação 2658 - Transferências especiais a municípios foram somados nas ações de saúde por constarem na descrição da LOA 2023 "Repasse financeiro aos municípios do estado de São Paulo, decorrentes de indicações parlamentares aprovadas, conforme consta do Anexo II da LOA",

disponíveis: portal da transparência x Sigeo/Siafem x Informações fornecidas pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais em resposta à Requisição.

O portal da transparência também nos informa o valor total previsto das emendas¹⁶⁹ de R\$ 989.567.986 (mesmo valor previsto nas informações prestadas pela unidade responsável) e a quantidade de 4351 emendas impositivas, dos quais foram pagas 2704 (62,15%), em processamento 930 (21,37%), impedidas tecnicamente 1ª fase 477 (10,96%) e impedidas tecnicamente 2ª fase 240 (5,52%).

Figura 39 - Portal de Transparência das emendas impositivas 2023



Fonte: Disponível em: <https://www.governo.sp.gov.br/painel-dados/>. Acesso em: 27 mar. 2024.

As emendas individuais impositivas são de execução obrigatória¹⁷⁰, salvo impedimentos devidamente apurados na forma do art. 32 da LDO 2023¹⁷¹.

¹⁶⁹ O valor total de emendas não contém as impedidas da 1ª fase. Impedidas tecnicamente 1ª fase, R\$ 81.049.142,12 (Valor Remanejado).

¹⁷⁰ Constituição Estadual 1989: Art. 175, § 8º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias. (NR) - § 8º com redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 12/12/2022, com efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

¹⁷¹ Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023 (Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022): Artigo 32- O disposto no § 8º do artigo 175 da Constituição do Estado não impõe a execução de despesa no caso de impedimento de ordem técnica.

Conforme mencionado, no exercício em exame em consulta realizada no Sigeo temos o valor de R\$ 33.702.239¹⁷² que não foram objeto de execução orçamentária.

Observa-se que do montante empenhado, R\$ 886.997.557, foi liquidado o valor de R\$ 664.510.464 (74,92%) dentro do exercício, restando o montante de R\$ 222.487.093 a liquidar, ou seja, do que foi empenhado, este montante (25,08% do empenhado) ficou para execução em 2024, o que deve ser acompanhado doravante, afinal, tais emendas são de execução obrigatória, salvo justificativas técnicas que devem ser apresentadas.

§ 1º - Para os fins deste artigo entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária.

§ 2º - São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras identificadas em ato do Poder Executivo:

1. o descumprimento dos prazos de que tratam os incisos I, e IV do artigo 33;
2. a não apresentação, pelo beneficiário, nos prazos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no decreto de execução orçamentária e financeira, da documentação necessária à execução da programação decorrente da emenda parlamentar, após notificação encaminhada pelo órgão ou entidade da Administração Pública responsável;
3. a reprovação da documentação por inconsistência ou desconformidade com a legislação específica;
4. a não adoção de providências pelo Município beneficiário para a abertura de conta bancária para recebimento e movimentação de recursos oriundos de transferências especiais;
5. a desistência manifestada pelo beneficiário em receber os recursos oriundos da emenda parlamentar.
6. a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão ou entidade da Administração Pública estadual responsável pela execução da emenda parlamentar, nos casos em que for necessário;
7. a ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;
8. a não comprovação, por parte dos Municípios ou de entidades beneficiadas, quando for responsável pela administração do empreendimento após a sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção;
9. a não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros sejam suficientes para a conclusão do projeto ou de etapa útil, com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;
10. a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão ou entidade da Administração Pública estadual responsável pela execução da emenda parlamentar;
11. a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária; e 12. os impedimentos cujos prazos para superação inviabilizem o empenho dentro do exercício financeiro.

§ 3º - Não caracterizam impedimentos de ordem técnica:

1. alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira;
2. óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão ou entidade da Administração Pública estadual responsável pela execução;
3. alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir, pelo menos, uma unidade completa;
4. manifestação de órgão do Poder Executivo referente à conveniência do objeto da emenda.

¹⁷² Despesa autorizada e não empenhada.

Tabela 36 – Inscrições e cancelamento de Restos a pagar

Código Programa	Nome	Código Nome Ação	2023				
			Cred Emp até o Mês (A)	Inscritos RPNP Ano até o Mês (B)	Var. 4: RPNP/ Empenhado (B/A)	Cancelamento RP até o Mês	Liquidado Exerc Anterior até o Mês
Total Geral			886.997.557	222.487.093	25,08%	25.191.045	94.332.412
0930	ATENDIMENTO INTEGRAL DESCENTRALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SAO PAULO	-62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS	531.509.289	129.600.810	24,38%	23.330.270	32.973.266
2990	DESENVOLVIMENTO DE ACOES DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES	-22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE	242.928.478	92.886.282	38,24%	1.860.775	61.359.147
		26580000 - TRANSFERENCIAS ESPECIAIS A MUNICIPIOS	112.559.790	0	0,00%	0	0

Fonte: Sigeo. Consulta Realizada em 26 mar. 2024.

3.1 TRANSFERÊNCIA ESPECIAL – DO ESTADO PARA MUNICÍPIOS PAULISTAS

No Governo Estadual as transferências na modalidade transferências especiais decorrentes de emendas individuais impositivas são reguladas pelo art. 175-A, I da Constituição Estadual de São Paulo (emenda PIX). São recursos que serão repassados diretamente aos Municípios beneficiados, independente da celebração de convênio e aplicados em áreas de competência do Poder Executivo do Município beneficiado (art. 175-A, § 2º da Constituição Estadual), em conta bancária específica aberta exclusivamente para esta finalidade devendo tão somente indicar os Municípios beneficiados e os respectivos valores (art. 30, I, b, Lei nº 17.555, 20 de julho de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2023). Diferente da modalidade de transferência com finalidade definida (art. 175-A, §4º da Constituição Estadual) que são vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional do Estado.

Observamos na tabela acima que na execução orçamentária do governo estadual foi empenhado, liquidado e pago a título de transferências especiais à Municípios o valor de R\$ 112.559.790 e não houve valores inscritos em restos a pagar.

4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Diferentemente das emendas impositivas, as agora chamadas “voluntárias” tratam-se na verdade das antigas indicações parlamentares¹⁷³, cuja prática se estende aos distantes tempos que antecederam às discussões sobre o orçamento impositivo, que culminou nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 em âmbito federal e nº 45/2017 e nº 50/2021 no Estado de São Paulo.

Ressalta-se que no Relatório de Fiscalização do Exercício de 2021¹⁷⁴, ficou constatado que havia pouco controle sobre a execução das demandas parlamentares e que não era possível identificar com segurança quais foram devidamente formalizadas pelos órgãos executores e quais foram recusadas.

Em 2022, foi possível obter com maior confiabilidade informações e dados relativos às demandas Parlamentares alocadas na Função Saúde. Conforme dados recebidos pela Secretaria da Saúde¹⁷⁵, as Demandas parlamentares estão alocados na ação 62130000 (APOIO A ATENCAO BAS. MUNIC. E ENT. FILANTR) dentro do Programa de Trabalho 10302093062130000 (APOIO A ATENCAO BAS. MUNIC. E ENT. FILANTR.).

Em 2023 o termo “demandas parlamentares” não é mais utilizado nos relatórios e sistemas do Governo o qual passou a utilizar a nomenclatura “transferências voluntárias”¹⁷⁶.

As transferências voluntárias são indicações parlamentares que seguem os procedimentos previstos no artigo 25 da Lei Complementar nº

¹⁷³ Indicações Parlamentares ao Orçamento - As indicações parlamentares ao orçamento do Estado de São Paulo são propostas de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios a serem celebrados entre o Poder Executivo e o Município ou Entidade, indicados pelas Deputadas e Deputados Estaduais. Não são [emendas ao projeto de lei orçamentária](#) e não se confundem com as demais proposições legislativas.

São apresentadas em anexo ao Parecer do Relator do Projeto de Lei Orçamentária anual, debatido e aprovado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento – CFOP, que servirá de base para a deliberação do Plenário da Assembleia. As que estão disponíveis para consulta nesta página, são as que foram propostas quando da elaboração desse Parecer e não são, necessariamente, as que foram executadas.

Não aparecem destacadamente na lei orçamentária aprovada e em execução, já que a lei é organizada por programas, atividades e ações. Sua execução não é obrigatória.

A execução efetiva dessas indicações é de responsabilidade do Poder Executivo, através das Secretarias: Casa Civil (Subsecretaria de Assuntos Parlamentares), da Fazenda e do Planejamento e Gestão, e obedece às regras de execução orçamentária para transferências de recursos, inclusive a legislação pertinente quanto aos requisitos legais exigíveis das partes que assinarão os respectivos convênios. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/indicacoes-parlamentares/>. Acesso em 22/02/2024. Com dados até a Lei Orçamentária Anual de 2016.

¹⁷⁴ TC-004345.989.21. Evento 59, arquivo 4.

¹⁷⁵ A Requisição de Documentos e Informações DCG nº 11/2023 solicitou à Secretaria de Saúde Demonstrativos com informações relativas as emendas e demandas parlamentares segregadas por ações e programas.

¹⁷⁶ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 07/2024.

101/2000 (LRF). O acompanhamento destas solicitações pode ser visto no site da Secretaria de Governo e Relações Institucionais¹⁷⁷ onde podemos visualizar nas Indicações Estaduais 2023 as informações individualizadas por parlamentar (9564 indicações), a ementa, o valor (para as concluídas e em andamento), a data da publicação e conclusão, estágio da transparência (“Cadastro de documentos e plano de trabalho”, “Análise Preliminar”, “Concluído”), instrumento de formalização, entre outras. De acordo com a pesquisa realizada o número de indicações publicadas, em andamento e concluídas se alteram em relação a cada parlamentar. No total, na data desta análise, encontramos 9.564 indicações parlamentares publicadas, 1.882 em andamento e 948 indicações concluídas. Não consta informação pertinente às demais 6.721 indicações. Nas indicações concluídas existe a informação do “status”: convênio aprovado, repasse fundo a fundo realizado ou convênio assinado.

E no painel de Transferências Voluntárias 2023 – Dep. Estaduais¹⁷⁸, abaixo, são informadas o valor das emendas de R\$ 859.957.000 no total de 1902 emendas voluntárias¹⁷⁹, das quais foram pagas 785 (41,27%), no valor de R\$ 387.497.000, empenhado/convênio 236 (12,41%), R\$ 91.900.000, sem empenho/em processamento 866 (45,53%), R\$ 376.675.000 e impedidas 15 (0,79%), R\$ 3.885.000:

Figura 40 - Painel de Transferências Voluntárias 2023 – Deputados Estaduais
Transferências Voluntárias 2023 - Dep. Estaduais



Fonte: Disponível em: <https://www.governo.sp.gov.br/transferencias-voluntarias-2023-dep-estaduais/>. Acesso em: 27 mar. 2024.

Obs.: O total do Valor Pago das Emendas se altera de acordo com as informações de atualização dos estágios das emendas.

¹⁷⁷ Disponível em: <https://www.governo.sp.gov.br/indicacoes-estaduais-2023/>. Acesso em 27 mar. 2024.

¹⁷⁸ Disponível em: <https://www.governo.sp.gov.br/transferencias-voluntarias-2023-dep-estaduais/>. Acesso em 27 mar. 2024.

¹⁷⁹ O Portal da Transparência do governo denomina as transferências de 'emendas voluntárias', porém, em resposta à requisição, a Secretaria responsável informa que agora são chamadas de 'transferências voluntárias'.

Entre os maiores valores das transferências voluntárias aprovadas, por partido, temos o PL que corresponde a R\$ 209 milhões (24,3%), seguido de PSDB e PT no valor de R\$ 99 milhões (11,51%) e 98 milhões (11,43%) respectivamente:

Tabela 37 - Valor das emendas por Partido R\$ milhares

Estágio/Partido	PL	PSDB	PT
Pagas	66.400	38.800	27.050
Empenhado/Convênio	31.530	16.030	100
Sem Empenho/Em processamento	110.495	44.170	69.910
Impedidas	575	-	1.250
Total	209.000	99.000	98.310
% em relação ao total de R\$ 859.957 mil	24,3%	11,51%	11,43%

Fonte: Disponível em: <https://www.governo.sp.gov.br/transferencias-voluntarias-2023-dep-estaduais/>. Acesso em: 27 mar. 2024.

Apesar das informações referentes às indicações parlamentares, número da respectiva indicação, os valores, os manuais, entre outros publicadas no site do governo estadual, destacamos a falta de transparência quanto ao critério de distribuição das transferências voluntárias por parlamentar e o procedimento da seleção da entidade beneficiada.

Quanto ao total de recursos repassados no exercício de 2023, temos a seguinte situação:

Tabela 38 – Repasses por órgão responsável em reais

Órgão Estadual Responsável	Valor Previsto	Valor Pago em 2023	AV%
CASA MILITAR E DEFESA CIVIL	800.000	121.600	15,20%
CENTRO EDUCAÇÃO TECNOLOGIA PAULA SOUZA - CEETEPS	2.020.000	-	-
CORPO DE BOMBEIROS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO	3.148.000	-	-
FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA - CENTRO PAULISTA DE RÁDIO E TV EDUCATIVAS	2.500.000	2.500.000	100,00%
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA FACULDADE DE MEDICINA DA USP	1.510.000	1.297.400	85,92%
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA FACULDADE DE MEDICINA DE BOTUCATU - HCFMB	600.000	58.552	9,76%
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA FACULDADE DE MEDICINA DE MARÍLIA - HCFAMEMA	6.000.000	-	-
HOSPITAL DAS CLÍNICAS DA FACULDADE DE MEDICINA DE RIBEIRÃO PRETO - USP	1.000.000	-	-
INSTITUTO ASSISTÊNCIA MÉDICA SERVIDOR PÚBLICO - IAMSPE	450.000	-	-
INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS - IPT	350.000	-	-
POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO - MATRIZ	4.510.000	763.600	16,93%
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO	15.139.000	38.000	0,25%
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	34.242.000	-	-
SECRETARIA DA SAÚDE	494.868.000	372.506.011	75,27%
SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	960.000	-	-
SECRETARIA DE CIENCIA TECNOLOGIA E INOVACAO	750.000	-	-
SECRETARIA DE CULTURA, ECONOMIA E INDÚSTRIA CRIATIVAS	8.610.000	1.510.000	17,54%

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	350.000	-	-
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	6.560.000	1.100.000	16,77%
SECRETARIA DE ESPORTES	21.405.000	10.000.000	46,72%
SECRETARIA DE GOVERNO E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	213.390.000	420.513	0,20%
SECRETARIA DE JUSTIÇA E CIDADANIA	2.200.000	-	-
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	16.050.000	-	-
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	10.215.000	267.163	2,62%
SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS	800.000	282.800	35,35%
SECRETARIA DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA	280.000	280.000	100,00%
SUPERINTENDÊNCIA DA POLÍCIA TÉCNICO-CIENTÍFICA	1.000.000	-	-
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP	2.600.000	-	-
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	7.650.000	1.556.179	20,34%
TOTAL	859.957.000	392.701.818	45,67%

Fonte: Tabela elaborada pela DCG-1 com dados retirados da resposta da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 07/2024 complementar.

Observa-se na tabela acima que o total pago em transferências voluntárias atingiu o somatório de R\$ 392.701.818, sendo que o maior repasse de recursos se encontra registrado na Secretaria da Saúde no valor de R\$ 372.506.011 seguido da Secretaria de Esportes no valor de R\$ 10.000.000.

5 ANÁLISE COMPARATIVA – EMENDAS IMPOSITIVAS X TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

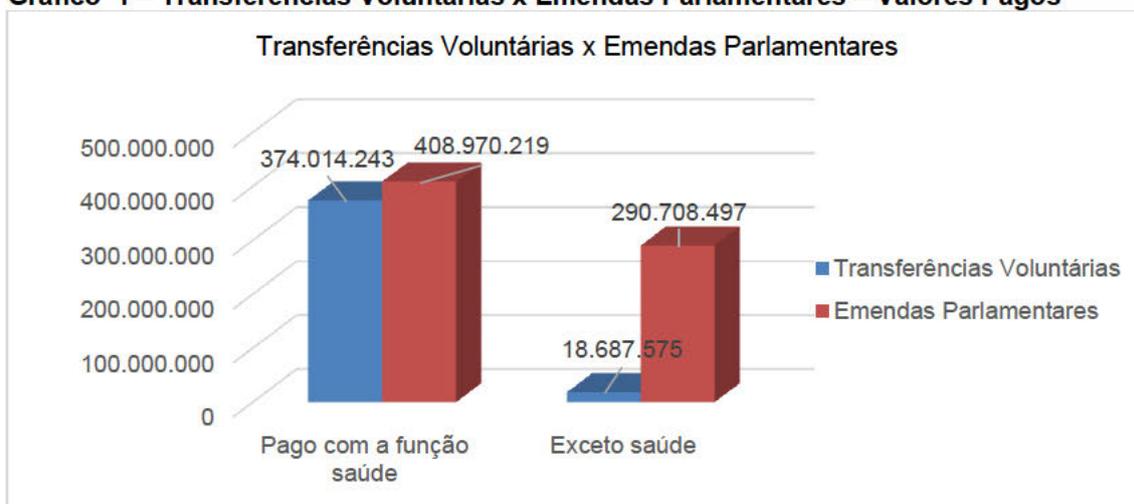
Agora, realizando um comparativo dos repasses das transferências voluntárias com o total de emendas parlamentares impositivas realizadas em 2023, temos a seguinte situação:

Tabela 39 – Transferências Voluntárias e Emendas Parlamentares – Função Saúde em reais

Repasses (*1)	Pago com a função saúde	Exceto saúde	Total	AV%
Transferências Voluntárias	374.014.243	18.687.575	392.701.818	35,95%
Emendas Parlamentares	408.970.219	290.708.497	699.678.716	64,05%
Total	782.984.462	309.396.072	1.092.380.534	100,00%

Fonte: Elaborada pela DCG-1 com dados retirados da resposta da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 07/2024 - complementar.

(1*) Nos repasses das Transferências Voluntárias pagos com a função saúde (execução de política de Saúde no âmbito do SUS) constam os órgãos estaduais da Secretaria da Saúde, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu-HCFMB e Universidade Estadual de Campinas UNICAMP e exceto saúde os demais órgãos.

Gráfico 1 – Transferências Voluntárias x Emendas Parlamentares – Valores Pagos


Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados retirados da Requisição de Documentos e Informações DCG nº 07/2024 - complementar.

Observa-se no gráfico acima que as transferências voluntárias relacionadas à função saúde somam R\$ 374.014.243 e os recursos repassados via emenda representaram R\$ 408.970.219 totalizando o valor de R\$ 782.984.462.

No exercício de 2023, a verba anual prevista para as emendas impositivas alcançou a cifra de R\$ 910.178.218¹⁸⁰ e o valor liberado por transferências voluntárias R\$ 859.957.000.

6 CONCLUSÕES

Diante do exposto nesse Relatório, pode-se concluir que houve avanços significativos na transparência relativa aos recursos repassados via transferências voluntárias no exercício de 2023, mas ajustes são necessários nos sistemas e informações prestadas pelo Estado para conformidade dos relatórios de emendas impositivas e transferências voluntárias.

6.1 EMENDAS IMPOSITIVAS

As emendas individuais impositivas são de execução obrigatória, salvo impedimentos devidamente apurados na forma do art. 32 da LDO 2023. No exercício em exame em consulta realizada na LOA do total aprovado como emendas impositivas, R\$ 910.178.218 somente foi empenhado o valor de R\$

¹⁸⁰Referente à Ação 2272-DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE SAÚDE DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES, EXCETO SAÚDE, Ação 2658-TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS A MUNICÍPIOS DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES, 6273-DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE SAÚDE DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 que orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2023.

886.997.557, cujo valor de R\$ 23.180.661 não foram objeto de execução orçamentária. E se considerarmos a dotação atualizada informada pelo Sigeo de R\$ 920.699.796 temos o valor de R\$ 33.702.239 que estão pendentes de execução.

Os impedimentos¹⁸¹ técnicos foram trazidos pela Secretaria de Governo em resposta a Requisição nº 07/2024 complementar, que vão desde descumprimento de prazos, não apresentação de documentos e desistência pelo beneficiário, entre outros. Esta informação, porém, não consta do Portal da transparência.

Verificou-se que do montante empenhado, R\$ 886.997.557, foi liquidado o valor de R\$ 664.510.464 (74,92%) dentro do exercício de 2023 e o restante foi inscrito em Restos a Pagar.

Observou-se, também, divergência de valores no portal de transparência do Estado com as informações prestadas pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais.

6.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Em relação às Transferências Voluntárias o repasse dos recursos relacionados à função saúde atingiram o montante de R\$ 374.014.243 e sem a função saúde R\$ 18.687.575 no total de R\$ 392.701.818 conforme informação prestadas na Requisição DCG-1 nº 07/2024 complementar.

Ressalta-se que os valores informados como de Transferências Voluntárias decorrem de resposta à Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 7/2024 complementar e não são passíveis de análise via Sistema de Informações da contabilidade (Siafem/Sigeo) ante a ausência de critério para identificação contábil e registro. Além disso referidos montantes divergem dos valores constantes do Portal da Transparência (R\$ 387.497.000) sendo necessárias conciliações dos dados para que haja conformidade dos relatórios disponíveis.

¹⁸¹Justificativas apresentadas conforme resposta à Requisição nº 07/2024 complementar: não apresentação da documentação dentro do prazo estipulado, cancelamento por não possuir parecer, impedida por falta de saneamento da documentação básica apontada na Análise Técnica, admissão por incompatibilidade com a política educacional da Secretaria da Educação, APM com bloqueio de prestação de contas, descumprimento de prazo para formalização pelo Beneficiário, impossibilidade de adequação do projeto para aquisição de bens de capital, documentação reprovada, ausência de documentação, incompatibilidade com a política pública, desistência do beneficiado, entre outros.

Tabela 40 - Transferências Voluntárias: Resposta à Requisição x Portal da Transparência
 R\$ 1,00

Transferência Voluntárias	Resposta à Requisição	Portal da Transparência
Valor Pago	392.701.818	387.497.000

Fonte: Requisição DCG-1 nº 07/2024 e Portal da Transparência do Governo (disponível em: <https://www.governo.sp.gov.br/transferencias-voluntarias-2023-dep-estaduais/> - acesso em 27 mar. 2024).

Dentre as transferências aos municípios não foi possível identificar aquelas que são decorrentes de indicações parlamentares devido à falta de padrão específico de consulta com programas e ações específicos definidos pela LDO.

IV – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

IV.1. INTRODUÇÃO E ADOÇÃO DE NORMAS CONTÁBEIS

A Contadoria Geral do Estado (CGE), da Secretaria da Fazenda e Planejamento, apresenta, de forma consolidada, a prestação de contas do Estado de São Paulo para o exercício findo em 31 de dezembro de 2023, comparativa à de 2022, na forma do **BALANÇO GERAL DO ESTADO - BGE**, constituído dos Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário; da Demonstração das Variações Patrimoniais; da Demonstração dos Fluxos de Caixa; da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido; e das Notas Explicativas correspondentes.

Nesses demonstrativos são retratadas a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e a posição patrimonial e financeira dos órgãos da Administração Direta dos Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado, das Autarquias (incluindo Universidades), das Fundações e das Empresas ou Sociedades de Economia Mista Dependentes.

Os dados para a elaboração do Balanço Geral e para a análise das demonstrações contábeis são originados da escrituração contábil dos órgãos e entidades das Administrações Direta e Indireta, através do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM/SP.

As análises desta fiscalização se darão em consonância às determinações do Manual de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (MCASP), vigente e aplicável ao exercício de 2023¹⁸².

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP está implementado pelo Estado de São Paulo desde o ano de 2014, conforme notas explicativas apresentadas pela CGE. No entanto, em análise do Plano de Contas, foi constatado haver ainda estruturas de contas a serem implementadas, cujo acompanhamento será realizado por esta equipe de fiscalização, a cada exercício, até a total adoção¹⁸³.

A utilização do PCASP é obrigatória para todos os órgãos e

¹⁸² MCASP, 9ª. Edição. Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 117, de 28/10/2021 (Procedimentos Contábeis Orçamentários), Portaria STN/SPREV/ME/MTP nº 119 de 04/11/2021 (Procedimentos Contábeis Específicos: Regime Próprio de Previdência Social – RPPS) e Portaria STN nº 1.131, de 04/11/2021 (Procedimentos Contábeis Patrimoniais; Procedimentos Contábeis Específicos: FUNDEB, Concessões, Operação de Crédito, Dívida Ativa, Precatórios em Regime Especial, Consórcios Públicos; Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP; e Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP).

¹⁸³ Os entes estão obrigados a utilizar o PCASP desde 2015, quando a consolidação das contas nacionais passou a ser realizada seguindo o novo padrão.

entidades da administração direta e indireta dos entes da Federação, incluindo fundos, autarquias, autarquias especiais, fundações e empresas estatais dependentes. A STN, através do PCASP, estabelece o nível mínimo e, a partir desse mínimo, os entes podem detalhar as contas do PCASP de acordo com suas peculiaridades.

As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) têm o objetivo de padronizar a estrutura e as definições dos elementos e demonstrativos, de forma a viabilizar a consolidação das contas públicas em âmbito nacional. Nesta estrutura estão considerados e conciliados os principais ordenamentos legais aplicáveis: Lei nº 4.320/1964¹⁸⁴, Lei Complementar nº 101/2000 e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSPs), além do MCASP já mencionado.

Assim, o conjunto de Demonstrações Contábeis é definido e caracterizado por:

- a) Balanço Patrimonial;
- b) Demonstração das Variações Patrimoniais;
- c) Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido;
- d) Demonstração dos Fluxos de Caixa;
- e) Balanço Financeiro;
- f) Balanço Orçamentário;
- g) Notas explicativas, compreendendo a descrição sucinta das principais políticas contábeis e outras informações elucidativas; e
- h) Informação comparativa com o período anterior.

Os relatórios e demonstrativos contábeis apresentados demonstram que o Estado de São Paulo vem se dedicando, de forma gradual, à adoção dos novos critérios e conceitos previstos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade convergidas às Normas Internacionais, adotadas desde 2008, e que, periodicamente, passa por atualizações e novas regulamentações.

Neste processo, o Estado de São Paulo vem evoluindo **desde 2012 e, até 2017**, passou por etapas como:

- a) Adequação de processos, sistemas, pessoal, tecnologia;

¹⁸⁴ As estruturas das demonstrações contábeis contidas nos anexos da Lei nº 4.320/1964 foram atualizadas pela Portaria STN nº 438/2012, em consonância com os novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP). Em função da atualização dos anexos da Lei, somente os demonstrativos enumerados pelo MCASP serão exigidos para fins de apresentação das demonstrações contábeis.

- b) Adoção do novo plano de contas e adequação do sistema contábil e respectivos eventos;
- c) Realização de diagnóstico dos processos contábeis com propósito de viabilizar a adoção de procedimentos contábeis patrimoniais, diante de uma realidade anterior que priorizava somente procedimentos orçamentários, em regime de caixa;
- d) Adoção do regime de competência para os créditos tributários a receber;
- e) Segregação da estrutura patrimonial em Ativos e Passivos Circulantes e Não Circulantes;
- f) Elaboração de políticas contábeis patrimoniais e desenvolvimento de sistemas para controle de estoques, bens móveis e benefícios a empregados;
- g) Reconhecimento das variações patrimoniais diminutivas referentes a juros e demais encargos sobre operações de crédito e precatórios, pelo regime de competência;
- h) Implementação da etapa “em liquidação” para os itens cujo fato gerador patrimonial ocorre entre o empenho e a liquidação orçamentária;
- i) Reconhecimento das variações patrimoniais aumentativas referentes a juros e demais encargos da dívida ativa, também por regime de competência;
- j) Reconhecimento inicial dos imóveis mais relevantes do ativo imobilizado (bens imóveis e infraestrutura), a partir de 2016;
- k) Reconhecimento do Passivo Atuarial proveniente do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), também a partir de 2016; e
- l) Reconhecimento inicial dos ativos e passivos decorrentes dos contratos de Parcerias Público Privadas (PPP), a partir de 2017.

Para o ano de **2018**, a CGE informou que focou seus esforços em:

- a) Adoção do padrão da Matriz de Saldos Contábeis (MSC), estrutura utilizada para o envio de informações ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI);
- b) Implementação do novo ementário de Receitas, o qual estabelece uma nova estrutura padronizada de codificação da classificação por natureza de receita orçamentária aos entes federativos;

- c) Disseminação do Sistema de Patrimônio Mobiliário e de Estoque do Estado (SAM), sistema oficial para gestão de bens móveis e estoque¹⁸⁵;
- d) Atualização do Contabiliza SP, sistema integrado que consolida os principais sistemas corporativos do Estado em uma única plataforma.

Com referência a **2019**, o Balanço Geral do Estado continha informação de que a Contadoria Geral do Estado envidou esforços para adequação de processos e sistemas, com destaque para:

- a) As Unidades da Administração Direta e Indireta, não vinculadas à Secretaria da Saúde, receptoras das transferências de recursos na modalidade de aplicação intraorçamentária, realizaram as despesas correspondentes utilizando fonte detalhada no código 081.001.141 - Tesouro - FUNDES – Intra, propiciando maior transparência e controle dessas operações, na visão da Secretaria da Fazenda;
- b) As demais unidades do Estado que receberam recursos intraorçamentários transferidos pela modalidade de aplicação 91 utilizaram fontes de recursos com código inicial “08x” para a realização das despesas;
- c) Para fins de dar transparência às informações de execução financeira, os recursos destinados à previdência social e as transferências constitucionais a municípios passaram a ser detalhados na rubrica de receitas vinculadas, sendo que até o Balanço de 2018, os recursos da previdência estavam contidos nos saldos de “Receita/Despesa Ordinária”, “Recursos Vinculados/Destinados à Alienação de Bens e Ativos”, e as transferências constitucionais em “Outras Destinações de Recursos”;
- d) Adoção do novo ementário de receitas, conforme Portaria STN nº 388, de 14 de junho de 2018, que dispôs sobre o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária para aplicação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com efeitos a partir do exercício financeiro de 2019. Na nova classificação, a rubrica de Imposto de Renda, que até o exercício de 2018 era registrada na conta contábil de Variação Patrimonial Aumentativa 4.5.2.1.3.99.01 – Outras Participações na Receita da União, decorrentes de Transferências Intergovernamentais, passou a ser reconhecida na VPA 4.1.1.2.1.03.XX – Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, impactando desta forma a

¹⁸⁵ Decreto nº 63.616 de 31/07/2018 e Instruções CGE nº 003 e 004/2018, que estabeleceram regras e prazos para adequação dos órgãos e entidades do Estado.

rubrica de Receitas de Impostos, que também passou a contemplar os agregados além dos créditos de Dívida Ativa decorrentes de Impostos; e

- e) Com relação aos Bens Móveis, o Estado deu continuidade ao processo de implementação de módulo de Bens Móveis em outros órgãos (Sistema de Administração para Almojarifado e Bens Móveis – SAM), mas sem conclusão. Quanto aos Bens Imóveis, não houve avanços.

Em **2020**, a Contadoria Geral do Estado destacou a realização de trabalhos como:

- a) A continuidade dos trabalhos de adequação do Balancete Mensal do SIAFEM/SP ao padrão de layout estabelecido pela Matriz de Saldos Contábeis – MSC, promovendo a inclusão do detalhamento de fontes de recursos exigida, a atualização da versão do Ementário de Receitas;
- b) Acompanhamento e avaliação dos impactos na padronização federativa do novo modelo de fontes de recursos a ser instituído pela Secretaria do Tesouro Nacional, no novo regime de proteção social dos militares, na nova lei do Fundeb, na avaliação das propostas de Emendas Constitucionais nºs 186/2019, 187/2019 e 188/2019;
- c) Elaboração do Manual Operacional de Provisões e do Manual Operacional de Ativos e Passivos Contingentes, a serem implementados em 2021, com prévio alinhamento e deferimento da PGE;
- d) Continuidade na implantação do módulo de gestão de bens móveis e estoques do Sistema de Administração para Almojarifado e Bens Móveis – SAM nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado;
- e) Avaliação, tratamento e saneamento dos saldos de unidades que foram extintas ou fundidas, em decorrência da reforma administrativa e institucional; e
- f) Instituição de novos procedimentos contábeis decorrentes da necessidade de controles de informação sobre as medidas estabelecidas pela Lei nº 17.263, de 30 de abril de 2020, e Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020.

Em **2021**¹⁸⁶, a Contadoria Geral do Estado informou que continuou empenhada na adequação dos processos, sistemas e capacitação de seus

¹⁸⁶ BGE 2021, p. 6.

servidores aos padrões de convergência contábil. Destaca-se nesse processo as seguintes atividades:

- a) Adoção da Escrituração Fiscal Digital de Retenções e Outras Informações Fiscais (EFD-Reinf), instituído pela Instrução Normativa RFB nº 1.701, de 14 de março de 2017, com alterações posteriores; e do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto federal nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014;
- b) Padronização das fontes ou destinações de recursos, obrigatória a partir do exercício de 2023, na forma estabelecida pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021 e definida pela Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021;
- c) Implementação da política de provisão e passivo contingente com apoio da Procuradoria Geral do Estado, com edição dos manuais operacionais e comunicação aos gestores dos órgãos e entidades do Estado sobre os novos procedimentos;
- d) Apuração dos gastos com pessoal das despesas decorrentes de ajustes com o terceiro setor, conforme Portaria STN nº 377/20¹⁸⁷; e
- e) Continuidade dos trabalhos de adequação do Balancete Mensal do SIAFEM/SP ao padrão de *layout* estabelecido pela Matriz de Saldos Contábeis – MSC, estrutura utilizada para o envio de informações ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI.

Em **2022**¹⁸⁸, a Contadoria Geral do Estado destacou os projetos implementados e em andamento:

- a) Adoção de Sistema Integrado para transmissão de dados da Escrituração Fiscal Digital de Retenções e Outras Informações Fiscais (EFD-Reinf), instituído pela Instrução Normativa RFB nº 1.701, de 14 de março de 2017, com alterações posteriores; e do Sistema de Escrituração Digital

¹⁸⁷ BGE 2021, p. 6: “A CGE elaborou manual operacional, com orientações sobre reconhecimento, evidenciação e contabilização dos contratos de gestão, observando as premissas estabelecidas pela Nota Técnica SEI nº 45.799/2020, quanto ao registro dos contratos de gestão em contas de controle, a contabilização e execução orçamentária em contas contábeis patrimoniais de variação patrimonial diminutiva e de passivo indicadas, e, registro dos gastos com pessoal das organizações sociais em atividades finalísticas. Importa mencionar que o cômputo das informações relativas à parcela das despesas com pessoal nos contratos de gestão com organizações sociais no limite de pessoal foi antecipado para 2021, no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do 3º quadrimestre, como recomendado pelo Tribunal de Contas do Estado;”

¹⁸⁸ BGE 2022, p. 5.

- das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto federal nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014;
- b) Implementação da nova padronização das fontes ou destinações de recursos, obrigatória a partir do exercício de 2023, na forma estabelecida pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021 e definida pela Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021;
 - c) Impactos da implementação da política de provisão e passivo contingente com apoio da Procuradoria Geral do Estado, com edição dos manuais operacionais e comunicação aos gestores dos órgãos e entidades do Estado sobre os novos procedimentos, com o reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão e do passivo contingente pelos órgãos e entidades do Estado;
 - d) Implementação das rotinas e procedimentos para registro contábil da compensação previdenciária entre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de São Paulo e os demais regimes de previdência, estabelecido pelo § 9º do art. 201 da Constituição Federal;
 - e) Implementação das rotinas e procedimentos para registro contábil das informações do Plano Plurianual (PPA) do Estado de São Paulo, no SIAFEM/SP, conforme estabelecido pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP-Estendido) e Matriz de Saldos Contábeis (MSC), que estabelecem a necessidade de inclusão do Planejamento Aprovado, correspondente ao somatório dos valores monetários previstos para execução dos programas e ações estabelecidos no PPA;
 - f) Reavaliação e readequação das informações do Balancete Mensal do SIAFEM/SP ao novo padrão de layout estabelecido pela Matriz de Saldos Contábeis – MSC, estrutura utilizada para o envio de informações ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI; e
 - g) Implementação de procedimentos para consolidação de informações e geração do Livro do Balanço Geral do Estado (BGE) de forma automatizada.

Em 2023¹⁸⁹, os principais trabalhos desenvolvidos pela Contadoria Geral do Estado no aprimoramento dos sistemas, dos registros contábeis e dos controles estão declarados como:

¹⁸⁹ BGE 2023, p. 8 e 9.

- a) Aprimoramentos derivados da obrigatoriedade de transmissão de informações de retenção de imposto de renda sobre serviços e aquisição de materiais no Sistema Integrado para transmissão de dados da Escrituração Fiscal Digital de Retenções e Outras Informações Fiscais (EFD-Reinf), instituído pela Instrução Normativa RFB nº 1.701, de 14 de março de 2017, com alterações posteriores; e do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial), instituído pelo Decreto federal nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014;
- b) Aprimoramentos no processo de geração de informações da matriz de saldos contábeis para transmissão ao Sistema SICONFI, da União, de forma a avançar no atendimento pleno dos detalhamentos exigidos pelos normativos da Secretaria do Tesouro Nacional, com alterações no detalhamento dos atributos do plano de contas do Estado e consequente reavaliação dos procedimentos de registro de informações;
- c) Adequação do procedimento de registro contábil previsto no MCASP relativo à contabilização e registro da Insuficiência Financeira nos órgãos do Poder Executivo cuja folha de pagamento de Inativos é de gestão da entidade de previdência do Estado, São Paulo Previdência – SPPREV;
- d) Avanços no portal CONTABILIZASP com a finalização da inclusão de todas as transações do SIAFEM para acesso via web, dando continuidade ao processo de transição da substituição da utilização do emulador de terminal para a utilização do CONTABILIZASP de forma plena;
- e) Conclusão das provas de conceito do Sistema de Custos dos Serviços Públicos em novos órgãos do Estado (na administração direta, a Secretaria de Desenvolvimento Social; na administração indireta, a Autarquia Centro Tecnológico Paula Souza; a Fundação Universidade Virtual do Estado de São Paulo – UNIVESP), além de aprimoramentos nos trabalhos desenvolvidos junto à Secretaria da Administração Penitenciária, à Secretaria da Educação e à Fundação Casa;
- f) Reavaliação e Readequação das informações do Balancete Mensal do SIAFEM/SP adaptadas ao novo padrão de layout estabelecido pela Matriz de Saldos Contábeis – MSC, estrutura utilizada para o envio de informações ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI;
- g) Continuidade do processo de homologação do sistema de consolidação de informações e geração do Livro do Balanço Geral do Estado (BGE) de forma automatizada; e

- h) Automatização da geração dos demonstrativos, quadros e tabelas que compõem o Balanço Geral do Estado para fins da consolidação das informações no sistema de geração do BGE.

Das etapas listadas, desde 2012, algumas estão concluídas, outras em andamento e ainda há um longo caminho pela frente. A constatação é de que **de 2020 a 2023 pouco se avançou** no processo de adoção das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em especial quanto ao reconhecimento de bens imóveis. **O Quadro abaixo é igual ao apresentado por esta fiscalização em 2022, ou seja, em 2023, não houve avanços na adoção das Normas Contábeis aplicadas ao setor público.**

Reconhece-se o quão desafiadoras são as ações para adequação à Nova Contabilidade Pública. O aprimoramento de processos demanda recursos financeiros e, principalmente, 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.

Reitera-se importante recomendação de que a administração superior do governo estadual dedique especial apoio e atenção às equipes responsáveis por tamanho desafio. Em diversos aspectos, São Paulo está à frente de outros Estados, mas em outros está bem aquém, e, para que chegue com êxito ao final desta caminhada, são essenciais as ações de capacitação e motivação dos servidores envolvidos, pois existem procedimentos que implicarão em significativas alterações na estrutura dos controles operacionais e contábeis, sejam orçamentários, patrimoniais ou financeiros.

A Portaria STN nº 548/2015, dentre outras determinações, apresenta o **calendário a ser observado** pelos entes da federação para adoção completa dos procedimentos contábeis patrimoniais. A Portaria recomenda ainda que cada ente da Federação estabeleça sua própria linha de ação detalhada em relação aos prazos estabelecidos.

Desde então, a Contadoria Geral do Estado elaborou um planejamento de atuação para adequação de seus processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, dentro das datas-limite estabelecidas pela norma contábil.

No quadro a seguir, damos continuidade ao **levantamento da situação em que se encontram os procedimentos**, havendo situações de atraso no cronograma de implantação dos procedimentos patrimoniais:

Quadro 2 - Levantamento dos procedimentos (status e prazo)

Procedimentos:	Status:	Prazo/ Dados de:
Registro de variações patrimoniais aumentativas pelo regime de competência : Créditos Tributários, juros e demais encargos dos créditos tributários e dívida ativa;	Implementado	Concluído
Registro de variações patrimoniais diminutivas pelo regime de competência : juros e demais encargos sobre operações de crédito, obrigações com precatórios;	Implementado	Concluído
Créditos a receber não tributários pelo regime de competência ¹⁹⁰	Em andamento	Concluído em 2022
Avaliação do valor realizável líquido dos estoques	Em andamento	Vencido em 2021
Reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis , e custos subsequentes; Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	Vencido em 2019
Reconhecimento inicial e mensuração de ativos de infraestrutura e patrimônio cultural, e custos subsequentes; Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	Infraestrutrua 2022 Cultural: (*1)
Reconhecimento e mensuração dos bens móveis	Em andamento, iniciado em 2017	Vencido em 2019
Reconhecimento e mensuração de ativos intangíveis desenvolvidos internamente; revisão periódica da vida útil, valor residual, amortização e redução ao valor recuperável.	Em implementação	Vencido em 2020
Mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais pelo regime de competência (13º. Salário, férias etc) ¹⁹¹ .	Em implementação	Vencido em 2017
Reconhecimento de fornecedores e contas a pagar por competência ¹⁹²	Em implementação	Vencido em 2016
Reconhecimento do Passivo Atuarial	Implementado	Concluído
Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes .	Em andamento	Vencido em 2019

Fonte: Portaria STN nº 548/2015, BGE 2022, e dados da fiscalização do exercício de 2023 com adaptações pela fiscalização no item "Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes".

(*1) Prazo suspenso pela Portaria STN nº 10.300 de 01/12/2022: suspende o prazo de implantação do procedimento contábil patrimonial de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural. Dispõe ainda que o novo prazo será estabelecido posteriormente em norma específica da Secretaria do Tesouro Nacional após a edição de Norma Contábil específica pelo Conselho Federal de Contabilidade.

Assim, em que pese os desafios de cada etapa, em 2022, esta Corte de Contas recomendou que **o Governo Estadual envide** esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos para que São Paulo consiga acompanhar os prazos, que são definidos para toda a federação. Os procedimentos de reconhecimento pelo regime de competência de todas as obrigações trabalhistas e previdenciárias,

¹⁹⁰ BGE 2022, p. 13 dispõe: "Os créditos a receber tributários e parte dos créditos não tributários são reconhecidos quando da ocorrência de seu fato gerador, de acordo com o regime de competência".

¹⁹¹ BGE 2022, p. 17 trata: "O procedimento de mensuração de obrigações pelo regime de competência está sendo implantado de forma gradual".

¹⁹² BGE 2022, p. 17 dispõe: "O procedimento de mensuração de obrigações de acordo com o regime de competência está sendo implantado de forma gradual".

além de fornecedores e contas a pagar, ainda não estão totalmente implementados, e os prazos se esgotaram em 2016 e 2017, respectivamente.

No BGE (2023, p. 19) há esclarecimento de que:

As obrigações com fornecedores e contas a pagar são reconhecidas quando da liquidação orçamentária da execução da despesa, permanecendo registradas no passivo até sua baixa pelo pagamento.

O procedimento de mensuração de obrigações pelo regime de competência está sendo implantado de forma gradual.

De forma conclusa, percebe-se que o cronograma definido está com relevante atraso com referência aos procedimentos de:

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

Esse atraso na adoção das normas contábeis vigentes provoca 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.

O Parecer Prévio das Contas do Governador – Exercício de 2022¹⁹³ trouxe a seguinte recomendação ao Governo do Estado de São Paulo, dentre outras:

1.1.1 Envide esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos e providências necessárias à adoção das regras contábeis convergentes às normas internacionais, conforme padrão contábil vigente no Brasil e determinado pelos órgãos reguladores e normatizadores da contabilidade aplicada ao setor público em especial quanto aos procedimentos que já se encontram com relevante atraso no cronograma: reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, previdenciárias, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos

¹⁹³ TC-005128.989.22, evento 230.

contingentes e outras provisões que, apesar de normatizados, ainda não estão devidamente apurados e contabilizados.

2.1 Adoção de normas contábeis. Adote providências para adequação de todos os procedimentos contábeis às Normas Brasileiras de Contabilidade, especialmente no que se refere a: reconhecimento de fornecedores e contas a pagar pelo regime de competência; reconhecimento e mensuração dos bens móveis, imóveis, intangíveis e de infraestrutura; registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado; e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais por competência;

Diante da recomendação, houve a manifestação da Contadoria Geral do Estado que informa¹⁹⁴:

Em atenção às recomendações assinaladas como itens 1.1.1 e 2.1, exaradas pela Diretoria de Contas do Governador do egrégio Tribunal de Contas de São Paulo, que trata do processo de convergência às normas internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – CASP, referendadas pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica do Setor Público – NBC TSP, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, órgão responsável por editar Normas Brasileiras de Contabilidade – NBCs para todo o território nacional, a nova gestão do governo da Subsecretaria do Tesouro Estadual – STE, em conjunto com a equipe de Planejamento Estratégico da Sefaz e a Contadoria Geral do Estado avaliam o processo de modernização do SIAFIC de São Paulo mediante a troca do sistema atual SIAFEM/SP por um sistema integrado de planejamento, execução orçamentária, financeira contabilidade e controle. a tanto, uma comitiva de servidores, das diversas áreas impactadas, as de orçamento, finanças, contabilidade, TI, realizou visitas em alguns Estados, que já trocaram os seus sistemas SIAFIC, a fim de avaliar o desempenho e as melhorias em termos de processo, procedimento, eficiência, eficácia e efetividade e suporte técnico oferecido pela contratada na implementação do novo sistema.

Além disso, elenca as políticas contábeis que afirma estarem implementadas ou em processo de implementação: bens móveis; bens imóveis; bens intangíveis; obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais; fornecedores e demais contas a pagar; e passivos contingentes e provisões.

Destaca-se que as Instruções TCE nº 01/2020, art. 5º, inciso XVI, incluiu como item de prestação de contas o encaminhamento do cronograma de implantação de normas e procedimentos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, conforme normas contábeis vigentes ao final de cada exercício. Desse modo, pertinente às contas de 2022, a Contadoria Geral do Estado encaminhou a Informação nº 27/2023¹⁹⁵, contendo o novo cronograma com a redefinição de prazos para os procedimentos ainda não

¹⁹⁴ TC-005272.989.23-7, evento 49 – Manifestação 19, p. 63 a 65.

¹⁹⁵ TC-005128.99.22, evento 94, doc. “75 - INFORMAÇÃO CGE 27_2023 Inciso XVI.pdf”.

implantados relacionados ao Plano e Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, de 2023/2024, definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Em 2023, referido cronograma não foi atualizado. O documento enviado em atendimento às Instruções 01/2020¹⁹⁶ refere-se apenas à atualização das áreas de Imobilizado e de Intangíveis. Na tabela abaixo, temos a relação de trabalhos conforme constou nas contas de 2022, sem expectativas de que ocorreu evolução significativa:

Quadro 3 - Cronograma contendo a redefinição dos prazos para implantação do Plano e Implantação dos Procedimentos Contábeis e Patrimoniais - PIPCP

Procedimento	Ações	Prazo
Passivos Contingentes e Provisões: adoção do procedimento contábil, publicação da Instrução CGE e comunicação aos gestores do Estado	- Comunicado CGE 01/2021	04/11/2021
	- Divulgação Política Contábil e Manual Operacional no Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento	Finalizado
	- Reuniões da Contadoria Geral do Estado e Procuradoria Geral do Estado para esclarecimentos aos Gestores do Estado	Finalizado
	- Final de implantação dos procedimentos em Novembro de 2021	Finalizado (*1)
Créditos não Tributários a Receber	Etapa Final de implantação: publicação do Comunicado CGE, divulgação da Política Contábil e do Manual Operacional	Finalizado
Bens Imóveis e Infraestrutura	- Revisar estrutura do plano de contas e roteiros contábeis.	Março/2024
	- Organizar implementação do novo processo junto a Coordenadoria de Patrimônio	Agosto/2024
	- Convocar as unidades do Estado para divulgação e orientação do novo processo.	Novembro/2024
Bens Móveis e Estoques	Processo de integração no Sistema SAM e SIAFEM/SP: dois módulos	
	(i) Estoques e Almoxarifados – implantação da integração nas unidades do Estado	VENCIDO Dezembro/2023
	(ii) Bens Móveis – Implantação da Integração nas Unidades do Estado	VENCIDO Dezembro/2023
Obrigações com benefícios a empregados	Férias e 13º Salário	VENCIDO Agosto/2023
Alterações no Plano de Contas e Roteiros Contábeis para Siafem 2024	- Aderência plena a Matriz de Saldos Contábeis	VENCIDO Dezembro/2023

¹⁹⁶ TC-005272.989.23-7, evento 46, doc. "25.4".

Procedimento	Ações	Prazo
Ativos Intangíveis	Desenvolvimento dos Roteiros Contábeis	abril/2024
	Homologação dos novos procedimentos no ambiente de Desenvolvimento	Maior/2024
	Desenvolvimento do Manual Operacional	Junho/2024
	Divulgação para o Estado	Julho/2024
	Utilização pelas unidades do Estado	dezembro/2024

Fonte: Informação CGE Nº 27/2023, de 27/04/2023.

(*1) No BGE 2022, p. 18 consta: "A CGE implementou os procedimentos operacionais relacionados à política de provisão em 2021, com apoio da Procuradoria Geral do Estado."

Destaque para o procedimento de reconhecimento dos Passivos Contingentes e Provisões, rotulado pela CGE como "finalizado". Embora tenha ocorrido a publicação do Comunicado CGE nº 01/2021, com a normatização do procedimento, a fiscalização verificou que não houve sua efetiva implementação. No BGE 2023 não constam procedimentos, registros, reconhecimento inicial ou mesmo informação quanto à apuração da PGE em relação à classificação dos passivos contingentes da gestão estadual, se de realização possível, provável ou remota e respectivos impactos nas demonstrações contábeis.

IV.2 - BALANÇO PATRIMONIAL

1 INTRODUÇÃO

O Balanço Patrimonial Consolidado, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Tabela 41 - Balanço Patrimonial Consolidado

	R\$ milhões	A.V.	R\$ milhões	A.V.	A.H.
	31/12/2023		31/12/2022		
ATIVO					
Ativo Circulante					
Caixa e Equivalentes de Caixa	69.518	15%	81.877	15%	-15%
Créditos a Receber de Curto Prazo	63.599	14%	49.619	9%	28%
Investimentos e Aplicações Temporárias	273	0%	241	0%	13%
Estoques	6.593	1%	7.825	1%	-16%
Outros Ativos (VPD Pagas Antecipadamente)	1.769	0%	1.628	0%	9%
Total do Ativo Circulante	141.752	30%	141.190	26%	0%
Ativo Não Circulante					
Realizável a Longo Prazo	96.402	21%	165.006	30%	-42%
Créditos a Receber de Longo Prazo	94.462	20%	163.986	30%	-42%
Investimentos Temporários	1.939	0%	1.020	0%	90%
Investimentos	57.879	12%	78.057	14%	-26%
Imobilizado	169.343	36%	159.403	29%	6%
Intangível	156	0%	152	0%	3%
Total do Ativo Não Circulante	323.780	70%	402.617	74%	-20%
TOTAL DO ATIVO	465.532	100%	543.808	100%	-14%
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO					
Passivo Circulante					
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	17.393	4%	19.125	4%	-9%
Empréstimos e Financiamentos	21.816	5%	20.333	4%	7%
Fornecedores e Contas a Pagar	13.008	3%	17.890	3%	-27%
Obrigações Fiscais	320	0%	319	0%	1%
Obrigações de Repartições a Outros Entes	661	0%	103	0%	543%
Provisões	16.023	3%	8.570	2%	87%
Demais Obrigações	17.971	4%	16.274	3%	10%
Total do Passivo Circulante	87.193	19%	82.613	15%	6%
Passivo Não Circulante					
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	193	0%	367	0%	-47%
Empréstimos e Financiamentos	294.786	63%	282.927	52%	4%
Fornecedores e Contas a Pagar	27.946	6%	23.320	4%	20%
Obrigações Fiscais	2.723	1%	2.051	0%	33%
Provisões	984.292	211%	774.438	142%	27%
Demais Obrigações	14.549	3%	13.559	2%	7%
Resultado Diferido	69	0%	68	0%	0%
Total do Passivo Não Circulante	1.324.558	285%	1.096.732	202%	21%
Patrimônio Líquido					
Patrimônio Social e Capital Social	68.867	15%	68.867	13%	0%
Adiantamento p/ Futuro Aumento de Capital	1.412	0%	1.747	0%	-19%
Reservas de Capital	89	0%	79	0%	13%
Ajustes de Avaliação Patrimonial	2.248	0%	1.193	0%	88%

Reservas de Lucros	0	0%	0	0%	0%
Demais Reservas	493	0%	493	0%	0%
Resultados Acumulados	-1.019.328	-219%	-707.916	-130%	44%
(-) Ações/ Cotas em tesouraria	0	0%	0	0%	4%
Total do Patrimônio Líquido	-946.219	-203%	-635.537	-117%	49%
TOTAL DO PASSIVO E PL	465.532	100%	543.808	100%	-14%

Fonte: BGE 2023, p. 150.

As práticas contábeis utilizadas para o reconhecimento e mensuração de ativos e passivos estão apresentadas nas notas explicativas utilizadas, assim como explicações relevantes em cada caso. A seguir são apresentadas algumas situações relevantes e as análises da fiscalização.

2 REVISÃO ANALÍTICA

2.1 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA

O saldo em caixa e equivalentes de caixa em 31/12/2023 soma R\$ 69.517.505 mil. O Balanço Geral do Estado (BGE) apresenta em Notas Explicativas o detalhamento deste montante:

Tabela 42 - Saldos consolidados de Caixa e Equivalentes de Caixa R\$ milhares

Caixa e equivalentes de caixa	31/12/2023	31/12/2022
Caixa e conta única	722.010	833.627
Bancos conta movimento	12.934.859	18.288.761
Aplicações Financeiras	53.484.291	62.754.881
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	2.376.345	
Total	69.517.505	81.877.269

Fonte: BGE 2023, p. 156.

No exercício de 2023, foi dada continuidade à análise específica dos saldos de Caixa e Equivalentes de Caixa, conforme especificado em item próprio deste relatório (VIII.3 – Controles de Caixa e Equivalentes de Caixa) com relevantes achados relatados.

Através do SIGEO, detalha-se a seguir os saldos apresentados, demonstrando a segregação em Administração Direta e Fundos (74,58%) e Administração Indireta (25,42%). Importante esclarecer ainda que o saldo apresentado considera, da Administração Indireta, as autarquias, fundações e empresas de economia mista dependentes. Não são considerados os saldos de caixa e equivalentes de caixa das empresas de economia mista não dependentes, que não são objeto de consolidação nas demonstrações contábeis.

Tabela 43 - Caixa e equivalentes de caixa

R\$ milhares

Código Nome Sub Item	Saldo Atual		
	Adm. Direta	Adm. Indireta	Total
Caixa e Conta única	645.049	76.961	722.010
Total de 1111101 - CAIXA	3	250	253
111110101 - = CAIXA	3	250	253
Total de 1111102 - CONTA UNICA	565.474	44.991	610.466
111110202 - = CONTA UNICA-BB	565.474	44.988	610.463
111110222 - = BB - PGTO POR OFICIO		3	3
Total de 1111103 - CONTA C	79.572	31.719	111.291
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	79.572	31.719	111.291
Banco conta movimento	5.855.270	7.079.588	12.934.859
Total de 1111119 - BANCOS CONTA MOVIMENTO - DEMAIS CONTAS	5.695.793	7.012.313	12.708.105
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL	100.043	1.021	101.064
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	5.412.160	7.010.390	12.422.550
111111907 - = BANCO SANTANDER		631	631
111111908 - = BANCO BRADESCO	183.589	270	183.860
Total de 1111160 - DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	51.952	66.794	118.746
111116001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	51.952	66.794	118.746
Total de 1112160 - DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	107.525	482	108.007
111216001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO NO EXTERIOR	107.525	482	108.007
Aplicações financeiras	45.346.570	8.137.721	53.484.291
Total de 1111150 - APLICACOES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	45.346.570	8.137.721	53.484.291
111115002 - = POUPANCA	135.869	21.087	156.955
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO	0	2.128.308	2.128.308
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	6.772.558	1.941.566	8.714.125
111115006 - = APLICACOES - BANCO SANTANDER		220.869	220.869
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	8.519.400	3.656.440	12.175.840
111115008 - = APLICACOES - CAIXA ECONOMICA FEDERAL		6.228	6.228
111115011 - = TITULOS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	29.886.179		29.886.179
111115012 - = FDO.BB CURTO PRAZO DIFERENCIADO SETOR PUBLI	1		1
111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	32.563	9.262	41.826
111115021 - = FIF-APLIC.FUNDO SPII-LIQUIDEZ IMEDIATA	0		0
111115040 - = OUTRAS APLICACOES FIN. DE LIQUIDEZ IMEDIATA		153.962	153.962
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	998	2.375.347	2.376.345
Total de 1113106 - OUTROS VALORES RESTITUIVEIS	998	2.375.347	2.376.345
111310601 - = DEP E CAUCOES RELATIVOS A CONT OU CONVENCIOE	998	2.375.347	2.376.345
Total Geral	51.847.887	17.669.617	69.517.505
% de participação	74,58%	25,42%	100%

Fonte: Sigeo.

Na Administração Direta e Fundos, o saldo está segregado da seguinte forma, entre as Unidades Orçamentárias:

Tabela 44 - Caixa e equivalentes de caixa – Administração Direta

R\$ milhares

Unidade Orçamentária	2023	
	Saldo atual	AV%
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	51.750.445	99,81%
01001 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	266.798	0,51%

02001 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	86.994	0,17%
03001 - TRIBUNAL DE JUSTICA	8.474.495	16,34%
06001 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	20.574	0,04%
08001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	2.819.594	5,44%
08009 - COORDENADORIA DE GESTAO DE RECURSOS HUMANOS	10.874	0,02%
08014 - COORDENADORIA DE ORCAMENTO E FINANÇAS	1.278.355	2,47%
09001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	3.094.897	5,97%
09006 - COORD. DE SERVICOS DE SAUDE	1.502	0,00%
09007 - COORD. DE CONTROLE DE DOENÇAS	1.875	0,00%
09009 - COORD.DE CIENCIA,TEC.E INS. ESTRAT.SAUDE	901	0,00%
09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES	30.078	0,06%
09999 - A DEFINIR - TAB UG SIAFEM	20.940	0,04%
10001 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA,TECN. INOVACA	1.989	0,00%
10007 - FDO.TRABALHO DO ESTADO DE SP.-FUNTESP	5.205	0,01%
12001 - SECR. CULTURA, ECONOMIA E IND. CRIATIVAS	688.001	1,33%
13001 - SECR. AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	75.174	0,14%
13002 - COORD.DE ASSISTENCIA TECNICA INTEGRAL	3.868	0,01%
16001 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	62	0,00%
16002 - DEPARTAMENTO HIDROVIARIO	543	0,00%
17001 - SEC. DA JUSTICA E CIDADANIA	412.467	0,80%
18001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	331.304	0,64%
18004 - POLICIA MILITAR DO ESTADO DE SAO PAULO	44.774	0,09%
18005 - CORPO DE BOMBEIROS	91.982	0,18%
18007 - SUPERINTEND.POLICIA TECNICO-CIENTIFICA	87	0,00%
20001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	495.055	0,95%
20003 - COORDENADORIA DA ADMIN.FINANCEIRA-CAF	29.463.356	56,83%
20999 - A DEFINIR - TAB UG SIAFEM	611.703	1,18%
23001 - SEC.DO EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	6.896	0,01%
25001 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	59.492	0,11%
26001 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	527.202	1,02%
26007 - DEPARTAMENTO HIDROVIARIO	9.958	0,02%
27001 - MINISTERIO PUBLICO	454.331	0,88%
28001 - CASA CIVIL	514	0,00%
28003 - CASA MILITAR	2.058	0,00%
28010 - FUNDO SOCIAL DE SAO PAULO - FUSSP	30.915	0,06%
29001 - SECR. DE COMUNICACAO	3.178	0,01%
35001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	185.025	0,36%
35006 - COORDENADORIA DE ADMIN.DE FUNDOS E CONVENIOS	71.096	0,14%
35007 - FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-FEAS	17.279	0,03%
37001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR DA SEC. E DA SEDE	16.801	0,03%
37002 - ESTRADA DE FERRO CAMPOS DO JORDAO	8.234	0,02%
38001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	84.775	0,16%
38003 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.MRTROPOLITANA S.P	910	0,00%
38004 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.V.PARAIBA E LITORA	159	0,00%
38005 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.CENTRAL DO ESTADO	190	0,00%
38006 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.NOROESTE DO ESTADO	423	0,00%
38007 - COORD.UNID.PRISIONAIS DA REG.OESTE DO ESTADO	316	0,00%
38008 - COORDENADORIA DE SAUDE DO SIST.PENITENCIARIO	3.520	0,01%
38009 - COORD.DE REINTEGRACAO SOCIAL E CIDADANIA	176	0,00%
39001 - SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS	32.578	0,06%
40001 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	872.983	1,68%
41001 - SECRETARIA DE ESPORTES	39.391	0,08%
42001 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	961.644	1,85%
47001 - SEC. EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	4.835	0,01%
48001 - SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOL. E INOVACAO	15	0,00%
50001 - ADMINISTRAÇÃO SUP. DA SECRETARIA E DA SEDE	961	0,00%
50002 - COORDENADORIA DE TURISMO	3	0,00%
51001 - SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	1.930	0,00%
51003 - CASA MILITAR	385	0,00%

51004 - FUSSESP-FUNDO SOCIAL SOLIDARIEDADE EST.S.P.	17.794	0,03%
53001 - SECRETARIA DE GESTAO E GOVERNO DIGITAL	1.014	0,00%
54001 - CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO	17	0,00%
FUNDOS	97.443	0,19%
10075 - FUNDO EST DESENV CIENTIFICO E TECNOL - FUNCE	46.488	0,09%
20074 - FDO.DESENV.ECON.SOCIAL DO VALE DO RIBEIRA	19.315	0,04%
20079 - FUNDO DE AVAL - FDA	29.043	0,06%
25073 - FUNDO DES.REG.METROP.V.PAR.L.NORTE-FUNDOVALE	2.597	0,01%
Total Geral	51.847.887	100%

Fonte: Sigeo.

Na Administração Indireta o saldo é distribuído da seguinte forma:

Administração Indireta	2023	
Unidade Orçamentária	Saldo Atual	AV%
AUTARQUIA	15.351.329	86,88%
09055 - SUPERINTENDENCIA DE CONTROLE ENDEMIAS-SUCEN	81	0,00%
09056 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC. MEDICINA RIB PRET	13.278	0,08%
09057 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC DE MEDICINA DA USP	76.320	0,43%
09059 - HOSP.CLINICAS FAC.MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB	4.213	0,02%
09060 - HOSP. CLINICAS FAC.MED.MARILIA - HCFAMEMA	1.755	0,01%
10063 - CENTRO EST.EDUC.TECNOLOG.PAULA SOUZA-CEETEPS	62.948	0,36%
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	176	0,00%
10067 - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SAO PAULO-JUCES	64.762	0,37%
16055 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	5.233	0,03%
16056 - DEPARTAMENTO AEROVIARIO DO ESTADO DE SP-DAES	4.669	0,03%
17055 - INST.MED.SOCIAL CRIMINOLOGIA DE SP-IMESC	1.400	0,01%
17056 - INST.DE PESOS E MEDIDAS EST.SP - IPEM	41.065	0,23%
18058 - CAIXA BENEFICENTE DA POLICIA MILITAR	8.345	0,05%
20065 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	13.575	0,08%
25050 - AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	378	0,00%
25051 - AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	135	0,00%
26050 - DEPTO.DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	123.005	0,70%
26051 - DEPTO. ESTRADAS DE RODAGEM-DER	3.093.354	17,51%
29059 - AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	1.030	0,01%
29060 - AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	72.085	0,41%
39055 - DEPTO.DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	3.982	0,02%
39057 - AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSF.ESP.SP.	674.038	3,81%
39058 - AG. REGUL. SERV. PUBLICOS DO ESTADO DE SP.	207.196	1,17%
43061 - UNIV. EST. PAULISTA JULIO MESQ. FILHO-UNESP	1	0,00%
48055 - AGENCIA METROPOLITANA BAIXADA SANTISTA-AGEM	2	0,00%
48057 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO	6.689.820	37,86%
48058 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	1.836.797	10,40%
48059 - UNIVERSIDADE EST. PAUL. JULIO MESQUITA FILHO	1.619.233	9,16%
48060 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	3.094	0,02%
48061 - FACULDADE DE MED. DE SAO JOSE DO RIO PRETO	34	0,00%
48062 - CENTRO ESTAD. EDUCACAO TECNOL. PAULA SOUZA	14.495	0,08%
51056 - AG. REGUL. SANEAMENTO E ENERGIA EST.SP.	477	0,00%
53055 - INST. ASSIST. MEDICA SERV. PUBLICO ESTADUAL	212.601	1,20%
53057 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	280.211	1,59%
53058 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	221.543	1,25%
FUNDAÇÃO	2.068.959	11,71%
08046 - FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	85.951	0,49%
09045 - FUND.PARA O REM.POPULAR CHOPIN T.LIMA-FURP	26.652	0,15%
09046 - FUNDAÇÃO ONCOCENTRO DE SAO PAULO	4.851	0,03%
09047 - FUNDAÇÃO PRO-SANGUE HEMOCENTRO DE SAO PAULO	11.343	0,06%
10049 - FUND.PARQUE ZOOLOGICO DO ESTADO DE SAO PAULO	2	0,00%
12045 - FUND.PADRE ANCHIETA-CENTRO PAUL.RADIO-TV EDU	24.268	0,14%
12046 - FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMERICA LATINA	1.640	0,01%

13041 - FUND.INST.TERRAS "JOSE GOMES DA SILVA" ITESP	12.922	0,07%
17046 - FUNDACAO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCO	188.420	1,07%
17047 - FUND.INST.TERRAS JOSE GOMES DA SILVA-ITESP	653	0,00%
17048 - FUND.CTO.AT.SOCIOEDUC.ADOLESC.-FUND.CASA S.P	11.706	0,07%
20046 - FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	5.321	0,03%
23045 - FUND.CENT.EDUC.REC.E ESPORTIVO TRAB.-CERET	297	0,00%
26045 - FUNDACAO P/CONSERV.E PRODUCAO FLORESTAL SP	74.482	0,42%
29049 - FUNDAP - FUND. DESENV. ADMINISTRATIVO	6	0,00%
38045 - FUND.PROF.DR.MANOEL PEDRO PIMENTEL-FUNAP	11.947	0,07%
48045 - FUNDACAO AMPARO PESQUISA DO EST. DE SAO PAUL	1.608.062	9,10%
48046 - FUND.UNIVERSIDADE VIRTUAL DO EST.S.PAULO	391	0,00%
51045 - FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	46	0,00%
EMPRESA ECONOMIA MISTA-DEPENDENTE	249.329	1,41%
10091 - INST.PESQUISAS TECN.EST.DE S.P.S/A-IPT	1.017	0,01%
16093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	17.902	0,10%
26093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	30.995	0,18%
26097 - CETESB-COMPANHIA AMBIENTAL DO EST.DE S.PAULO	70.199	0,40%
37092 - CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	89.880	0,51%
48091 - INST. DE PESQ. TECNOL. EST. SAO PAULO	39.336	0,22%
Total Geral	17.669.617	100,00%

Fonte: Sigeo.

Em outro demonstrativo, a Contadoria Geral procede à segregação do saldo em questão, em conformidade com o estabelecido pela Portaria STN nº 710/2021¹⁹⁷. Tal normativo institui a padronização da classificação de fontes e destinações de recursos financeiros pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. A referida classificação engloba categorias de recursos expressamente vinculados a determinados setores, tais como educação e saúde. O objetivo desta segregação é garantir o cumprimento das legislações aplicáveis e fomentar a uniformidade nas contas públicas, o que é essencial para um controle mais eficaz, monitoramento e realização de comparações intergovernamentais.

De forma sintética, a classificação do caixa por fonte de recursos é demonstrada a seguir:

Tabela 46 - Demonstrativo de Caixa e Equivalentes de Caixa por Fontes de Recursos

	R\$ milhares
Caixa e Equivalentes de Caixa	Saldo
150010 - RECURSOS NAO VINC DE IMPOSTOS - TESOURO	69.517.505
150081 - RECURSOS NAO VINC DE IMPOSTOS - INTRA - TESOURO	34.444.196
150110 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - TESOURO	70.473
150120 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - VINCULADOS ESTADUAIS	3.852
150140 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	152.604
150160 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - DREM OU FERS	5.996.346
150181 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - INTRA - TESOURO	610.029
150184 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - INTRA - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	10.523
	7.452

¹⁹⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/fonte-ou-destinacao-de-recursos>. Acesso em: 29 abr. 2024.

154010 - TRANSF DO FUNDEB - IMPOSTOS E TRANSF DE IMPOSTOS - TESOURO	1.799.227
155050 - TRANSFERENCIA DO SALARIO-EDUCACAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	1.753.854
155085 - TRANSFERENCIA DO SALARIO-EDUCACAO - INTRA - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	41.598
155150 - TRANSF REC FNDE REF PROG DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE) - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	2.437
155250 - TRANSF REC FNDE REF PROG NAC DE ALIMENTACAO ESCOLAR (PNAE) - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	71.249
156940 - OUTRAS TRANSF DE RECURSOS DO FNDE - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	16
156950 - OUTRAS TRANSF DE RECURSOS DO FNDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	194.742
157050 - TRANSF DO GOVERNO FED REF A CONV E INST CONG VINC A EDUCACAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	69.789
157140 - TRANSF DO ESTADO REF A CONV E INSTR CONG VINC A EDUCACAO - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	1
157320 - ROYALTIES DO PETROLEO E GAS NATURAL VINC A EDUCACAO - VINCULADOS ESTADUAIS	42.329
157540 - OTS TRANSF DE CONV E INSTRUMENTOS CONGENERES VINC A EDUCACAO - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	9.121
159930 - OUTROS RECURSOS VINC A EDUCACAO - FED	695.505
159940 - OUTROS RECURSOS VINC A EDUCACAO - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	42.828
159950 - OUTROS RECURSOS VINC A EDUCACAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	70.122
159983 - OUTROS RECURSOS VINC A EDUCACAO - INTRA - FED	12.180
160050 - TRF FF REC SUS GOV FED - BL MANUT DAS ACOES E SERV PUB SAUDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	22.752
160250 - TRF FF REC SUS G FED - BL MANUT DAS AC E SERV PUB SAUDE 21C0 - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	406.735
160550 - ASSIST.FINANÇ.UNIÃO COMPL.PGTO.PISOS SAL.PROFIS.ENFERMAGEM -	61.636
163150 - TRANSF DO GOV FEDERAL REF A CONV E INST CONG VINC A SAUDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	2.411.503
163230 - TRANSF DO ESTADO REF A CONV E INST CONGENERES VINC A SAUDE - FED	625
163240 - TRANSF DO ESTADO REF A CONV E INST CONGENERES VINC A SAUDE - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	85.218
163250 - TRANSF DO ESTADO REF A CONV E INST CONGENERES VINC A SAUDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	6.441
163477 - OPERACOES DE CREDITO VINCULADAS A SAUDE - OPERACAO CREDITO - EXTERNA	390
163478 - OPERACOES DE CREDITO VINCULADAS A SAUDE - OPERACAO CREDITO - INTERNA	369
163520 - ROYALTIES DO PETROLEO E GAS NATURAL VINC A SAUDE - VINCULADOS ESTADUAIS	5.205
163640 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGENERES - VINCULADOS à SAUDE	103
165910 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - TESOURO	907.404
165920 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - VINCULADOS ESTADUAIS	20.723
165930 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - FED	18.753
165940 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	39.163
165950 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	91.295
165981 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - INTRA - TESOURO	46.128
166130 - TRANSF DE REC DOS FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTENCIA SOCIAL - FED	299.472
166150 - TRANSF DE REC DOS FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTENCIA SOCIAL - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	3.319
166550 - TRANSF DE CONV E INST CONGENERES VINC A ASSISTENCIA SOCIAL - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	54.382
166950 - OUTROS RECURSOS VINC A ASSISTENCIA SOCIAL - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	1.436

170050 - OUTRAS TRANSF DE CONVENIOS OU INST CONGENERES DA UNIAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	546.512
170085 - OUTRAS TRANSF DE CONVENIOS OU INST CONGENERES DA UNIAO - INTRA - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	2.978
170120 - OUTRAS TRANSF DE CONV OU INSTRUMENTOS CONGENERES DOS ESTADOS - VINCULADOS ESTADUAIS	240
170140 - OUTRAS TRANSF DE CONV OU INSTRUMENTOS CONGENERES DOS ESTADOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	307.260
170150 - OUTRAS TRANSF DE CONV OU INSTRUMENTOS CONGENERES DOS ESTADOS - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	980
170230 - OTS TRANSF DE CONV OU INSTRUMENTOS CONGENERES DOS MUNICIPIOS - FED	2.697
170520 - TRANSF DOS EST REF COMP FIN PELA EXPLORACAO DE REC NATURAIS - VINCULADOS ESTADUAIS	47.933
170650 - TRANSF ESPECIAL DA UNIAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	1
170660 - TRANSF ESPECIAL DA UNIAO - DREM OU FERS	17.489
170710 - TRANSF DA UNIAO - INC I ART.5 DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 - TESOIRO	58.404
170920 - TRANSF DA UNIAO REF A COMP FINANCEIRA DE RECURSOS H - VINCULADOS ESTADUAIS	9.197
171110 - DEMAIS TRANSF.OBRIGATÓRIAS NÃO DECORRENTES DE REPARTIÇÕES - DE RECEITAS.	41.155
171550 - TRF DEST AO SETOR CULTURAL LC N 195/2022 ART.5 - AUDIOVISUAL - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	272.526
171650 - TRF DEST AO SETOR CULTURAL LC N 195/2022 ART.8 - DEMAIS - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	99.476
171950 - TRF DA POL NAC ALDIR BLANC DE FOM A CULTURA - LEI N 14399/22 - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	265.496
175020 - RECURSOS CONTRIB DE INTERVENCAO NO DOMINIO ECONOMICO - CIDE - VINCULADOS ESTADUAIS	38.908
175050 - RECURSOS CONTRIB DE INTERVENCAO NO DOMINIO ECONOMICO - CIDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	33.789
175220 - RECURSOS VINC AO TR - VINCULADOS ESTADUAIS	405.507
175320 - RECURSOS PROV DE TAXAS, CONTRIBUICOES E PRECOS PUBLICOS - VINCULADOS ESTADUAIS	114.961
175477 - RECURSOS DE OPERACOES DE CREDITO - OPERACAO CREDITO - INTERNA	183.610
175478 - RECURSOS DE OPERACOES DE CREDITO - OPERACAO CREDITO - EXTERNA	580.376
175487 - RECURSOS DE OPERACOES DE CREDITO - INTRA - OPERACAO CREDITO - INTERNA	45.164
175510 - REC DE ALIENACAO DE BENS/ATIVOS - ADMINISTRACAO DIRETA - TESOIRO	11.519
175530 - REC DE ALIENACAO DE BENS/ATIVOS - ADMINISTRACAO DIRETA - FED	4.371
175640 - REC DE ALIENACAO DE BENS/ATIVOS - ADMINISTRACAO INDIRETA - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	48.380
175710 - REC DE DEP JUDICIAIS - LIDES DAS QUAIS O ENTE FAZ PARTE - TESOIRO	227.134
175810 - REC DE DEP JUDICIAIS - LIDES DAS QUAIS O ENTE NAO FAZ PARTE - TESOIRO	997.542
175920 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - VINCULADOS ESTADUAIS	64.020
175930 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - FED	5.669.695
175940 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	26.591
175950 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	139.150
175960 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - DREM OU FERS	60.604
175983 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - INTRA - FED	29.954
176020 - RECURSOS DE EMOLUMENTOS, TAXAS E CUSTAS - VINCULADOS ESTADUAIS	3.222.821
176110 - RECURSOS VINC AO FUNDO DE COMBATE E ERRADICACAO DA POBREZA - TESOIRO	519.189
179920 - OUTRAS VINCULACOES LEGAIS - VINCULADOS ESTADUAIS	15.940

179930 - OUTRAS VINCULACOES LEGAIS - FED	864
180020 - REC VINC AO RPPS - FUNDO EM CAPITALIZ (PLANO PREVIDENCIARIO) - VINCULADOS ESTADUAIS	29
180040 - REC VINC AO RPPS - FUNDO EM CAPITALIZ (PLANO PREVIDENCIARIO) - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	42.764
180050 - REC VINC AO RPPS - FUNDO EM CAPITALIZ (PLANO PREVIDENCIARIO) - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	60.598
180082 - REC VINC AO RPPS - FUNDO EM CAPITALIZ (PLANO PREVIDENCIARIO) - INTRA - VINCULADOS ESTADUAIS	8
180240 - REC VINC AO RPPS - TAXA DE ADMINISTRACAO - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	31.063
180281 - REC VINC AO RPPS - TAXA DE ADMINISTRACAO - INTRA - TESOIRO	22.204
186990 - OUTROS RECURSOS EXTRAORCAMENTARIOS - ESPECIAIS OU EXTRAORDINARIOS	2.652.899
188040 - RECURSOS PROPRIOS DOS CONSORCIOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	358.120
189920 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS - VINCULADOS ESTADUAIS	29.150
189930 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS - FED	935.981
189940 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS -	388
189983 - OUTROS RECURSOS VINCULADOS - INTRA - FED	22
250010 - RECURSOS NAO VINC DE IMPOSTOS - TESOIRO	654
250110 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - TESOIRO	153.446
250140 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	15.940
250160 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - DREM OU FERS	87
255040 - TRANSFERENCIA DO SALARIO-EDUCACAO - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	4
255050 - TRANSFERENCIA DO SALARIO-EDUCACAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	1.116
257050 - TRANSF DO GOVERNO FED REF A CONV E INST CONG VINC A EDUCACAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	9.755
259940 - OUTROS RECURSOS VINC A EDUCACAO - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	159
259950 - OUTROS RECURSOS VINC A EDUCACAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	0
260250 - TRF FF REC SUS G FED - BL MANUT DAS AC E SERV PUB SAUDE 21C0 - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	43.434
263150 - TRANSF DO GOV FEDERAL REF A CONV E INST CONG VINC A SAUDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	55.985
263230 - TRANSF DO ESTADO REF A CONV E INST CONGENERES VINC A SAUDE - FED	17.746
263240 - TRANSF DO ESTADO REF A CONV E INST CONGENERES VINC A SAUDE - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	2.246
263477 - OPERACOES DE CREDITO VINCULADAS A SAUDE - OPERACAO CREDITO - EXTERNA	28.987
263478 - OPERACOES DE CREDITO VINCULADAS A SAUDE - OPERACAO CREDITO - INTERNA	698
263520 - ROYALTIES DO PETROLEO E GAS NATURAL VINC A SAUDE - VINCULADOS ESTADUAIS	173
265910 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - TESOIRO	66.551
265920 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - VINCULADOS ESTADUAIS	0
265930 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - FED	3.302
265940 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	2
265950 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	0
266130 - TRANSF DE REC DOS FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTENCIA SOCIAL - FED	6.550
266150 - TRANSF DE REC DOS FUNDOS ESTADUAIS DE ASSISTENCIA SOCIAL - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	210
266550 - TRANSF DE CONV E INST CONGENERES VINC A ASSISTENCIA SOCIAL - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	1.417
266910 - OUTROS RECURSOS VINC A ASSISTENCIA SOCIAL - TESOIRO	3.493

270050 - OUTRAS TRANSF DE CONVENIOS OU INST CONGENERES DA UNIAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	28.346
270140 - OUTRAS TRANSF DE CONV OU INSTRUMENTOS CONGENERES DOS ESTADOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	84
270650 - TRANSF ESPECIAL DA UNIAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	3.824
270660 - TRANSF ESPECIAL DA UNIAO - DREM OU FERS	600
275220 - RECURSOS VINC AO TR - VINCULADOS ESTADUAIS	26.865
275320 - RECURSOS PROV DE TAXAS, CONTRIBUICOES E PRECOS PUBLICOS - VINCULADOS ESTADUAIS	105.560
275477 - RECURSOS DE OPERACOES DE CREDITO - OPERACAO CREDITO - INTERNA	5.948
275478 - RECURSOS DE OPERACOES DE CREDITO - OPERACAO CREDITO - EXTERNA	19.950
275640 - REC DE ALIENACAO DE BENS/ATIVOS - ADMINISTRACAO INDIRETA - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	2.748
275920 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - VINCULADOS ESTADUAIS	1
275930 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - FED	62.654
275950 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - TRANSFERENCIAS FEDERAIS	385
275960 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - DREM OU FERS	18.000
276110 - RECURSOS VINC AO FUNDO DE COMBATE E ERRADICACAO DA POBREZA - TESOURO	1.313
288040 - RECURSOS PROPRIOS DOS CONSORCIOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA	88
Total Geral	69.517.505

Fonte: BGE, 2023, p. 190 a 208 e Sigeo.

Quanto ao Demonstrativo por Fontes de Recursos, esclarece-se que a proporção de 49,65%, no total de R\$ 34,5 bilhões, dos saldos de Caixa e Equivalentes de Caixa foram classificados como recursos não vinculados de Impostos, destacados na tabela acima (150010 – Recursos não vinculados de impostos - Tesouro; 150081 - Recursos não vinculados de impostos – Intra - Tesouro¹⁹⁸ e 250010 - Recursos não vinculados de impostos - Tesouro¹⁹⁹), conforme classificação do anexo I da Portaria STN nº 710/2021²⁰⁰. A classificação está correta, porém, é importante esclarecer que, conforme destacado pela Portaria²⁰¹, esses recursos são provenientes de impostos e transferências de impostos de livre aplicação e têm uma utilização flexível por parte dos entes públicos e assim, apesar de classificados como “Não vinculados”, ainda estão sujeitos a certas obrigações regulatórias, como percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Portanto, apesar de serem recursos de livre aplicação, há necessidade de associação desses

¹⁹⁸ Recursos do Exercício Corrente.

¹⁹⁹ Recursos de exercícios anteriores.

²⁰⁰ Fonte 500 – Recursos não vinculados de impostos - Recursos de impostos e transferências de impostos de livre aplicação. Em atendimento ao disposto no inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, para identificação do percentual mínimo aplicado em ASPS, essa fonte de recursos deverá ser associada ao marcador que identifica as despesas que podem ser consideradas para esse limite. A mesma lógica será utilizada para a identificação do percentual mínimo de aplicação em MDE.

²⁰¹ Ibid.

recursos a marcadores específicos que garantem a conformidade com os mínimos constitucionais e legais para investimentos em saúde e educação.

2.2 CRÉDITOS A RECEBER – CURTO E LONGO PRAZO

2.2.1 Créditos a Receber – Exceto Dívida Ativa

Compreendem os valores a receber os créditos tributários, créditos não tributários, valores a receber sobre fornecimento de bens e serviços pelas empresas dependentes e fundações, dívida ativa tributária e não tributária, créditos decorrentes de transferências de convênios, créditos decorrentes de danos ao patrimônio em processos administrativos e créditos previdenciários a receber oriundos das compensações previdenciárias entre a São Paulo Previdência – SPPREV e o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

O saldo de créditos a receber foi detalhado em Nota Explicativa e objeto de nossa análise, a saber:

Tabela 47 - Créditos a Receber - Circulante

Créditos a Receber – Circulante	31/12/2023	31/12/2022
Créditos Tributários a Receber	38.789.042.194	23.591.082.423
Créditos Não Tributários a Receber	15.782.123.604	19.381.735.185
Dívida Ativa Tributária	6.356.641.253	6.356.641.253
Cobertura de Insuficiência Financeira RPPS	2.458.535.097	
Dívida Ativa não Tributária	142.277.329	142.277.329
Clientes	50.431.803	131.408.891
Crédito Previdenciário a Receber	18.606.130	14.881.568
Créditos Decorrentes de Transferências de Convênios	2.923.348	2.469.416
Créditos por Dano ao Patrimônio	2.109	2.109
(-) Ajuste de perdas de Créd. A Curto Prazo	(1.427.899)	(1.400.246)
Total	63.599.154.970	49.619.097.928

Fonte: BGE 2023, p. 159.

O saldo desse grupo de contas aumentou quase R\$ 14 bilhões entre 2022 e 2023. A principal variação ocorreu no grupo de contas de Créditos Tributários a Receber, mais especificamente na conta 112110102 - IPVA que aumentou em R\$ 13,3 bilhões.

A Contadoria apresentou a seguinte abertura dos saldos de longo prazo:

Tabela 48 - Créditos a Receber - Não Circulante

Créditos a Receber – Não Circulante	31/12/2023	31/12/2022
Dívida Ativa Tributária	393.671.216.525	355.203.619.370
Dívida Ativa não Tributária	14.350.191.762	18.218.183.919
(-) Ajuste de Perdas s/ Dívida Ativa	(329.148.126.331)	(224.406.974.937)
Créditos Tributários a Receber	5.533.209.554	5.420.893.745
Outros	10.055.872.082	9.550.643.577
Total	94.462.363.592	163.986.365.674

Fonte: BGE 2023, p. 160.

Já analisando a abertura das contas de Créditos a Receber não circulante, o saldo total teve uma queda de aproximadamente R\$ 69,5 bilhões. Percebe-se que as principais variações ocorreram na conta de Dívida Ativa Tributária que aumentou em R\$ 38,4 bilhões e na conta de Ajuste de Perdas sobre Dívida Ativa (que é uma conta redutora) e teve um aumento de R\$ 104,7 bilhões. Outras análises sobre a composição da Dívida Ativa, controles pertinentes e metodologia de apuração do ajuste para perdas serão objeto de análise específica em item próprio deste relatório.

Em Notas Explicativas, o BGE 2023 trouxe o detalhamento da conta “Outros”, apresentada a seguir:

Tabela 49 - Outros - Créditos a Receber - Não Circulante

Outros - Créditos a Receber - Não Circulante	31/12/2023	31/12/2022
Créditos decorrentes de concessões, Aliações e Negociações	8.534.834.942	6.600.057.131
Concessão DER	2.423.527.515	2.423.527.515
Créditos a receber da CPA	1.153.648.350	1.153.648.350
Depósitos Judiciais (CPTM / FURP / Outras)	275.425.614	279.702.465
Tributos a recuperar / compensar (CPTM / DOCAS / TV Cultura / FURP)	497.417	461.819
Créditos a receber e valores do Procon	69.781.398	40.111.628
Créd. Conc. de Dir. Uso e Exploração da FAPESP		166.607.669
Outros créditos a receber de longo prazo	4.611.954.647	2.535.997.685
Créditos a Receber - Controle Descentralizado	929.922.319	1.036.305.688
D.A. Não Trib. CETESB	866.492.706	975.215.366
Outras Dívidas Ativas Não Tributárias	63.429.613	61.090.322
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	1.501.442.933	2.525.840.132
Contratos DGDHE	1.140.414.461	1.140.414.461
Outros Empréstimos	361.028.472	1.385.425.671
Créditos a receber de Serviços	145.529.754	491.065.539
Créditos a receber de Multas e Encargos	914.189	37.785
Provisão para Devedores Duvidosos	(28.235.426)	(28.235.426)
Perdas Estimadas de Créditos não Tributários	(1.028.536.628)	(1.074.427.272)
Total	10.055.872.082	9.550.643.577

Fonte: BGE 2023, p. 160.

Verifica-se que não houve variações significativas no período analisado.

2.2.2 Créditos a Receber – Dívida Ativa

A Constituição do Estado de São Paulo atribuiu ao Tribunal de Contas do Estado a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (art. 33, II). De acordo com o art. 33, I, da Lei Complementar nº 709 de 1993, essas contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

Em razão dessas atribuições constitucionais e legais e do previsto no art. 74, IV²⁰², da Constituição Federal, esta Diretoria de Fiscalização realiza o acompanhamento da gestão da Dívida Ativa estadual relativa ao exercício de 2023, além do monitoramento das recomendações emitidas pelo TCE/SP em anos anteriores.

A seguir, para análise, o tema é segregado nos itens a saber:

- I – Composição e segmentação dos créditos da Dívida Ativa;
- II – Inscrições, atualizações e baixas dos créditos em Dívida Ativa;
- III – Reconhecimento da perda por irrecuperabilidade de ativo; e
- V – Conclusão e recomendações do exercício.

A Dívida Ativa do Estado de São Paulo vem sendo acompanhada, de forma específica, desde o exercício de 2008. Naquela ocasião, o valor registrado em Dívida Ativa era da ordem de R\$ 92,6 bilhões, contra uma Receita Corrente Líquida de R\$ 82,2 bilhões (índice de 1,13). Em 2023, a Dívida Ativa está na ordem de R\$ 414,52 bilhões²⁰³, contra uma RCL de R\$ 229,66 bilhões²⁰⁴ (índice de 1,80).

Tabela 50 - Estoque da Dívida Ativa

	R\$ milhares				
	2022	AV%	2023	AV%	AH %
Dívida Ativa – Circulante ²⁰⁵	6.498.919	1,71%	6.498.919	1,57%	0,00%
Dívida Ativa – Não Circulante	373.421.803	98,29%	408.021.408	98,43%	9,27%
Total	379.920.722	100,00%	414.520.327	100,00%	9,11%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo (acesso BGE 2023, p. 159 e 160).

²⁰² Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

²⁰³ No montante final da Dívida ativa no 3º quadrimestre de 2023 estão inclusos os valores de R\$ 71.093 mil geridos pela unidade gestora 262101 – Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE, R\$ 4.586.443 mil da unidade gestora 171101 – Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo – PROCON-SP e os valores do Ativo Circulante da Dívida Ativa Tributária e não Tributária de R\$ 6.356.641 mil e R\$ 142.277 mil, respectivamente.

²⁰⁴ Republicação do Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre 2023. Disponível em: <https://www.doe.sp.gov.br/sumario>. Acesso em 03 maio 2024.

²⁰⁵ BGE p. 160: "Nos itens do Ativo Circulante "Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária" não houve alteração nos valores por intercorrências de falha de apresentação da composição da informação junto a Procuradoria Geral do Estado que acarretaram ajustes a serem adotados em 2024 em complemento a essas informações."

Gráfico 2 – Composição da Dívida Ativa em curto e longo prazo


Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo.

Nota-se no gráfico e tabela acima que a Dívida Ativa registrada no ativo não circulante corresponde quase que à totalidade dos créditos (98,43%), e a maioria desses créditos são provenientes do ICMS. O restante decorre de créditos relativos ao IPVA, ITCMD e a outros créditos. Esclarece-se que o montante sob responsabilidade da PGE já se encontra líquido das verbas honorárias devidas a advogados.

Nota-se ainda que não houve atualização do saldo da Dívida Ativa – Circulante. O montante total da Dívida Ativa, informado pela PGE é de R\$ 408.021.408 mil, valor base que será utilizado para as análises de evolução da Dívida Ativa. A Contadoria Geral do Estado explicou em Notas Explicativas que:

Nos itens do Ativo Circulante “Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária” não houve alteração nos valores por intercorrências de falha de apresentação da composição da informação junto a Procuradoria Geral do Estado que acarretaram ajustes a serem adotados em 2024 em complemento a essas informações. (BGE 2023, p. 160)

Afirmção possível é que o montante total de **Dívida Ativa ficou superavaliado em R\$ 6.498.919 mil**, cujo ajuste em 2024, será objeto de acompanhamento em fiscalização do 1º quadrimestre de 2024.

Com o ocorrido, reforça-se recomendação que percorreu, praticamente, todas as contas patrimoniais do Balanço Geral do Estado de 2023, para que a Contadoria Geral do Estado crie rotina, quadrimestral, de cálculo, conferência, conciliação e aprovação dos valores e contas contábeis impactadas pelas variações patrimoniais ocorridas.

2.2.2.1 Composição e segmentação dos Créditos da Dívida Ativa

Análise do Saldo Contábil

Em 2023 houve um aumento de R\$ 38,47 bilhões no total da Dívida Ativa Tributária em relação ao exercício anterior, representando uma variação de 10,64% no período. A Dívida Ativa não Tributária registrou uma variação de 5,36% em relação ao exercício de 2022, isto se deve ao fato de estar incluso no somatório da dívida em 2023 os valores da UG 171101-FUNDAÇÃO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCON (R\$ 4.586.443 mil) e da UG 262101-DEPTO DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE (R\$ 71.093 mil). Entretanto, o ajuste para perdas aumentou 46,67% (R\$ 104,74 bilhões) no período, gerando uma diminuição no total líquido da Dívida Ativa de 43,43%.

Tabela 51 - Evolução da dívida ativa nos últimos 5 anos

R\$ milhares

Dívida Ativa	2019	2020	2021	2022	2023	Variação 2023/2022
Dívida Ativa Tributária (AC+ANC)	319.829.339	326.733.924	335.890.926	361.560.261	400.027.858	10,64%
Dívida Ativa não Tributária (AC+ANC)	9.476.754	10.041.367	11.587.817	13.755.173	14.492.469	5,36%
Total da Dívida Ativa (1)	329.306.093	336.775.291	347.478.743	375.315.434	414.520.327	10,45%
Ajustes para perdas	-157.349.125	168.029.312	-176.209.288	224.406.975	-329.148.126	46,67%
Total Líquido	171.956.968	168.745.978	171.269.455	150.908.459	85.372.201	-43,43%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo (acesso em 08/04/2024).

Obs. (1):

- Em 2023 na Dívida Ativa não Tributária (AC + ANC) estão inclusos os valores da UG 171101-FUNDAÇÃO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCON no valor de R\$ 4.586.443 mil e UG 262101 - DEPTO. DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE no valor de R\$ 71.093 mil.

- Em 2022, o montante apresentado pelo BGE 2022 não incluía os montantes da Fundação Procon e DAEE.

No BGE 2023 p. 163 o total da composição da Dívida Ativa Tributária de R\$ 393.671.217 mil e Dívida Ativa Não Tributária de R\$ 14.350.192 mil divergem em R\$ 6.356.641 mil e R\$ 142.277 mil respectivamente com os valores apurados no Sigeo de R\$ 400.027.858 mil e R\$ 14.492.469 mil que necessitam de ajustes no próximo exercício. Isto decorre da explicação dada acima de que os valores de Dívida Ativa informados pela CGE no Balanço Geral do Estado não foram devidamente atualizados e classificados em AC e ANC²⁰⁶:

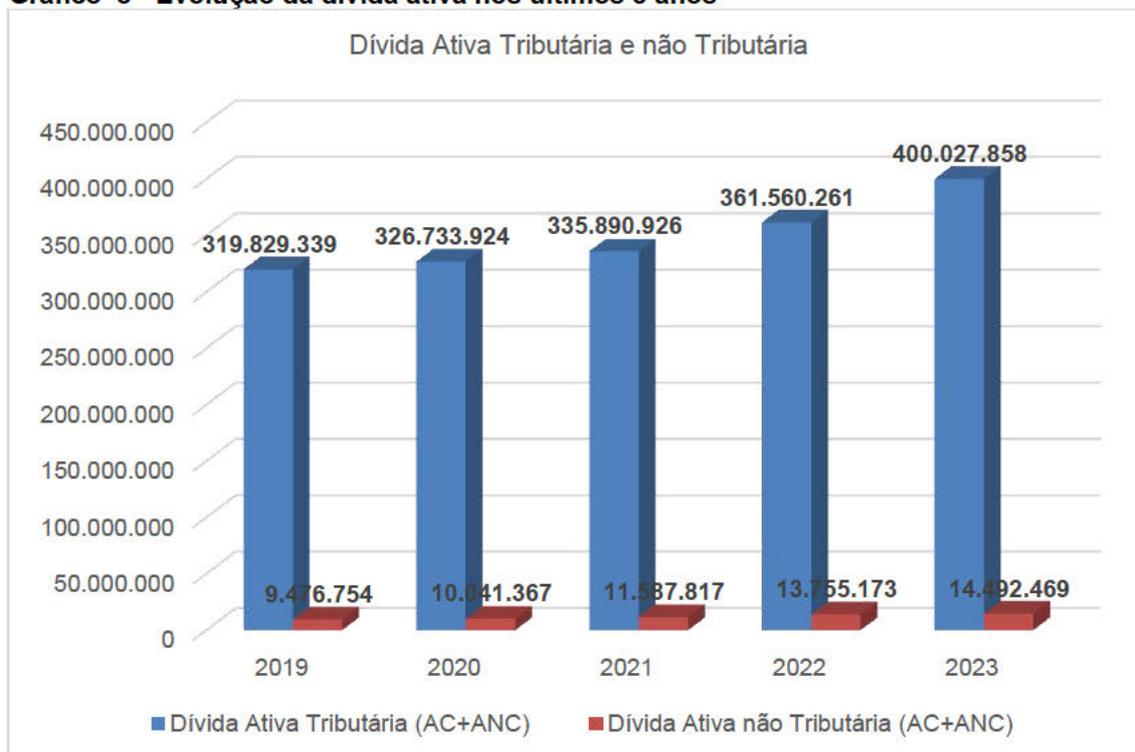
²⁰⁶ Os Valores apurados pela DCG estão convergentes com os valores publicados no Balanço Geral do Estado nas páginas 157/158.

Tabela 52 – Conciliação Sigeo x BGE 2023

Dívida Ativa	Sigeo - R\$ mil			BGE - R\$ mil		
	Ativo Circulante	Ativo Não Circulante	Total	Ativo Circulante	Ativo Não Circulante	Total
Dívida Ativa Tributária	6.356.641	393.671.217	400.027.858	6.063.594	387.387.607.622	393.671.217
Dívida Ativa não Tributária	142.277	14.350.192	14.492.469	172.359	14.177.833	14.350.192
Total da Dívida Ativa	6.498.919	408.021.408	414.520.327	6.235.953	401.785.455	408.021.408 (1)
Ajustes para perdas			-329.148.126			-
Total Líquido			85.372.201			78.873.282

Fonte: Sigeo e BGE 2023

(1) O BGE está incorreto. O montante de R\$ 408.021.408 mil é o total da Dívida Ativa efetivamente informado pela PGE.

Gráfico 3 - Evolução da dívida ativa nos últimos 5 anos

Fonte: Sigeo.

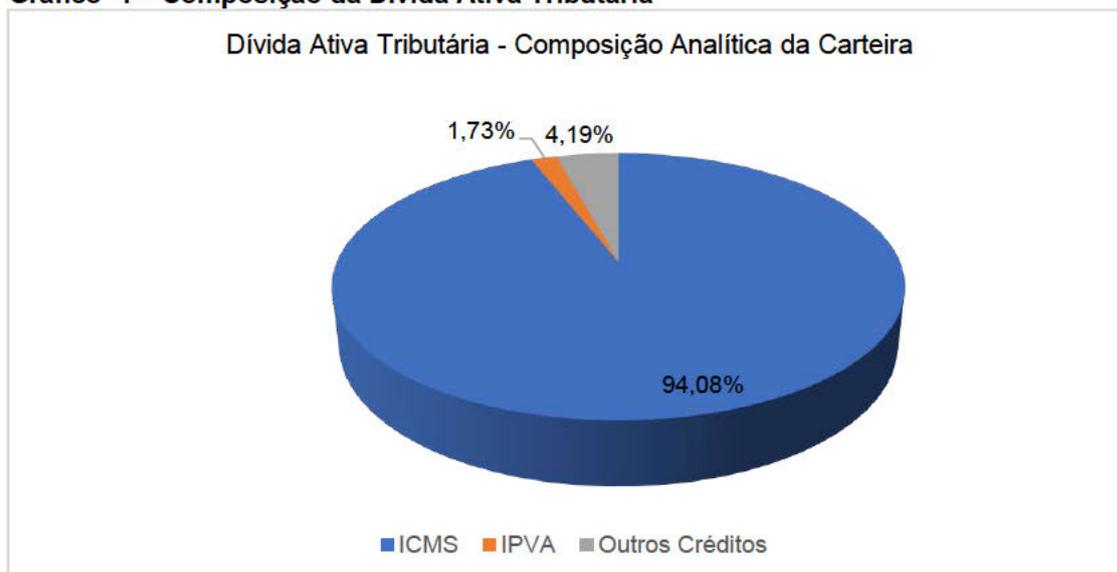
Em relação à composição do saldo da Dívida Ativa Tributária, constata-se no gráfico a seguir que a participação mais significativa, em 31/12/2023, correspondia ao ICMS, com 94,08%, seguido pelo IPVA, com 1,73%; juntas, estas espécies tributárias representaram 95,82% dos créditos. No BGE 2023 a composição da Dívida Ativa Tributária em 31 de dezembro de 2023 totaliza R\$ 393.671.217 mil diferença de R\$ 3.012 mil em relação ao Sigeo que estão pendentes de conciliação pela Contadoria.

Tabela 53 – Composição da Dívida Ativa Tributária

R\$ milhares

Tributo	2022	AV	2023	AV
ICMS	354.189.899	97,96%	383.847.320	94,08%
IPVA	5.175.063	1,43%	7.074.000	1,73%
Outros Créditos	2.195.298	0,61%	17.097.077	4,19%
Total	361.560.261	100,00%	408.018.396	100,00%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo, TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

Gráfico 4 – Composição da Dívida Ativa Tributária

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

Segmentação do Estoque por situação cadastral

A segmentação do estoque da Dívida Ativa é relevante para conhecer e analisar o perfil do contribuinte que está em débito perante o fisco estadual. Em 2023, a maior quantidade dos créditos tributários inscritos pertencia a pessoas físicas, entretanto, a materialidade financeira dos débitos estava concentrada nas pessoas jurídicas de CNPJs ativos, inaptos e baixados:

Tabela 54 – Segmentação do Estoque por situação cadastral – Dívida Ativa Tributária e Não Tributária – 2023

Total Global	Quantidade de CNPJ	Quantidade Débitos	Valor sem VH*	%
Pessoa Física	1.890.975	4.701.824	14.595.969.923	3,58%
CNPJ Ativo	130.889	1.246.943	151.230.158.865	37,06%
CNPJ Suspenso	12.941	170.842	15.097.736.333	3,70%
CNPJ Inapto	70.669	759.141	130.006.828.700	31,86%
CNPJ Baixado	54.489	484.618	85.594.890.862	20,98%
CNPJ Nulo	44.345	322.974	11.425.747.514	2,80%
CNPJs Não Encontrados	4.506	5.616	70.076.090	0,02%
Total Global	2.208.814	7.691.958	408.021.408.287	100,00%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

*VH = Verba Honorária devida aos advogados.

(*1) Montante inclui o valor da conta patrimonial Dívida Ativa Não Tributária, unidade gestora 262101 Departamento de Águas e Energia Elétrica DAEE no valor de R\$ 71.092.947 e unidade gestora 171101 Fundação de Prot. e Defesa do Consumidor no valor de R\$ 4.586.443.245.

Da importância inscrita em Dívida Ativa, 40,64% estavam na situação de CNPJs e CPFs ativos, ou seja, valores que, em tese, possuem maior probabilidade de recebimento, comparativamente aos demais casos.

Com base nos dados da tabela anterior, realizamos a seguinte análise de representatividade:

Tabela 55 – Representatividade da segmentação do estoque por situação cadastral

TOTAL GLOBAL	QTDE CNPJ (Sem repetição entre clientes)	QTDE de Débitos	%
PESSOA FISICA	85,61%	61,13%	3,58%
CNPJ ATIVO	5,93%	16,21%	37,06%
CNPJ SUSPENSO	0,59%	2,22%	3,70%
CNPJ INAPTO	3,20%	9,87%	31,86%
CNPJ BAIXADO	2,47%	6,30%	20,98%
CNPJ NULO	2,01%	4,20%	2,80%
CNPJs NÃO ENCONTRADOS	0,20%	0,07%	0,02%
TOTAL GLOBAL	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

*VH – Verba Honorária devida aos advogados.

Os débitos devidos por CNPJs não ativos (suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados) é que têm sido considerados pela PGE e pela Secretaria da Fazenda como de baixa probabilidade de recebimento, e que vêm embasando a metodologia de mensuração da perda por irrecuperabilidade deste ativo, o que será analisado em item próprio deste Relatório.

Concentração dos Maiores Devedores e ações de cobrança

O Estado de São Paulo registrava 317.839 CNPJs inadimplentes perante o fisco estadual, com dívida total de R\$ 393.425.438.364. O maior valor da dívida está concentrado em quantidade pequena de empresas devedoras, sendo que os 200 maiores devedores concentravam 32,75% do total da dívida em 31/12/2023 (valor médio de R\$ 668.119.962). Os demais 317.639 contribuintes pessoa jurídica foram responsáveis por 63,67% (valor médio de R\$ 817.914), além dos 1.890.975 CPFs, responsáveis por 3,58% do total inscrito (dívida média de R\$ 7.719).

Tabela 56 - Distribuição dos créditos tributários e concentração dos 200 maiores devedores

Concentração	31/12/2022	AV%	31/12/2023	AV%	AH% 2022/2021
Principal devedor	6.105.700.308	1,63%	7.914.822.657	1,94%	29,63%
10 maiores devedores	29.243.380.428	7,79%	33.391.894.528	8,18%	14,19%
20 maiores devedores	42.471.034.788	11,32%	47.255.434.356	11,58%	11,27%
50 maiores devedores	66.944.351.977	17,84%	73.264.215.166	17,96%	9,44%
100 maiores devedores	92.658.124.535	24,69%	100.291.554.199	24,58%	8,24%
200 maiores devedores	124.580.586.841	33,19%	133.623.992.432	32,75%	7,26%
Outros	238.784.661.927	63,62%	259.801.445.932	63,67%	8,80%
Total (*1) 317.839 Devedores PJ	363.365.248.768	96,82%	393.425.438.364	96,42%	8,27%

Devedores PF (1.890.975 CPFs)	11.950.185.290	3,18%	14.595.969.923	3,58%	22,14%
Total (*2)	375.315.434.057	100,00%	408.021.408.287	100,00%	8,71%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

(*1) O total é o somatório dos devedores que possuem CNPJ. Fonte: TC-007732.989.23-1. Evento 70.15

(*2) Montante inclui o valor da conta patrimonial Dívida Ativa Não Tributária, unidade gestora 262101 Departamento de Águas e Energia Elétrica DAEE no valor de R\$ 71.092.947 e unidade gestora 171101 Fundação de Prot. e Defesa do Consumidor no valor de R\$ 4.586.443.245.

Por fim, apresentamos, a seguir, a lista dos 20 maiores devedores do Governo Estadual em Dívida Ativa, por CNPJ Base, que acumulam 11,58 % (R\$ 47,26 bilhões) do total de débitos inscritos em Dívida Ativa, valor médio de R\$ 2,36 bilhões.

Tabela 57 – 20 maiores devedores da Dívida Ativa – 2023

Posição	CNPJ Base	RAZAO_SOCIAL	QTDE DE DEBITOS	VALOR_SEM_VH	AV%
1	33412081	REFINARIA DE PETROLEOS DE MANGUINHOS S/A	134	R\$7.914.822.657	1,94%
2	04206050	TIM CELULAR S.A.	78	R\$4.209.338.522	1,03%
3	55992358	DROGAVIDA COMERCIAL DE DROGAS LTDA	48	R\$3.987.633.755	0,98%
4	47508411	CIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO	1530	R\$3.893.239.682	0,95%
5	02558157	TELEFONICA BRASIL S.A.	49	R\$2.875.896.693	0,70%
6	05594763	PETROMAIS DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA.	58	R\$2.524.394.753	0,62%
7	02286974	RAGI REFRIGERANTES LTDA. - ME	92	R\$2.299.685.840	0,56%
8	45253739	Tec Transportes Encomendas e Cargas Ltda	187	R\$2.078.296.132	0,51%
9	06894472	REDIMPEX ARMAZENS EM GERAL LTDA	5	R\$1.884.682.208	0,46%
10	60637238	INDUSTRIAS J B DUARTE S/A	35	R\$1.723.904.284	0,42%
11	66822982	LOUSANO COM DE MAT ELETR LTDA	2	R\$1.547.946.815	0,38%
12	33000167	PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS	41	R\$1.547.074.969	0,38%
13	44463156	SERVIMED COMERCIAL LTDA.	6	R\$1.519.178.950	0,37%
14	60894730	USINAS SIDERURGICAS DE MINAS GERAIS S/A.	22	R\$1.468.676.631	0,36%
15	05602956	Saferpack Serviços e Cobranças Eireli	20	R\$1.361.516.881	0,33%
16	02696867	Super Mix Comércio de Produtos de Perfumaria Ltda	19	R\$1.354.554.582	0,33%
17	04138529	MONTE CABRAL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA	147	R\$1.329.635.472	0,33%
18	61035267	BOUTIQUE DASLU LTDA	28	R\$1.262.685.403	0,31%
19	01597168	BERTIN LTDA	123	R\$1.253.268.690	0,31%
20	03763623	IPCE FIOS E CABOS ELET LTDA	252	R\$1.219.001.436	0,30%
		Demais Devedores (Pessoas Físicas e Jurídicas)	7.689.082	R\$360.765.973.931	88,42%
		Total	7.691.958	R\$408.021.408.287	100%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

2.2.2.2 Inscrições, Atualizações e Baixas dos créditos em Dívida Ativa

As tabelas e respectivas análises realizadas a seguir demonstram que as fragilidades nos controles internos persistem e, torna-se cada vez mais necessária a adoção de procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos tributários a receber. A percepção é que o risco de não recebimento dos créditos tributários do Estado é aumentado diante da falta de celeridade na inscrição e em ações de cobrança.

Estão em monitoramento por esta fiscalização eventuais ações realizadas pelo Governo a fim de aumentar a arrecadação dos créditos, e reduzir as baixas no estoque por via da prescrição, cancelamento e remissão.

Tabela 58 – Movimentação do Estoque da Dívida Ativa

R\$ milhares

DÍVIDA ATIVA	2022	2023	AV% (*1)	AH% 2023/2022
I - ESTOQUE EM 31/12 do ano anterior	347.478.743	375.315.434	100,00%	8,01%
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	30.666.417	29.294.996	7,81%	-4,47%
(+) ATUALIZAÇÃO	21.278.822	25.129.257	6,70%	18,10%
II - TOTAL DE ENTRADAS	51.945.239	54.424.252	14,50%	4,77%
(-) Débitos Cancelados	12.171.683	10.413.368	2,77%	-14,45%
(-) Débitos Remitidos	1.118.043	69.361	0,02%	-93,80%
(-) Débitos Prescritos	2.006.227	1.922.903	0,51%	-4,15%
(-) Pcto GARE's Normais	3.241.748	4.049.240	1,08%	24,91%
(-) Pcto GARE's PPI	350	23	0,00%	-93,36%
(-) Pcto GARE's PEP	552.774	362.814	0,10%	-34,36%
(-) Pcto GARE's PPD	0	0	0,00%	0,00%
(-) Correções de Saldo por Decisão Judicial	4.510.573	4.651.187	1,24%	3,12%
(-) Desconto do PPI	6.407	4.610	0,00%	-28,04%
(-) Desconto do PEP	500.384	244.766	0,07%	-51,08%
(-) Desconto do PPD	361	5	0,00%	-98,72%
III - TOTAL DE SAÍDAS	24.108.549	21.718.278	5,79%	-9,91%
ESTOQUE EM 31/12 do exercício atual (I+II-III)	375.315.434	408.021.408	108,71%	8,71%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-007732.989.23-3 (Evento 70).

(*1) Análise vertical calculada em função do estoque inicial.

A tabela a seguir demonstra as entradas e saídas do estoque da Dívida Ativa realizadas entre os meses de janeiro e dezembro de 2023.

Tabela 59 – Movimentação do Estoque da Dívida Ativa

R\$ milhares

Mês	Estoque Inicial	Atualização	Estoque Atualizado	Débitos Inscritos	Baixas (*1)	Estoque Final
Janeiro	375.315.434	2.821.036	378.136.470	1.558.947	941.199	378.754.218
Fevereiro	378.754.218	1.479.413	380.233.631	3.200.990	1.199.278	382.235.343
Março	382.235.343	1.485.197	383.720.540	2.777.306	2.256.740	384.241.106
Abril	384.241.106	1.707.093	385.948.200	1.849.700	2.247.828	385.550.072
Mai	385.550.072	3.050.072	388.600.144	1.686.619	2.235.086	388.051.677
Junho	388.051.677	1.211.695	389.263.372	1.732.368	1.421.668	389.574.072
Julho	389.574.072	1.929.360	391.503.432	4.954.566	2.026.930	394.431.069
Agosto	394.431.069	3.640.659	398.071.728	1.688.734	1.639.633	398.120.829

Setembro	398.120.829	94.966	398.215.795	2.913.592	2.140.758	398.988.629
Outubro	398.988.629	2.121.115	401.109.744	4.449.472	1.828.064	403.731.152
Novembro	403.731.152	3.868.061	407.599.213	1.227.077	2.054.043	406.772.247
Dezembro	406.772.247	1.720.590	408.492.837	1.255.623	1.727.052	408.021.408
ACUMULADO DO ANO	375.315.434	25.129.257	400.444.691	29.294.996	21.718.278	408.021.408

Fonte: TC 007732.989.23.3 (evento70).

(*1) incluem prescrições, cancelamentos, remissões e recebimentos.

Durante o exercício ao estoque inicial foram acrescentadas atualizações no total de R\$ 25.129.257 mil (6,70% do estoque inicial), inscrição de débitos no total de R\$ 29.294.996 mil (7,81% do estoque inicial) e baixas totais de R\$ 21.718.278 mil (5,79% do estoque inicial). Cada uma destas parcelas será analisada a seguir.

Inscrições no Estoque e Atualização da Dívida Ativa

O § 3º do art. 2º da Lei nº 6.830 de 22/09/1980 define a inscrição da Dívida Ativa como um ato de controle administrativo da legalidade e regularidade de débito vencido e não pago.

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[...]

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

Em 2023, as entradas no estoque da dívida ativa totalizaram R\$ 54,42 bilhões, 4,77% superior ao exercício anterior, 2022:

DÍVIDA ATIVA	2022	2023	AH% 2023/2022
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	30.666.417	29.294.996	-4,47%
(+) ATUALIZAÇÃO	21.278.822	25.129.257	18,10%
TOTAL DE ENTRADAS	51.945.239	54.424.252	4,77%

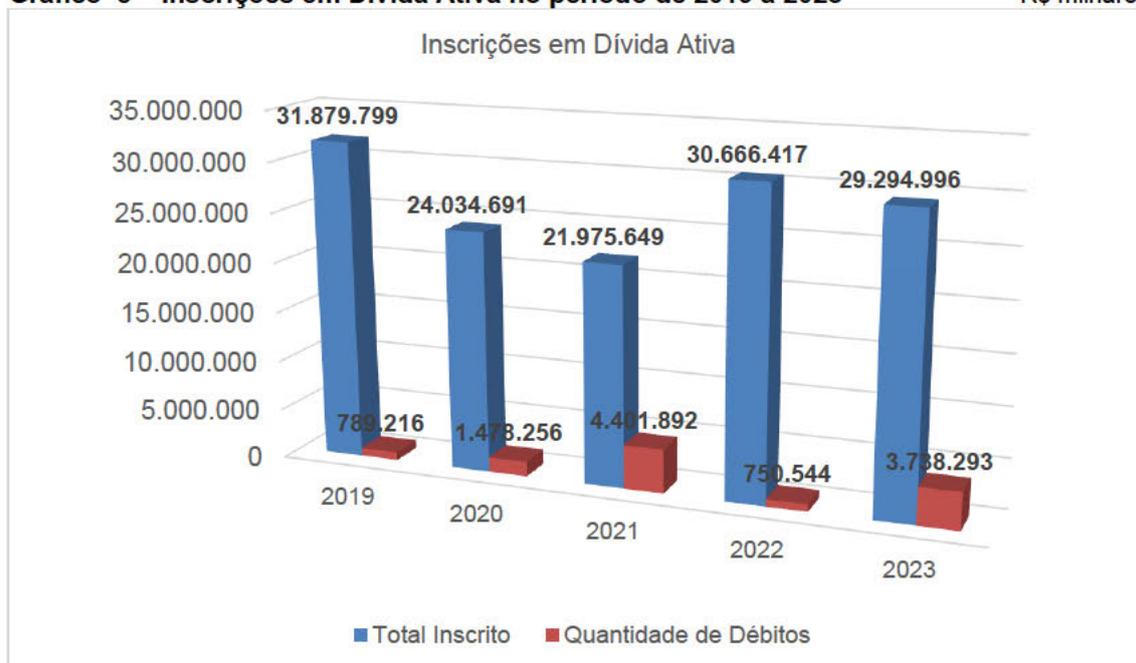
Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

(*1) Análise vertical calculada em função do estoque inicial.

Conforme demonstrado no gráfico e tabela a seguir, o valor de créditos inscritos em Dívida Ativa no exercício de 2023 está 8,11% inferior ao registrado no fim de 2019 e 4,47% inferior, também, em relação ao período anterior.

Gráfico 5 – Inscrições em Dívida Ativa no período de 2019 a 2023

R\$ milhares



Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

Tabela 61 – Inscrições em Dívida Ativa

R\$ milhares

FAIXA DE VALOR	2019	AV%	2020	AV%	2021	AV%	2022	AV%	2023	AV%
até 10.000,00	945.399	2,97%	1.824.318	7,59%	3.838.455	17,47%	618.461	2,02%	4.404.006	15,03%
10.000,01 100.000,00	2.498.002	7,84%	2.433.180	10,12%	1.748.471	7,96%	2.248.913	7,33%	2.830.315	9,66%
100.000,01 1.000.000,00	3.281.998	10,29%	3.603.204	14,99%	2.591.233	11,79%	3.809.882	12,42%	4.073.045	13,90%
1.000.000,01 30.000.000,00	9.691.750	30,40%	8.454.009	35,17%	6.391.912	29,09%	9.012.993	29,39%	7.958.097	27,17%
acima de 30.000.000,00	15.462.650	48,50%	7.719.979	32,12%	7.405.579	33,70%	14.976.168	48,84%	10.029.532	34,24%
TOTAIS	31.879.799	100%	24.034.691	100%	21.975.649	100%	30.666.417	100%	29.294.996	100%
EVOLUÇÃO %	-		-24,61%		-8,57%		39,55%		-4,47%	

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

Outra importante avaliação quanto às inscrições é a estratificação por faixa de valor. Nota-se nessa segmentação que a inscrição destes direitos a receber estão concentrados nos créditos acima de R\$ 1 milhão com 61,40% do total e as inscrições de até R\$ 100 mil somam 24,69%. Observa-se que houve um aumento significativo nos créditos a receber de até R\$ 100 mil que passou de 9,35% em 2022 para 24,69% em 2023 e os créditos acima de R\$ 1 milhão em 2022 era de 78,23%.

Com relação ao aprimoramento na gestão da Dívida Ativa, cabe ressaltar que, desde o exercício de 2021, esta Corte vem recomendando à Secretaria da Fazenda e Planejamento e aos demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, que realizem a revisão dos procedimentos administrativos

internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto Estadual nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015²⁰⁷. Abaixo transcrito a recomendação do Parecer prévio do exercício de 2022:

1.1.4 Dívida Ativa:

A Secretaria da Fazenda e Planejamento e os demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, devem promover a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

Atente, o Governo, para o atendimento às recomendações de exercícios anteriores, que ainda não foram totalmente atendidas.

Apresente Plano de Ação fixando as providências, responsabilidades e prazos com que se pretende enfrentar a problemática descrita pela Fiscalização do TCESP em torno da inscrição, contabilização, cobrança e arrecadação dos créditos relacionados à Dívida Ativa;

A recomendação mencionada é decorrente do achado de fiscalização em 2022 que verificou uma tendência no descumprimento dos prazos fixados no referido Decreto pelos Órgãos da Administração Pública Estadual. As inscrições em Dívida Ativa, ocorridas no exercício de 2022, em que os fatos geradores dos respectivos créditos estavam vencidos há mais de um ano correspondeu ao percentual de 44,86%, portanto, contrariando o mencionado Decreto Estadual.

Esta Diretoria de Fiscalização questionou²⁰⁸ a Secretaria da Fazenda e Planejamento a respeito dos principais motivos e dificuldades para o não cumprimento do prazo de 90 dias no cadastro e inscrição em Dívida Ativa dos créditos fiscais não pagos, como manda o §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

Em resposta ao questionamento a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou que “o termo inicial na contagem do prazo de 90 dias para a inscrição em dívida ativa é o momento em que o crédito se torna exigível, o que não necessariamente coincide com a data de vencimento do tributo”. O Órgão relatou que o Código Tributário Nacional prevê diversas situações em que a exigibilidade do tributo fica suspensa e isso justificaria o atraso. Mesmo

²⁰⁷ Artigo 2º - Os órgãos da Administração Direta e das Autarquias, exceto as Universidades Públicas, deverão cadastrar no sistema eletrônico da Procuradoria Geral do Estado os dados relativos aos créditos fiscais, não pagos no devido vencimento, para fins de inscrição na Dívida Ativa.

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

²⁰⁸ Requisição de Documentos e informações DCG-1 nº 35/2022.

acatando referida justificativa a fiscalização verificou na época atrasos da ordem de mais de 500 dias, em média.

O artigo 151 do Código Tributário Nacional diz que a exigibilidade do crédito tributário é suspensa, dentre outras situações, pelas reclamações e recursos do processo tributário administrativo.

Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário:

I – Moratória;

II – O depósito do seu montante integral;

III – as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo;

IV – a concessão de medida liminar em mandado de segurança.

V – a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

VI – o parcelamento. (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela consequentes

Verificou-se, também, que até mesmo nos casos em que não há apresentação de defesa administrativa por parte do Devedor existe o descumprimento do prazo de 90 dias para cadastramento dos créditos em Dívida Ativa.

Cabe mencionar a manifestação emitida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, por intermédio da Secretaria da Receita Estadual (SRE)²⁰⁹. No documento, o Órgão informa que vem promovendo aperfeiçoamento contínuo no processo de inscrição de débitos em dívida ativa nos últimos anos, com a implantação de diversas medidas sistêmicas e procedimentais. Ademais a Pasta relata limitação no sistema administrado pela PGE, onde não é possível enviar a quantidade total de débitos de uma só vez, e que novos lotes só podem ser enviados quando os anteriores retornam processados.

Para além das informações prestadas ao Tribunal, cabe ponderar que a inscrição de créditos fiscais na dívida ativa é uma atividade conjunta, realizada por meio de recursos humanos e tecnológicos da Secretaria da Fazenda e Planejamento e da Procuradoria Geral do Estado.

Exemplo de integração entre os órgãos é a utilização do sistema PRODESP-PGE para recepção das informações encaminhadas pela Secretaria da Fazenda para inscrição na dívida ativa. Por uma limitação do sistema – administrado pela PGE – não é possível enviar a quantidade total de débitos de uma só vez. **Novos lotes só são**

²⁰⁹ Despacho de 03/03/2023 juntado ao TC-005128.989.22-5 – evento 83.8, p. 92.

enviados quando os anteriores retornam processados. O protocolo de comunicação, acordado entre as áreas de tecnologia das duas instituições, prevê o envio de aproximadamente 50.000 débitos por dia, em cestas de 5.000 cada. Dessa forma, as limitações tecnológicas no recebimento das informações da SFP também fazem causa ao aumento do prazo de inscrição.

Dessa forma, essa Diretoria de Fiscalização continuará acompanhando as ações realizadas pelo Estado com o objetivo de mitigar a deficiência nos cadastramentos/inscrições tardios dos créditos de Dívida Ativa.

Recomendação se mantém para que a Secretaria da Fazenda e demais órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, realizem a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto Estadual nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

Baixas da Dívida Ativa

As baixas no saldo do estoque da Dívida Ativa podem ser demonstradas conforme tabela a seguir que totaliza as saídas, em 2023, no total de R\$ 21,72 bilhões, -9,91% inferior a 2022:

Tabela 62 – Saídas do Estoque da Dívida Ativa

R\$ milhares

DÍVIDA ATIVA	2022	2023	AV% (*1)	AH% 2023/2022
I - ESTOQUE EM 31/12 do ano anterior	347.478.743	375.315.434	100,00%	8,01%
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	30.666.417	29.294.996	7,81%	-4,47%
(+) ATUALIZAÇÃO	21.278.822	25.129.257	6,70%	18,10%
II - TOTAL DE ENTRADAS	51.945.239	54.424.252	14,50%	4,77%
(-) Débitos Cancelados	12.171.683	10.413.368	2,77%	-14,45%
(-) Débitos Remitidos	1.118.043	69.361	0,02%	-93,80%
(-) Débitos Prescritos	2.006.227	1.922.903	0,51%	-4,15%
(-) Pcto GARE´s Normais	3.241.748	4.049.240	1,08%	24,91%
(-) Pcto GARE´s PPI	350	23,25	0,00%	-93,36%
(-) Pcto GARE´s PEP	552.774	362.814	0,10%	-34,36%
(-) Pcto GARE´s PPD	0	0	0,00%	0,00%
(-) Correções de Saldo por Decisão Judicial	4.510.573	4.651.187	1,24%	3,12%
(-) Desconto do PPI	6.407	4.610	0,00%	-28,04%
(-) Desconto do PEP	500.384	244.766	0,07%	-51,08%
(-) Desconto do PPD	361	5	0,00%	-98,72%
III - TOTAL DE SAÍDAS	24.108.549	21.718.278	5,79%	-9,91%
ESTOQUE EM 31/12 do exercício atual (I+II-III)	375.315.434	408.021.408	108,71%	8,71%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-007732.989.23-1 (Evento 70).

(*1) Análise vertical calculada em função do estoque inicial.

No exercício 2023, os valores mais significativos na saída da Dívida Ativa foram as baixas no valor de R\$ 10,41 bilhões por Cancelamento (2,77% do estoque inicial), R\$ 4,65 bilhões por Correções de Saldo por Decisão Judicial (1,24% do estoque inicial) e R\$ 4,05 bilhões por Pagamentos de GAREs Normais (1,08% do estoque inicial).

A tabela a seguir demonstra as baixas dos créditos de dívida ativa em 2023 e o acumulado nos últimos 5 anos. É possível perceber que, do total de baixas realizadas nos 5 anos (R\$ 192,62 bilhões), o correspondente a pagamentos (R\$ 17,93 bilhões) representa menos de 10% do total de baixas:

Tabela 63 – Saídas do Estoque da Dívida Ativa 2019 a 2023 – ano a ano R\$ milhares

FAIXA DE VALOR	2019	2020	2021	2022	2023	Total	AV%
Pagamentos Gares + PPI + PPD + PEP	3.866.099	2.546.104	3.312.998	3.794.872	4.412.078	17.932.150	9,31%
Descontos PPI + PPD + PEP	1.084.491	1.454.233	560.238	507.151	249.381	3.855.495	2,00%
Baixas por Prescrição, Remissão e Cancelamento	100.590.517	12.694.498	12.291.421	15.295.953	12.405.632	153.278.020	79,58%
(-) Correções de Saldo por Decisão Judicial	1.210.006	3.733.864	3.444.742	4.510.573	4.651.187	17.550.373	9,11%
TOTAL	106.751.113	20.428.699	19.609.399	24.108.549	21.718.278	192.616.038	100%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos e TC-007732.989.23-1 (Evento 70) e Portal da Secretaria de Fazenda e Planejamento. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-Ativa.aspx>. Acesso em 20 mar. 2024.

Do total de baixas representadas na tabela acima, chama atenção as baixas por prescrição²¹⁰, remissão²¹¹ e cancelamento, que, no período de 5 anos, em valores nominais, representaram 79,58% das baixas do período (R\$ 153,28 bilhões).

Cabe ressaltar que os débitos cancelados, prescritos e os débitos remitidos significam perdas para os cofres públicos, pois não representam a

²¹⁰ O direito da ação de cobrança do crédito tributário se extingue pelo decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contado da data da sua constituição definitiva (art. 174 do CTN):

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Redação dada pela Lcp nº 118, de 2005).

II - pelo protesto judicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

²¹¹ Trata-se de uma modalidade de extinção de crédito em que há o perdão da dívida do contribuinte, encontrando sua previsão no artigo 172 do CTN:

Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

troca de um ativo por outro ativo, e sim a baixa de um ativo por uma perda (despesa) no período analisado. Essas perdas se aproximam do volume de créditos inscritos no decorrer dos últimos 3 anos, com destaque para 2019 (R\$ 100,59 bilhões), onde estas baixas representaram 52,22% das saídas do período.

Considerando o total de baixas durante o período de 2019 a 2023 (R\$ 192,62 bilhões), 79,58% são baixas por prescrição, remissão e/ou cancelamento de dívida ativa:

Tabela 64 - Saídas do Estoque da Dívida Ativa 2019 a 2023 – Acumulado R\$ milhares

FAIXA DE VALOR	Total 2019 a 2023	Participação %
Pagamentos	17.932.150	9,31%
Outras baixas	21.405.867	11,11%
Baixas por Prescrição, Remissão e Cancelamento	153.278.020	79,58%
TOTAL	192.616.038	100,00%

Fonte: Dados extraídos do Portal da Secretaria de Fazenda e Planejamento²¹² e informações retiradas do TC-007732.989.23-1 (ev. 70)

2.2.2.3 Reconhecimento da perda por irrecuperabilidade de ativo

A redução ao Valor Recuperável de um Ativo tem como objetivo estabelecer procedimentos que a entidade deve aplicar para assegurar que seus ativos estejam registrados contabilmente por valor que não exceda seus valores de recuperação.

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP 9ª edição), em Procedimentos Contábeis Específicos – Dívida Ativa, dispõe que:

Os créditos inscritos em dívida ativa, embora gozem de prerrogativas jurídicas para sua cobrança, apresentam significativa probabilidade de não realização em função de cancelamentos, prescrições, ações judiciais, entre outros.

Assim, as perdas esperadas referentes à dívida ativa devem ser registradas por meio de uma conta redutora do ativo.

[...]

A mensuração do ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros.

[...]

²¹² Disponível em: [Divida Ativa \(fazenda.sp.gov.br\)](http://divida.ativa.fazenda.sp.gov.br). Acesso em: 20/03/2024.

O valor do ajuste para perdas deve ser revisto ao menos anualmente, para fins de elaboração das demonstrações contábeis²¹³.

Desde 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste ao Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa. Abaixo demonstramos o saldo da Dívida Ativa e os ajustes para perdas nos últimos cinco anos:

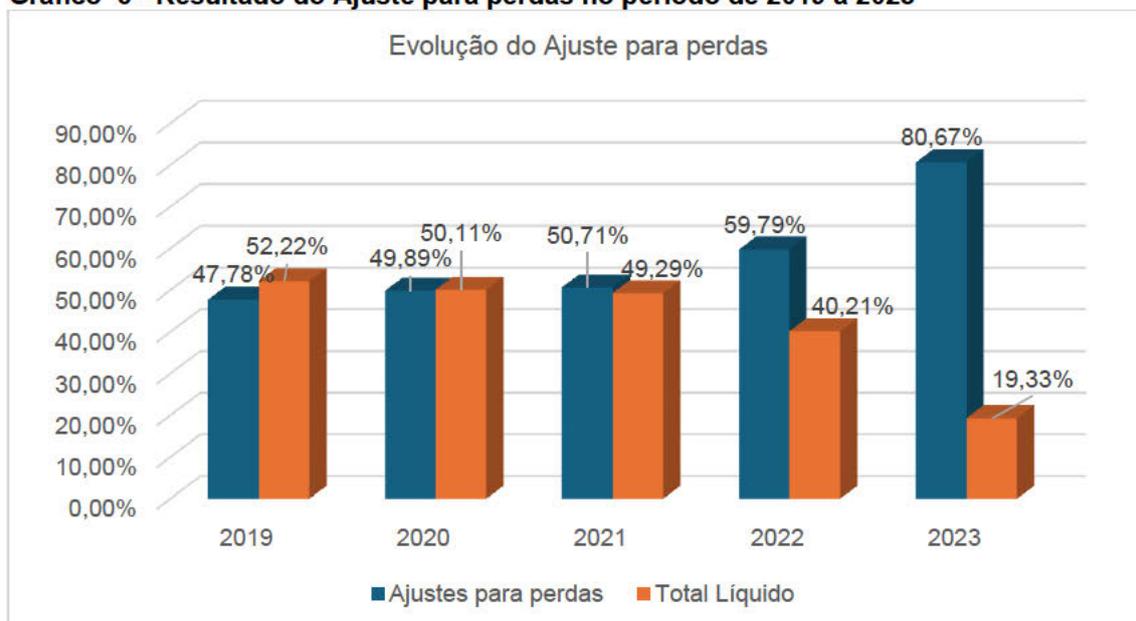
Tabela 65 – Saldo da Dívida Ativa e Ajuste para perdas nos últimos cinco anos R\$ milhares

Dívida Ativa	2019	AV	2020	AV	2021	AV	2022	AV	2023	AV
Dívida Ativa Tributária	319.829.339	97,12%	326.733.924	97,02%	335.890.926	96,67%	361.560.261	96,34%	393.671.217	96,48%
Dívida Ativa não Tributária	9.476.754	2,88%	10.041.367	2,98%	11.587.817	3,33%	13.755.173	3,66%	14.350.192	3,52%
Total da Dívida Ativa	329.306.093	100,00%	336.775.291	100,00%	347.478.743	100,00%	375.315.434	100,00%	408.021.408	100,00%
(-) ajustes para perdas	157.349.125	47,78%	168.029.312	49,89%	176.209.288	50,71%	224.406.975	59,79%	329.148.126	80,67%
Total Líquido	171.956.968	52,22%	168.745.979	50,11%	171.269.455	49,29%	150.908.459	40,21%	78.873.282	19,33%

Fonte: BGE 2023, p. 162 e Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento no endereço: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-Ativa.aspx>. Acesso em 04 maio 2024.

Obs.: Em 2023 no total da Dívida Ativa não estão inclusos os valores do Ativo Circulante, R\$ 6.498.919 mil e estão inclusos os valores das UGs 171101-FUNDAÇÃO DE PROT. E DEFESA DO CONSUMIDOR, R\$ 4.586.443 mil e 262101-DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAE, R\$ 71.093 mil, ambos do Ativo Não Circulante.

Gráfico 6 - Resultado do Ajuste para perdas no período de 2019 a 2023



Fonte: Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento no endereço: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-Ativa.aspx>. Acesso em 04 maio 2024.

²¹³ Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 9ª edição, p.448. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501-9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em: 20 mar. 2024.

Nota-se que o montante reconhecido como irrecuperável (R\$ 329,15 bilhões) representa 80,67% do total do estoque registrado como Dívida Ativa em 2023 (BGE 2023, p. 162). O estoque líquido registrado em Dívida Ativa, uma vez ajustado, é de R\$ 78,87 bilhões, o equivalente a 34,34% da Receita Corrente Líquida (RCL) ²¹⁴ do exercício de 2023 (R\$ 229,66 bilhões).

Dentre os relatórios de instrução das Contas do Governador, a fiscalização vem questionando a metodologia adotada para apuração do *Ajuste para Perdas*. Os registros contábeis demonstraram no exercício anterior pela referida metodologia que houve previsão de perdas registradas de 50,71% do estoque total em 2022, com expectativa de recebimento de pelo menos 49,29% deste estoque. Em 2023 a previsão de perdas com a nova metodologia desenvolvida pela PGE é de 80,67% do estoque total e expectativa de recebimento de 19,33%. Entretanto, observamos quando da análise das baixas que os efetivos recebimentos de Dívida Ativa atingiram 1,08% (R\$ 4,41 bilhões) do estoque registrado em 31/12/2023.

A responsabilidade pelo cálculo do ajuste para perdas é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa. O MCASP não especifica uma metodologia para o cálculo do ajuste para perdas, tendo em vista a diversidade da origem dos créditos e dos graus de estruturação das atividades de cobrança nos entes da Federação, mas determina que cada ente deve escolher a metodologia que melhor retrate a expectativa de recebimento dos créditos inscritos.

A IPC 02²¹⁵ dispõe sobre o reconhecimento dos créditos tributários pelo Regime de Competência, e em seu item 95 sugere que, para fins de cálculo do ajuste para perdas, seja adotado o método baseado no histórico de recebimentos.

A revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa vinha sendo prometida desde 2016. Desde então houve revisão, e, em 2023, os estudos apresentados da atual metodologia culminam na expectativa de recuperabilidade de cerca de 19,33% do estoque diante de um histórico cujo recebimento não passam de 1%.

O Governo do Estadual através da Procuradoria Geral do Estado, Despacho SEI/GESP 0016878848, traz informações atualizadas dos estudos da revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas na dívida ativa

²¹⁴ Informação extraída do BGE 2023, p. 258.

²¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/instrucoes-de-pronunciamentos-contabeis-ipc>. Acesso em: 24 mar. 2024.

para informar que a metodologia do *impairment* a ser aplicada ao balanço patrimonial do Estado para o exercício de 2023 se estabelece em função do histórico de recebimento, por segmento de dívida que gerou o benefício.

A metodologia foi apresentada e demonstra que a segmentação foi estabelecida segundo a origem do crédito que gerou a arrecadação respectiva, de forma a determinar a dívida ativa cobrável. Abaixo trechos transcritos do referido despacho:

Em atualização das informações prestadas anteriormente às fls. 720/726, os estudos para revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas na dívida ativa, conforme recomendado pelo E Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na apreciação das Contas do Governador do exercício de 2022, informamos o que segue:

[...]

g) O histórico de arrecadação, analisado por origem da dívida de que resultou o benefício, proporciona a razão do recebimento pretérito conforme estoque a que a arrecadação se reporta. Desta forma, o novo critério será pautado pela segmentação da dívida conforme os benefícios que cada segmento gerou no passado, obtendo assim a razão, pela divisão do valor arrecadado no passado e o valor do respectivo segmento. Tal razão será então aplicada à dívida ativa de forma a obter o montante cobrável, para registro contábil do ativo.

h) A metodologia exposta está em atualização para os exercícios de 2021, 2022 e 2023, a fim de ser aplicada aos estoques em 31/12/2023.

A metodologia apresentada considerou o histórico de recebimento dos créditos relativos à dívida inscrita e subdividiu em cobráveis e incobráveis, classificando em 10 categorias sendo 6 cobráveis e 4 incobráveis:

Quadro 4 - Nova metodologia de classificação do estoque da dívida ativa

CLASSIFICAÇÃO GERAL	CLASSIFICAÇÃO ESPECÍFICA	ORIENTAÇÃO NORMATIVA
COBRÁVEL (MCASP)	DÉBITO GARANTIDO	MCASP, NBC TSP Estrutura Conceitual, Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2), Resolução BCB 2682/99 e Portaria MF 293/17
	DÉBITO PARCELADO	NBC TSP Estrutura Conceitual, Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2) e Portaria MF 293/17
	DEVEDOR PESSOA NATURAL VIVA	Portaria MF 293/17
	DEVEDOR ATIVO COM HISTÓRICO DE PAGAMENTOS	NBC TSP 01, IPC 2, NBC TSP Estrutura Conceitual, Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2) e Portaria MF 293/17
	DEVEDOR INATIVO COM HISTÓRICO DE PAGAMENTOS	NBC TSP 01, IPC 2, NBC TSP Estrutura Conceitual, Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2) e Portaria MF 293/17
	DEVEDOR ATIVO SEM HISTÓRICO DE PAGAMENTOS E COM DÍVIDA RECENTE	MCASP, NBC TSP Estrutura Conceitual, Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2) e Resolução BCB 2682/99
INCOBRÁVEL (MCASP)	DÉBITO SUSPENSO	MCASP, NBC TSP Estrutura Conceitual e Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2)
	DEVEDOR INATIVO SEM HISTÓRICO DE PAGAMENTOS	NBC TSP 01, IPC 2, NBC TSP Estrutura Conceitual e Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2)
	DEVEDOR ATIVO SEM HISTÓRICO DE PAGAMENTOS E COM DÍVIDA ANTIGA	NBC TSP 01, IPC 2, NBC TSP Estrutura Conceitual e Pronunciamento Técnico CPC 00 (R2)
	PESSOA NATURAL FALECIDA	Portaria MF 293/17

Fonte: Informações prestadas pela PGE "Nota Técnica PGE".

A nova metodologia classificou como passíveis de cobrança os débitos garantidos, parcelados, débitos das pessoas naturais vivas, os débitos dos devedores ativos com histórico de pagamentos de no mínimo 10% do valor total da dívida inscrita nos últimos cinco anos, os débitos dos devedores inativos com histórico de pagamentos de no mínimo 10% do valor total da dívida inscrita nos últimos cinco anos e os débitos dos devedores ativos sem histórico de pagamento com dívida inscrita nos últimos cinco anos. São incobráveis os débitos suspensos, os débitos dos devedores inativos sem histórico de pagamentos, os débitos dos devedores ativos sem histórico de pagamento e com dívida inscrita há mais de cinco anos e os débitos de pessoa natural falecida.²¹⁶

No exercício de 2023 o ajuste calculado pela nova metodologia totalizou R\$ 329,15 bilhões, 80,67% do total da dívida ativa tributária e não tributária e 46,67% superior às perdas do exercício de 2022 conforme tabela a seguir:

Tabela 66 – Ajustes para perdas 2022 e 2023

Dívida – Composição por tipo	31/12/2022	31/12/2023 (*1)	AH
Dívida Ativa Tributária	361.560.260.623	393.671.216.525	8,88%
Dívida Ativa não Tributária	13.755.173.434	14.350.191.762	4,33%
Total	375.315.434.057	408.021.408.287	8,71%
(-) Ajuste para Perdas	-224.406.974.937	-329.148.126.331	46,67%
Total Líquido	150.908.459.121	78.873.281.956	-47,73%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e BGE 2023, p. 162.

(*1) O total da dívida ativa não está considerando os valores registrados no ativo circulante de R\$ 6.356.641.253 e R\$ 142.277.329 da Dívida Ativa Tributária e não Tributária, respectivamente.

Importante esclarecer que o principal fator motivador da recomendação desta Corte para revisão e aprimoramento da metodologia de apuração é a necessidade de que os saldos contábeis reflitam a realidade patrimonial e financeira dos créditos a receber em Dívida Ativa.

Tabela 67 – Estoque de créditos de Dívida Ativa e Ajustes para Perdas pela nova metodologia

Classificação Geral	Classificação Específica	Valor do Estoque
		31/12/2023
COBRÁVEL	Débito Garantido	18.134.085
	Débito Parcelado	5.371.858
	Devedor Pessoa Natural Viva	13.550.960
	Devedor ativo com histórico de pagamentos	2.953.679
	Devedor inativo com histórico de pagamentos	768.998

²¹⁶ Documento elaborado pela Procuradoria Geral do Estado-Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário-Fiscal - Nota Técnica PGE, datado de 06 de outubro de 2023, Processo Sei nº 017.00030506/2023-13, Processo TC-005128.989.22-5.

	Devedor ativo sem histórico de pagamentos e com dívida recente	0
	Outros *	38.093.702
Total cobrável		78.873.282
INCOBRÁVEL	Débito Suspenso	6.598.258
	Devedor inativo sem histórico de pagamentos	223.410.657
	Devedor ativo sem histórico de pagamentos e com dívida antiga	22.265.570
	Pessoa natural falecida	1.045.010
	Outros *	75.828.631
Total incobrável		329.148.126
TOTAL DÍVIDA ATIVA INSCRITA		408.021.408

Fonte: Dados da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 23/2024, com adaptação pela fiscalização.

Por fim, conclusão desta fiscalização é que esta nova metodologia está justificada e, pode-se afirmar que próxima de refletir a realidade histórica de recebimentos que alcançou aproximadamente R\$ 4,41 bilhões no exercício de 2023, e ao índice de recuperabilidade da dívida ativa da Procuradoria Geral do Estado²¹⁷ que atingiu o resultado anual de 2,47%.

2.2.2.4 Conclusão

No Balanço Geral do Estado do Exercício de 2023, os valores registrados em Dívida Ativa do Estado e demonstrados em tópico próprio deste Relatório possuem distorção quanto ao valor avaliado, em especial quanto ao montante registrado em Ativo Circulante, ou seja, o valor contábil publicado não está refletindo, com fidedignidade, a posição real destes direitos em poder do Estado de São Paulo.

Quanto ao ajuste para perdas do estoque da dívida ativa, a PGE/SP atualizou a metodologia do cálculo e apresentou uma nova metodologia do *impairment* a ser aplicada no balanço patrimonial do Estado para o exercício de 2023 que incluiu o histórico de recebimento de acordo com o segmento de dívida que gerou o benefício. Subdividiu a dívida ativa em cobráveis e incobráveis e classificou-as em 10 categorias, 6 cobráveis e 4 incobráveis. Os montantes apurados, pela PGE, em 2023, foram entendidos por esta fiscalização, como coerentes com a realidade patrimonial do Governo Estadual, neste aspecto.

2.3 INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS – CURTO E LONGO PRAZO

Inicia-se a análise desse tema, apresentando abaixo a abertura preparada e apresentada pela Contadoria no BGE 2023:

²¹⁷ Relatório Anual do Governo do Estado de 2023, p. 657.

Tabela 68 - Investimentos e Aplicações Temporárias

Investimentos e Aplicações Temporárias	31/12/2023	31/12/2022
Circulante		
Títulos e valores mobiliários	273.059.034	241.461.638
Ações	99.481.077	67.883.681
Direitos Sobre Concessões em Títulos	173.573.385	173.573.385
Direitos sobre uso de linhas telefônicas em ações	4.573	4.573
Não Circulante		
Títulos e valores mobiliários	1.939.479.433	1.019.573.099
Ações	12.390.700	1.194.154
Títulos diversos a receber	1.927.088.733	1.018.378.945
Total	2.212.538.467	1.261.034.737

Fonte: BGE 2023, p. 165.

A principal variação que ocorreu no período analisado foi na rubrica "Títulos diversos a receber" que aumentou em aproximadamente R\$ 909 milhões. Em nota explicativa, a Contadoria detalha a seguinte movimentação:

Tabela 69 - Movimentação da Conta "Investimentos e Aplicações Temporárias - Curto e Longo Prazo e do Ativo Realizável a Longo Prazo"

	2023			
Mov. Investimentos e Aplicações Temporárias - Curto e Longo Prazo	Inicial	Mov. Débito	Mov. Crédito	Saldo Final
Total Geral	1.261.034.737	3.110.798.110	(1.430.853.116)	2.212.538.467
Investimentos e Aplic. Temporárias a CP	241.461.638	395.818.028	364.220.632	273.059.034
Ações	67.883.681	395.818.028	364.220.632	99.481.077
Direitos sobre Concessões	173.573.385			173.573.385
Linhas Telefônicas (arrematadas/adjudicadas)	4.573			4.573
Ativo Realizável a Longo Prazo	1.019.573.099	2.714.980.082	(1.795.073.748)	1.939.479.433
Ações	1.194.154	11.299.997	(103.451)	12.390.700
Outros Títulos a Valores Mobiliários	1.018.172.311	2.703.680.085	(1.794.970.296)	1.926.882.099
Outros Títulos a Receber	206.634			206.634

Fonte: BGE 2023, p. 166.

Os investimentos e aplicações temporárias no longo prazo apresentam o valor de R\$ 1,9 bilhão, evidenciando um aumento de 90% em relação ao ano anterior (R\$ 1 bilhão em 2022). Em nota explicativa a Contadoria nos informa que:

O grupo Investimentos e Aplicações Temporárias - Ativo não Circulante apresenta o valor total de R\$ 1.939.479.433 em 31 de dezembro de 2023 (R\$ 1.019.573.099 em 2022), indicando um significativo aumento de 90,22% em relação ao ano anterior ocasionando um incremento de R\$919.906.334 no ano. A variação mais relevante ocorreu no item Títulos diversos a receber com variação positiva no valor de R\$ 908.709.788 ocasionado pela significativa atualização de registros contábeis realizados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado – FAPESP, saldo inicial de R\$ 891.639.155 e saldo final de R\$1.800.348.943, representando 92,82% do valor de títulos diversos a receber ao final de 2023. (BGE 2023, p. 166)

2.4 ESTOQUES

A conta de estoques, com saldo de R\$ 6,6 bilhões em 31/12/2023 (R\$ 7,8 bilhões em 31/12/2022) é detalhada no Balanço Geral do Estado da seguinte forma:

Tabela 70 - Composição dos Estoques

Estoques	31/12/2023	31/12/2022
Almoxarifado	6.685.730.418	7.942.557.452
Importações em Andamento	146.312.776	115.892.592
Mercadorias para Revenda	19.556.090	17.581.330
Bens Adjudicados/Arrematados	15.111.109	18.883.610
Materiais em Trânsito	4.300.718	4.330.208
Matérias-primas	11.162.722	14.964.852
Produtos e Serviços em Elaboração	14.713.386	14.554.308
Estoques Inservíveis	4.972.603	4.972.603
Material de Produção-Atividade Agropecuária	3.377.146	3.434.820
(-) Ajuste de Perdas de Estoques	(312.181.550)	(312.181.550)
Total	6.593.055.418	7.824.990.223

Fonte: BGE 2023, p. 166, e Sigeo.

O grupo Estoques registrou uma queda de 15,7%, aproximadamente R\$ 1,2 bilhão no período analisado. A queda ocorreu principalmente na conta de Almoxarifado sem variação relevante nas demais contas de Estoque.

Em nota explicativa a Contadoria informa que:

A conta patrimonial do grupo de Estoques registrou uma queda de 15,74%, reduzindo seu saldo no montante de R\$1.231.934.805 ao longo do ano de 2023. O principal item influente foi o almoxarifado, no qual seu consumo versus aquisições resultou em diminuição de seu saldo em R\$ 1.256.827.034 em contrapartida do aumento das importações em andamento e das mercadorias em revenda. (BGE 2023, p. 166)

2.5 INVESTIMENTOS – ATIVO NÃO CIRCULANTE

As empresas públicas podem ser classificadas em dependentes ou independentes. A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu art. 2º, inciso III diferencia empresa dependente como aquela empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Enquanto tais empresas fazem parte do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, as estatais independentes fazem parte do Orçamento de Investimentos.

O registro contábil em investimentos permanentes do Estado de São Paulo em 2023 é composto principalmente por participações societárias em Empresas Estatais Não Dependentes, que segundo Balanço Geral do Estado e

em conformidade com o Sigeo, representa cerca de 12% do Ativo Total do Estado que é de R\$ 465,53 bilhões.

Tabela 71 – Imobilizado (valores em reais)

Investimentos Permanentes	31/12/2023	31/12/2022
Participações Societárias - Método de Equivalência Patrimonial	52.593.740.259	66.544.330.134
Participações Societárias - Método de Custo	16.412.085	1.499.597
Propriedades para Investimento	18.782.452	18.782.452
Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC)	3.597.121.084	3.597.121.084
Outros	1.652.867.166	7.895.038.720
Total	57.878.923.047	78.056.771.987

Fonte: BGE 2023, p. 168.

Conforme extraído do SIGEO apresenta-se de forma mais detalhada a seguinte posição:

Tabela 72 - Investimentos Permanentes do Estado de São Paulo R\$ milhões

Código Nome Sub Item	31/12/2022	A.V.	31/12/2023	A.V.	A.H
	Saldo Atual		Saldo Atual		
Total Investimentos	78.057	100%	57.879	100%	-26%
Total de 12211 - PARTICIPACOES PERMANENTES - CONSOLIDACAO	70.143	90%	74.525	129%	6%
122110101 - = PARTICIPACOES EM SOCIEDADES CONTROLADAS	66.544	85%	70.912	123%	7%
122110106 - = ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL	3.597	5%	3.597	6%	0%
122110201 - = PARTICIPACOES EM OUTRAS SOCIEDADES	1	0%	16	0%	994%
Total de 12212 - PARTICIPACOES PERMANENTES - INTRA OFSS	0	0%	-18.318	-32%	-100%
122120101 - = PARTICIPACOES EM SOCIEDADES CONTROLADAS	8.148	10%	8.093	14%	-1%
122120199 - * PARTICIPACOES EM SOCIEDADES CONTROLADAS	-8.148	-10%	-26.411	-46%	224%
Total de 12221 - PROPRIEDADES PARA INVESTIMENTO - CONSOLIDACAO	19	0%	19	0%	0%
Total de 12231 - INVESTIMENTOS DO RPPS DE LONGO PRAZO - CONS	2	0%	2	0%	0%
Total de 12271 - DEMAIS INVESTIMENTOS PERMANENTES - CONS	7.893	10%	1.651	3%	-79%
Total de 12291 - (-)REDUCAO AO VLR RECUPERAVEL DE INV.S - CONS	0	0%	0	0%	0%

Fonte: Sigeo.

Achado 1:

O grupo de contas 12212 – Participações Permanentes – Intra OFSS serve para contabilizar e anular o efeito das transações das empresas que são dependentes e possuem seus saldos contabilizados nas diversas contas do Estado (para que não ocorra a duplicidade dos saldos apresentados no balanço). Este grupo de contas deve sempre apresentar o saldo zerado pois os valores lançados na conta 122120101 deve se anular com o saldo da conta 122120199.

Conforme verifica-se, este fato não ocorreu até o fechamento do balanço de 2023 impactando dessa forma a conta de Investimentos negativamente em R\$ 18,31 bilhões, portanto, restou ativo registrado a menor.

A CGE se manifestou²¹⁸ sobre este ponto e informou que o ponto levantado é pertinente e que os devidos ajustes foram feitos em 2024 visto que o SIAFEM 2023 já se encontrava fechado para lançamentos e ajustes.

2.5.1 Participações Societárias: Empresas estatais não dependentes e avaliação por equivalência patrimonial

As Empresas Estatais não Dependentes as quais o Estado possui influência significativa são avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial – MEP. As demais participações onde o Estado não possui influência significativa são mensuradas pelo valor de custo histórico de aquisição e reduzidas ao seu valor recuperável, quando aplicável, conforme autorizado pelo item 3.2.4 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 9ª edição vigente para o exercício de 2023²¹⁹.

Pelo Método de Equivalência Patrimonial o investimento é inicialmente registrado a preço de custo e o valor contábil é aumentado ou reduzido conforme o Patrimônio Líquido da investida aumente ou diminua em contrapartida à conta de resultado.

O MCASP orienta ainda que o valor do investimento permanente avaliado pelo método da equivalência patrimonial seja obtido mediante o seguinte cálculo:

- a. Aplicação do percentual de participação no capital social sobre o resultado da subtração do patrimônio líquido da investida do valor do adiantamento para aumento de capital concedido a essa; e
- b. Subtração, do montante referido na alínea “a”, dos lucros não realizados nas operações intercompanhias, líquidos dos efeitos fiscais.

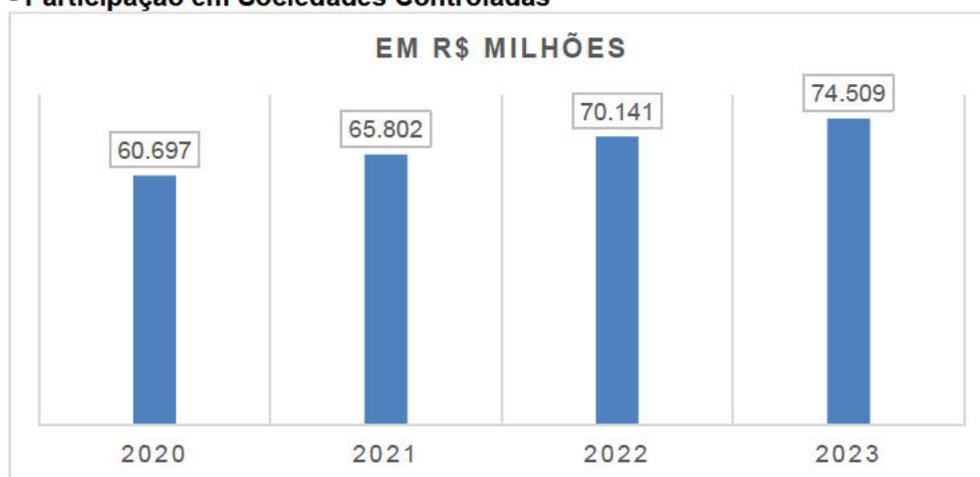
Dessa forma, tratando-se das empresas estatais independentes, onde os investimentos são mensurados pelo método de equivalência patrimonial, suas demonstrações contábeis não sofrem consolidação junto às demonstrações do Estado, permanecendo registradas na conta contábil “122110101 - Participações em Sociedades Controladas”.

²¹⁸ Anexo A2 – Nota Técnica CGE 08/2024.

²¹⁹ MCASP, 9ª edição, p. 178. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. A 9ª edição está válida para o ano de 2023 sendo que a 10ª edição passa a valer para o exercício de 2024.

Dentro do subgrupo de investimentos do ativo não circulante, as participações societárias em que o Estado de São Paulo possui influência significativa e, portanto, são avaliadas pelo MEP, é o item de maior relevância e constata-se que ao longo dos anos esse tipo de investimento apresentou-se praticamente constante:

Gráfico 7 – Evolução dos Investimentos Empresas Estatais Não Dependentes - Participação em Sociedades Controladas



Fonte: SIGEO, Totalizado pelo Item 1221101 - PART AVALIADAS PELO METODO DE EQ. PAT.

As participações societárias em que o Estado de São Paulo possui influência significativa e, portanto, são avaliadas pelo MEP, são demonstradas a seguir conforme o BGE 2023:

Tabela 73 - Participações societárias do Estado de São Paulo conforme BGE 2023 – Empresas não dependentes

Empresas	Patrimônio Líquido	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	PL (-) AFAC	Percentual de Participação no Capital Social	31/12/2023
					Saldo do Investimento pelo MEP
	(1)	(2)	(3) = (1 - 2)	(4)	(5) = (3 x 4)
METRÔ	37.967.109.950		37.967.109.950	97,39956000	36.979.798.036
SABESP	29.593.856.000		29.593.856.000	50,30000000	14.885.709.568
CDHU	11.605.325.303	875.070.147	10.730.255.156	99,99999980	10.730.255.135
DESENVOLVE SP	3.403.582.696	1.000.000.000	2.403.582.696	99,99800000	2.403.534.624
CPP	1.802.240.942		1.802.240.942	99,99999900	1.802.240.924
CPSEC	297.286.693		297.286.693	99,97054000	297.199.112
EMAE	1.088.488.784		1.088.488.784	97,84000000	1.064.977.426
EMTU	1.672.367.474	308.268.528	1.980.636.002	100,00000000	1.980.636.002
PRODESP	791.678.374		791.678.374	99,73934923	789.614.858
Total	88.221.936.215	2.183.338.675	86.655.134.596		70.933.965.684

31/12/2022

Empresas	Patrimônio Líquido	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	PL (-) AFAC	Percentual de Participação no Capital Social	Saldo do Investimento pelo MEP
	(1)	(2)	(3) = (1 - 2)	(4)	(5) = (3 x 4)
METRÔ	35.378.747.654		35.378.747.654	97,39956000	34.458.744.548
SABESP	27.355.286.000		27.355.286.000	50,30000000	13.759.708.858
CDHU	11.363.501.256	875.070.147	10.488.431.109	99,99999980	10.488.431.088
DESENVOLVE SP	3.386.063.384	1.000.000.000	2.386.063.384	99,99800000	2.386.015.662
COESP	126.249.089		126.249.089	94,73080967	119.596.784
CPP	1.509.619.830		1.509.619.830	99,99999900	1.509.619.815
CPSEC	283.095.600		283.095.600	99,97054000	283.012.200
EMAE	947.910.000		947.910.000	97,84000000	927.435.144
EMTU	2.092.796.087	308.268.528	1.784.527.559	100,00000000	1.784.527.559
PRODESP	829.400.314		829.400.314	99,73934923	827.238.475
Total	83.272.669.214	2.183.338.675	81.089.330.539		66.544.330.133

Fonte: BGE 2023, p. 170.

Esta fiscalização realizou a verificação do Patrimônio Líquido informado no BGE 2023 com o informado nas demonstrações contábeis publicadas pelas empresas estatais elencadas no Caderno Empresarial do Diário Oficial do Estado ou divulgadas em seus sites institucionais. Esta apuração está apresentada na tabela a seguir:

Tabela 74 - Empresas Estatais não dependentes – Teste de cálculo - Método de Equivalência Patrimonial (MEP)

Empresas	Patrimônio Líquido conforme Publicado pela empresa	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	PL (-) AFAC	Percentual de Participação no Capital Social	31/12/2023		Diferença Saldo do Investimento
					Saldo do Investimento pelo MEP	Saldo do Investimento pelo MEP	
Fonte da informação	(*1)	(*1)	(*2)	(*3)	(*2)	(*3)	(*2)
	(1)	(2)	(3) = (1 - 2)	(4)	(5) = (3 x 4)	(6)	(7) = (6-5)
METRÔ	37.066.934	0	37.066.934	97,39956	36.103.031	36.979.798	876.767
SABESP	29.857.376	0	29.857.376	50,3	15.018.260	14.885.710	-132.551
CDHU	11.270.255	540.000	10.730.255	99,999999865	10.730.255	10.730.255	0
DESENVOLVE SP	3.403.559	0	3.403.559	99,998	3.403.491	2.403.535	-999.956
CPP	2.003.023	0	2.003.023	99,999999	2.003.023	1.802.241	-200.782
CPSEC	297.287	0	297.287	99,97054	297.199	297.199	0
EMAE	1.088.489	0	1.088.489	97,84	1.064.978	1.064.977	0
EMTU	2.296.047	331.322	1.964.724	100	1.964.724	1.980.636	15.912
PRODESP	791.678	0	791.678	99,73934923	789.614	789.615	0
Total	88.074.647	871.322	87.203.325		71.374.575	70.933.966	-440.610

Fonte:

(*1) Publicação do Balanço Patrimonial disponibilizado no site de cada Empresa.

(*2) Calculado TCE SP.

(*3) Divulgado no BGE 2023, p. 170.

Achado 2:

Após o teste realizado, identificamos diversas divergências entre os valores calculados e os valores contabilizados. As divergências de forma

líquida totalizam R\$ 441 milhões. Fica evidente em nosso teste a necessidade de a Contadoria do Estado rever seus procedimentos de apuração e contabilização dos Investimentos visto os diversos erros identificados.

Segue abaixo análise da evolução dos saldos de Investimento pelo Método MEP das empresas estatais não dependentes entre 2022 e 2023.

Tabela 75 – Evolução do saldo das Empresas não Dependentes R\$ milhões

Empresas	Saldo do Investimento pelo MEP 2022	Saldo do Investimento pelo MEP 2023	Variação
Fonte da informação	(*1)	(*2)	
METRÔ (*3)	34.459	36.103	1.644
SABESP	13.760	15.018	1.259
CDHU	10.488	10.730	242
DESENVOLVE SP	2.386	3.403	1.017
COSESP (*4)	120	-	- 120
CPP	1.510	2.003	493
CPSEC	283	297	14
EMAE	927	1.065	138
EMTU	1.785	1.965	180
PRODESP	827	790	- 38
Total	66.544	71.375	4.830

Fonte: Elaborado pela fiscalização a partir de dados do BGE 2023, p. 170.

(*1) Calculado pela Contadoria, BGE 2022, tabela 3 apresentada acima.

(*2) Calculado TCE SP.

(*3) A empresa Metrô passará a ser uma Estatal Dependente a partir de 2024, conforme apontado em suas Demonstrações Financeiras.

(*4) A empresa COSESP foi extinta em 2022.

Um destaque importante referente a empresa Metrô é que apesar de possuir resultado acumulado negativo, inclusive apurou prejuízo no exercício de 2023 e, conforme demonstrado acima, apresentou um aumento do saldo de equivalência patrimonial. A explicação, conforme figura abaixo, é a integralização de capital no valor de R\$ 2.713.990 mil no ano de 2023 que, sendo superior ao prejuízo no exercício, viabilizou uma variação positiva no Patrimônio Líquido.

Figura 41 - DMPL do Metrô - 2023
 Companhia do Metropolitan de São Paulo - Metrô

 Demonstrações das mutações do patrimônio líquido
 Em 31 de dezembro de 2023 e 2022

(Em milhares de Reais, exceto quando indicado de outra forma)



	Capital social	Ações em tesouraria	Ajustes de avaliação patrimonial	Prejuízos acumulados	Total
Saldos em 31 de dezembro de 2021	43.307.459	(16)	78.116	(9.369.637)	34.015.922
Prejuízo do exercício	-	-	-	(1.167.147)	(1.167.147)
Valor justo sobre títulos e valores mobiliários	-	-	(256)	-	(256)
Ganho atuarial	-	-	74.998	-	74.998
Integralização de capital	2.382.937	-	-	-	2.382.937
Saldos em 31 de dezembro de 2022	45.690.396	(16)	152.858	(10.536.784)	35.306.454
Prejuízo do exercício	-	-	-	(900.176)	(900.176)
Valor justo de títulos e valores mobiliários	-	-	(906)	-	(906)
Perda atuarial	-	-	(52.428)	-	(52.428)
Integralização de capital	2.713.990	-	-	-	2.713.990
Saldos em 31 de dezembro de 2023	48.404.386	(16)	99.524	(11.436.960)	37.066.934

Fonte: DFs do Metrô consultado em seu site oficial.

Não obstante esta análise, a partir de 2024 (conforme apontado em suas Demonstrações Financeiras publicada referente a 2023), a empresa Metrô passará a ser uma Empresa Estatal Dependente, dessa forma, deixará de ser um investimento avaliado pelo Método de Equivalência Patrimonial e passará a ter seus saldos consolidados no Balanço Geral do Estado.

2.5.2 Empresas estatais dependentes e consolidação das Demonstrações Contábeis

As demonstrações contábeis das empresas estatais dependentes são consolidadas às demonstrações contábeis do Estado. Para tanto, algumas regras de consolidação são aplicadas, como a eliminação do saldo de investimentos do Estado contra o seu Patrimônio Líquido, de forma que o ativo e patrimônio do Estado não fiquem em duplicidade. Significa dizer que o saldo de investimento correspondente a estas empresas, não está compondo o saldo consolidado da Conta Investimentos neste grupo do Ativo Não Circulante.

Em 2023, assim como nos outros anos, o saldo do Patrimônio Líquido das empresas dependentes consolidadas às demonstrações contábeis do Estado foi divulgado em Notas Explicativas do BGE (abaixo).

Tabela 76 - Consolidação das Empresas Dependentes do Estado conforme BGE 2023

31/12/2023					
Empresas	Patrimônio Líquido	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	PL (-) AFAC	Percentual de Participação no Capital Social	Saldo do Investimento pelo MEP
	(1)	(2)	(3) = (1 - 2)	(4)	(5) = (3 x 4)
DOCAS	198.309.750	286.717.920	(88.408.170)	99,00000000	(87.524.088)
CPTM	10.070.234.651	1.125.883.651	8.944.351.000	99,99904000	8.944.265.134
CETESB	79.466.000		79.466.000	99,99894300	57.355.745
IPT	289.533.177	1.180.838	288.352.339	99,99967527	288.351.403
DERSA	(1.131.238.000)		(1.131.238.000)	99,99999948	(1.131.237.994)
Total	9.506.305.578	1.413.782.409	8.092.523.169	-	8.071.210.200

31/12/2022					
Empresas	Patrimônio Líquido	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	PL (-) AFAC	Percentual de Participação no Capital Social	Saldo do Investimento pelo MEP
	(1)	(2)	(3) = (1 - 2)	(4)	(5) = (3 x 4)
DOCAS	199.233.898	286.717.920	(87.484.022)	99,00000000	(86.609.182)
CPTM	10.242.259.628	1.125.883.651	9.116.375.976	99,99904000	9.116.288.459
CETESB	145.775.252		145.775.252	99,99894300	145.773.711
IPT	108.575.071	1.180.838	107.394.234	99,99967527	107.393.885
DERSA	(1.134.665.061)		(1.134.665.061)	99,99999948	(1.134.665.056)
Total	9.561.178.787	1.413.782.409	8.147.396.378	-	8.148.181.818

Fonte: BGE 2023, p. 171.

Assim como refizemos os cálculos para avaliar se os saldos contabilizados de empresas Não Dependentes estão corretos, da mesma forma refizemos os cálculos das empresas Dependentes, abaixo:

Tabela 77 – Empresas Estatais dependentes – Teste de cálculo - Método de Equivalência Patrimonial (MEP)

Empresas	Patrimônio Líquido conforme publicado pela empresa	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	PL (-) AFAC	Percentual de Participação no Capital Social	31/12/2023		Diferença Saldo do Investimento
					Saldo do Investimento pelo MEP	Saldo do Investimento pelo MEP	
Fonte da informação	(*1)	(*1)	(*2)	(*3)	(*2)	(*3)	(*2)
	(1)	(2)	(3) = (1 - 2)	(4)	(5) = (3 x 4)	(6)	(7) = (6-5)
DOCAS	194.104	292.152	-98.048	99,00000000	-97.068	-87.524	9.544
CPTM	10.158.105	851.079	9.307.026	99,99904000	9.306.937	8.944.265	-362.672
CETESB	57.356		57.356	99,99894300	57.355	57.356	0
IPT	87.655	13.539	74.116	99,99981660	74.116	288.351	214.235
Dersa (*4)	0		0	99,99999948	0	-1.131.238	-1.131.238
Total	10.497.220	1.156.771	9.340.450	-	9.341.340	8.071.210	-1.270.130

Fonte:

(*1) Publicação do Balanço Patrimonial disponibilizado no site de cada Empresa.

(*2) Calculado TCE SP.

(*3) Divulgado no BGE 2023, p. 171.

(*4) Empresa extinta em 2023. BGE 2023 página 168. A Contadoria afirma que ainda está em andamento o processo de extinção da empresa e todos os saldos remanescentes serão apurados e ajustados ao final do processo em 2024.

Apesar da Contadoria ter preparado e apresentado a Tabela 76 acima na qual afirma ter apurado um saldo de R\$ 8,07 bilhões (o mesmo saldo que utilizamos para o teste apresentado na Tabela 77), este saldo não reflete os valores apresentados no balanço. O balanço patrimonial, grupo de Ativo, está incorreto em R\$ 18 bilhões a menor conforme apontado no primeiro Achado.

Assim como identificamos diversos erros nos cálculos de MEP sobre as empresas Não Dependentes, o mesmo ocorreu no cálculo das empresas Dependentes sendo necessário implementar as melhorias apontadas no Achado 2. Importante destacar que no caso da DERSA, maior diferença da Tabela 77, a Contadoria afirma que ainda está em andamento o processo de extinção da empresa e todos os saldos remanescentes serão apurados e ajustados ao final do processo em 2024, não se tratando, portanto, de erro de cálculo.

Além disso, diversas dessas empresas vêm acumulando prejuízos, ou seja, na prática, os Adiantamentos para Aumento de Capital contabilizados são, na realidade, cobertura de prejuízos e não investimento. No relatório de 2022 este ponto foi abordado e visto que não houve alteração nesta realidade, permanece a recomendação a seguir. Como recomendação das Contas Anuais analisadas por essa Corte em 2022, constou recomendação:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

51 . Adote medidas de gestão visando o saneamento das finanças das Empresas Estatais dependentes;

Em manifestação quanto a esta recomendação, naquele ano, o CODEC – Conselho de Defesa dos Capitais do Estado (SFP) esclareceu que em algumas situações, os prejuízos são esperados²²⁰. Segundo este documento, em relação à CPTM, por exemplo, no que tange aos déficits orçamentários e prejuízos acumulados, as receitas das tarifas cobradas do público não remuneram suficientemente todas as despesas da Companhia, em especial aquelas de depreciação. Afirma ainda que os valores investidos pelo Estado não têm como objetivo equacionar os prejuízos contábeis acumulados, não necessitando, desse modo, de saneamento de suas finanças.

De forma reiterada, houve manifestação do CODEC²²¹ no sentido de que as empresas estão sendo bem geridas e que, em sua maioria, os

²²⁰ TC-005866.989.20 - Evento 568.31, p. 3: No caso da CPTM, destacada no relatório do Tribunal, os aportes de recursos tiveram como destinação principal a expansão e modernização da malha ferroviária operada pela companhia e os prejuízos acumulados decorrem dos déficits anuais acumulados ao longo do tempo expressos no Patrimônio Líquido e resultam das tarifas cobradas do público não remunerarem suficientemente todas as despesas da companhia, em especial aquelas de depreciação.

²²¹ TC-005272.989.23 – Evento 49.14.

prejuízos são decorrentes de fatores não financeiros tais como Depreciações e Provisões.

É necessário discordar. Os aportes de capital do Estado estão, indiretamente, fazendo cobertura aos prejuízos operacionais, inclusive com valores equivalentes, como ficou demonstrado. Adoção de medidas de saneamento das finanças são imprescindíveis.

A recomendação se mantém. São necessárias medidas de gestão para saneamento das empresas estatais dependentes, pois, constantes prejuízos podem, no futuro, inviabilizar a atividade de importantes serviços públicos, além de absorver todo o investimento realizado pelo Governo Estadual, na forma de aporte de recursos para capital.

2.5.3 Adiantamento para Futuro Aumento de Capital

A Contadoria informa no BGE 2023 que:

Adiantamentos para Futuros Aumentos de Capital – AFAC representa os recursos transferidos pelo acionista majoritário às empresas estatais e ainda não incorporados ao capital social da empresa. Em 2023 este item não sofreu alterações nas empresas estatais dependentes e não dependentes apresentando um saldo de R\$ 3.597.121.084 em 31 de dezembro de 2023.

Quando da integralização de capital nas estatais dependentes, os saldos de AFAC são eliminados no processo de consolidação. Quando da integralização de capital nas estatais não dependentes, os saldos de AFAC são transferidos para a rubrica de Participações Societárias. (BGE 2023, p.170).

A Contadoria apurou e publicou os seguintes saldos:

Tabela 78 – Adiantamento para Futuro aumento de Capital – BGE 2023

Adiantamento para Futuro aumento de Capital	31/12/2023	31/12/2022
Empresas Estatais Dependentes	1.413.782.409	1.413.782.409
Empresas Estatais Não Dependentes	2.183.338.675	2.183.338.675
Total	3.597.121.084	3.597.121.084

Fonte: BGE 2023, p. 170.

Ao fazermos o levantamento dos dados para os testes de MEP, conseguimos também identificar os saldos registrados a título de AFAC. Com isso identificamos a seguinte realidade:

Tabela 79 – Teste sobre registro de AFAC

R\$ milhões

Empresas	Balço Publicado de Cada empresa Controlada	Registrado no Ativo - Investimento	Diferença
Fonte da informação	(*1)	(*2)	
CDHU	540	875	335
DESENVOLVE SP	0	1.000	1.000
EMTU	331	308	- 23

Total Não Dependentes	871	2.183	1.312
DOCAS	292	287	5
CPTM	851	1.126	275
IPT	14	1	12
Total Dependentes	1.157	1.414	257
Total	2.028	3.597	1.569

Fonte:

(*1) Publicação do Balanço Patrimonial disponibilizado no site de cada Empresa.

(*2) Divulgado no BGE 2023, p. 170 e 171.

Como observado, a Contadoria não atualizou os registros referentes a AFAC o que nos remete novamente ao segundo ACHADO, no qual a Contadoria precisa rever seu fluxo de apuração e contabilização das informações relativas aos Investimentos do Estado de São Paulo.

2.5.4 Participações Societárias – Método de Custo

Por meio desse método, o investimento é registrado no ativo permanente a preço de custo e a entidade investidora somente reconhece o rendimento na medida em que receber as distribuições de lucros do item investido. As distribuições provenientes de rendimentos sobre investimentos do ativo permanente são reconhecidas como receita patrimonial.

Tabela 80 - Participações avaliadas pelo método de custo

Empresas	31/12/2023	31/12/2022
CIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM	653.020	780.326
ALGAR TELECOM S/A	449.652	474.778
SÃO PAULO TRANSPORTE S.A.		173.499
DESENV. RODOVIARIO S/A - DERSA	15.309.246	70.752
TELECOMUNICACOES BRASILEIRAS S.A. - TELEBRAS	47	133
CIA. TRANSMISSAO ENERG.ELET.PLT-CTEEP	104	97
DELTA DE MATOZINHOS S.A	9	9
DELTA DE ARCOS S.A	3	3
Total	16.412.083	1.499.597

Fonte: BGE 2023 - item 5.1.6.2 Participações Societárias – Método de Custo, p. 171.

A movimentação relevante neste quadro ocorreu na DERSA sob alegação de ajuste de saldo do balanço de extinção.

2.5.5 Propriedades para Investimento

As propriedades para investimento se referem a imóveis para gerar receita de aluguel, valorização de capital ou ambos, e não para uso em suas atividades operacionais e/ou administrativas do Estado. Em 2023 registraram no Balanço Patrimonial do Estado o saldo R\$ 18,78 milhões:

Tabela 81 - Propriedades para Investimento 2022 e 2023

Propriedades para Investimentos		31/12/2023	31/12/2022
GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO	- Edifícios	16.205.567	16.205.567
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	- Prédios	2.576.885	2.576.885
Total		18.782.452	18.782.452

Fonte: BGE 2023 – item 5.1.6.3 Propriedades para Investimentos, p. 170.

2.5.6 Outros Investimentos

A Contadoria informa no BGE 2023 que:

a apresentação do item “Outros” que foi remodelada no quadro a seguir e sofreu a realização de saneamento contábil encerrando o exercício com redução significativa de R\$ 6.242.171.554 e montante final de R\$ 1.652.867.166 (R\$ 7.895.038.720 em 2022). O saneamento contábil tratou a conciliação de saldos do item “Não Recolhidas na Caixa de Valores” que representa os valores a receber e não integralizados relacionados a aportes de capital às empresas dependentes e não dependentes cuja contrapartida encontra-se nas respectivas inscrições em restos a pagar de aporte de capital. Os valores saneados sem contrapartida em saldos inscritos de restos a pagar para esse item somaram o montante de R\$ 6.238.448.088 reduzindo o valor final para R\$ 1.625.255.674. As principais entidades que influenciaram nesta redução foram a Agência de fomento do Governo do Estado de São Paulo - DESENVOLVE SP com R\$ 3.000.000.000,00, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU com R\$ 1.929.638.472,00 e a Cia. Metropolitana de São Paulo – Metrô com R\$ 575.685.057, que juntas totalizaram R\$ 5.505.323.529 em baixas (BGE, 2023, p. 167).

Segue abaixo abertura desse grupo:

Tabela 82 - Propriedades para Investimento 2022 e 2023

Outros - Investimentos Permanentes	31/12/2023	31/12/2022
Não Recolhidas na Caixa de Valores	1.625.255.674	7.863.703.762
Entidades Depositárias de Ações	25.248.700	25.248.700
Recolhidas na Caixa de Valores		3.735.535
Investimentos do RPPS de Longo Prazo - <u>Consol.</u>	1.972.426	1.972.426
Em Poder das Entidades	422.379	422.380
Demais Investimentos Permanentes	104.940	92.871
Obras de Arte e Outros Bens Singulares	76.481	76.481
Bens Móveis Não Destinados a Uso	21.009	21.009
(-) Redução ao Valor Recuperável de Investimentos - <u>Consol.</u>	(234.442)	(234.442)
Total	1.652.867.166	7.895.038.720

Fonte: BGE 2023, p. 169.

2.6 IMOBILIZADO

Ativo Imobilizado é o grupo de contas do ativo formado pelos itens tangíveis, mantidos para o uso da entidade, para produção ou fornecimento de serviços ou para fins administrativos, inclusive os decorrentes de operações que transfiram para a entidade os benefícios, riscos e controle desses bens, cuja utilização se dará por mais de um exercício, ou seja, mesmo que a entidade não tenha a propriedade deste bem, mas, na essência, assuma os benefícios, riscos e controle do item em questão (MCASP, 2021, 9ª edição).

O tratamento contábil a ser dado ao Ativo Imobilizado também é definido pelo MCASP, dentre a Parte II que trata dos Procedimentos Contábeis

Patrimoniais²²². Os procedimentos de reconhecimento e mensuração de ativos imobilizados **se aplicam aos bens móveis e imóveis**, que abrangem os bens do patrimônio cultural que incluirão, além do valor cultural, os benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços²²³.

Todos os itens do ativo imobilizado estão sujeitos à depreciação ou exaustão, com apuração mensal, e na condição de que o bem esteja em condições de uso. Assim, recomenda-se que o governo estadual, ao final de cada exercício, realize a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo. Ao fim da depreciação e da exaustão o valor líquido contábil deve ser igual ao valor residual²²⁴.

Em 2016 quando o Estado de São Paulo iniciou o processo de reconhecimento do ativo imobilizado nos moldes das normas então vigentes, devido à ausência de normatização específica sobre modelos de mensuração para fins de reconhecimento inicial de ativo imobilizado, utilizou como referência a NBC TSP Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público, capítulo 7, que trata de Mensuração de Ativos e Passivos nas Demonstrações Contábeis²²⁵.

Devido às características dos bens imóveis e ativos de infraestrutura avaliados, a base de mensuração utilizada pelo Estado foi o Valor de Mercado e Custo de Reposição Depreciado, com reconhecimento em contrapartida ao Patrimônio Líquido:

Tendo em vista as características dos bens imóveis e ativos de infraestrutura do Estado de São Paulo (ativos avaliados), foi adotado Valor de Mercado para itens cujo valor de mercado é verificável por meio de fontes públicas e disponíveis, e Custo de Reposição Depreciado (Custo de Reposição ajustado por um fator de depreciação para refletir a condição de usado do ativo), para ativos de natureza especializada e ativos de natureza não especializada com preço de mercado não verificável. Todos os ajustes de reconhecimento inicial de ativo imobilizado foram reconhecidos em contrapartida ao Patrimônio Líquido como ajuste de primeira adoção (BGE 2023, p.15).

A mensuração para o reconhecimento inicial também segregou a natureza dos imóveis do Estado em especializada e não especializada:

Para os imóveis de natureza especializada, devido às características específicas de suas construções, foi utilizada a metodologia do custo de reposição depreciado, cuja determinação reflete a capacidade

²²² São exceções aos procedimentos mencionados: ativos biológicos, produtos agrícolas, direitos minerais e reservas minerais tais como petróleo, gás natural e recursos não regenerativos semelhantes.

²²³ Por exemplo, o caso de um prédio histórico usado como escritório.

²²⁴ MCASP 9º ed – Parte II, item 11 - Ativo Imobilizado, p. 224 em diante.

²²⁵ BGE 2023, p. 15.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

ociosa do imóvel em relação a real necessidade de potencial de serviço (obsolescência econômica).

O critério de seleção para mensuração de imóveis de natureza especializada diferiu apenas para as rodovias estaduais, já que foram selecionadas para mensuração apenas as rodovias não concedidas.

Com relação aos imóveis de natureza não especializada, foi utilizada a metodologia de mercado para a mensuração de seus valores contábeis para fins de reconhecimento inicial, tendo como referência principal informações geradas por transações de mercado envolvendo ativos idênticos ou de natureza similar. Nos casos em que o bem imóvel não tenha preço de mercado identificável, a abordagem de mercado foi substituída pela metodologia do custo de reposição depreciado. (BGE 2023, p. 16)

E em relação aos bens obtidos a título gratuito, esses são reconhecidos inicialmente pelo valor da nota de doação ou valor de mercado, ou valor contábil líquido da unidade de origem quando da transferência de ativos entre unidades:

Quando da incorporação de bens obtidos a título gratuito, eles são reconhecidos inicialmente pelo valor apresentado na nota de doação ou, quando nenhum valor ou um valor muito baixo é apresentado na nota de doação, pelo valor de mercado na data de recebimento. Nos casos de transferências de ativos entre unidades, o ativo é reconhecido inicialmente pelo valor contábil líquido da unidade de origem na data da transferência. (BGE 2023, p. 15)

Após o início do processo de reconhecimento pela Contadoria Geral, em 2016, somente houve reconhecimento de outros imóveis em 2017 e nos exercícios seguintes ocorreram somente ajustes em decorrência das baixas, transferência e depreciação²²⁶.

A composição do imobilizado (bens móveis e imóveis) foi apresentada no Balanço Geral do Estado de 2023 conforme abaixo (posição já líquida da depreciação/amortização):

Tabela 83 – Imobilizado (valores em reais)

Imobilizado	31/12/2023	31/12/2022
Bens Móveis	31.104.169.211	28.566.719.401
Bens Imóveis	138.238.339.067	130.835.870.891
Total	169.342.508.278	159.402.590.291
Imobilizado - Poder - Órgão	31/12/2023	31/12/2022
Executivo	166.816.107.099	157.122.571.449
Judiciário	1.792.714.962	1.795.785.954
Ministério Público	285.990.426	246.336.577
Legislativo	109.918.741	107.973.727
Tribunal de Contas do Estado	337.777.050	129.922.584
Total	169.342.508.278	159.402.590.291

Fonte: BGE 2023, p. 170.

²²⁶ BGE 2023, item 2.3.6 Imobilizado, p. 16.

A seguir, detalhamos a evolução, por Poder, nos últimos 2 anos dos registros contábeis dos bens móveis e imóveis:

Tabela 84 - Imobilizado Saldos detalhados de 2022 e 2023 - Por Poder R\$ milhões
 31/12/2022 A.V. 31/12/2023 A.V. A.H

Código Nome Poder	Código Nome Sub Título	Saldo Atual		Saldo Atual		
Total de 0 - PODER EXECUTIVO		157.123	99%	166.816	99%	6%
0 - PODER EXECUTIVO	12311 - BENS MOVEIS- CONSOLIDACAO	34.993	22%	38.019	22%	9%
	12321 - BENS IMOVEIS- CONSOLIDACAO	137.687	86%	145.569	86%	6%
	12381 - (-)DEP., EXAUSTAO E AMORT ACUMS - CONS	-15.555	-10%	-16.771	-10%	8%
	12391 - (-)RED AO VLR RECUP DE IMOBILIZADO - CONS	-3	0%	-1	0%	-55%
Total de 1 - PODER LEGISLATIVO		238	0%	448	0%	88%
1 - PODER LEGISLATIVO	12311 - BENS MOVEIS- CONSOLIDACAO	80	0%	86	0%	7%
	12321 - BENS IMOVEIS- CONSOLIDACAO	158	0%	394	0%	150%
	12381 - (-)DEP., EXAUSTAO E AMORT ACUMS - CONS	0	0%	-32	0%	-100%
Total de 2 - PODER JUDICIARIO		1.796	1%	1.793	1%	0%
2 - PODER JUDICIARIO	12311 - BENS MOVEIS- CONSOLIDACAO	806	1%	840	0%	4%
	12321 - BENS IMOVEIS- CONSOLIDACAO	1.569	1%	1.615	1%	3%
	12381 - (-)DEP., EXAUSTAO E AMORT ACUMS - CONS	-579	0%	-662	0%	14%
Total de 3 - MINISTERIO PUBLICO		246	0%	286	0%	16%
3 - MINISTERIO PUBLICO	12311 - BENS MOVEIS- CONSOLIDACAO	158	0%	184	0%	16%
	12321 - BENS IMOVEIS- CONSOLIDACAO	190	0%	212	0%	12%
	12381 - (-)DEP., EXAUSTAO E AMORT ACUMS - CONS	-102	0%	-110	0%	8%
TOTAL GERAL		159.403	100%	169.343	100%	6%

Fonte: Sigeo.

2.6.1 Bens Móveis

O Estado desenvolveu²²⁷ entre 2015 e 2017 o Sistema de Administração para Almojarifado e Bens Móveis – SAM em parceria com a PRODESP e integração com o Sistema de Administração Financeira do Estado - SIAFEM para fins de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis. O SAM é composto por dois módulos, um para gestão dos almojarifados e outro para os bens móveis. Os seguintes normativos foram editados com a finalidade de orientar os setoriais:

²²⁷ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 16/2020.

- Política Contábil para os Bens Móveis;
- Política Contábil para os Estoques;
- Instrução 00001/CGE, de 07/02/2018 – Dispõe sobre os princípios e procedimentos no reconhecimento e mensuração de Estoques no Sistema de Contabilidade do Estado de São Paulo;
- Instrução 00002/CGE, de 07/02/2018 – Dispõe sobre os princípios e procedimentos no reconhecimento e mensuração de Bens Móveis no Sistema de Contabilidade do Estado de São Paulo;
- Decreto nº 63.616, de 31/07/2018 – Institui o Sistema de Gestão do Patrimônio Mobiliário e de Estoques do Estado, no âmbito da administração Direta, Autárquica e Fundacional, e dá outras providências correlatas;
- Instruções 00003/CGE, de 16/10/2018 e 0004/CGE, de 30/11/2018 – Estabelece instruções sobre o Sistema de Administração de Materiais no Estado de São Paulo; e
- Decreto nº 63.616/2018 - regulamentado pelas Instruções nº 003 e 004/CGE de 2018, que estabeleceram regras para adequação dos órgãos e entidades do Estado para propiciar uma gestão contábil, orçamentária, patrimonial e financeira eficiente e eficaz dos bens móveis e estoques.

Ao longo de 2019 houve a continuidade do processo de implementação do SAM nas unidades setoriais do Estado por meio de contratação junto à PRODESP e até 31/12/2020 foram adquiridas, junto à PRODESP, várias licenças de utilização do SAM que estavam em fase de implantação em 39 órgãos para o módulo de estoque e 38 órgãos para o módulo de bens móveis²²⁸.

Até o exercício de 2023, foi concluída a implantação do módulo de controle de estoques em 493 unidades gestoras do Estado, com a movimentação de informações e de registro contábil de forma integrada com o ContabilizaSP. A implantação do módulo de bens móveis foi finalizada em 627 unidades gestoras, das quais 273 já se encontram com o processo completo de integração no ContabilizaSP. Nas unidades onde a integração completa já se concretizou, os controles de bens móveis e os registros contábeis acontecem de forma

²²⁸ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 11/2021.

automática. Nas 354 unidades gestoras restantes, a finalização da implantação do módulo bens móveis, deverá ocorrer durante 2024.²²⁹

Abaixo temos a relação dos bens móveis do Poder Executivo que totalizaram o valor de R\$ 38,02 bilhões em 2023:

Tabela 85 – Evolução do reconhecimento de bens móveis Poder Executivo 2022 e 2023

		R\$ milhões				
Código Nome Poder	Código Nome Item	31/12/2022 Saldo Atual	A.V.	31/12/2023 Saldo Atual	A.V.	A.H
Total de 0 - PODER EXECUTIVO		34.993	100%	38.019	100%	9%
0 - PODER EXECUTIVO	1231101 - MAQUINAS, APA, EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS	8.764	25%	9.366	25%	7%
	1231102 - BENS DE INFORMATICA	3.333	10%	4.727	12%	42%
	1231103 - MOVEIS E UTENSILIOS	2.815	8%	3.027	8%	8%
	1231104 - MAT CULTURAIS, EDUCACIONAIS E DE COMUNICACAO	425	1%	457	1%	8%
	1231105 – VEICULOS (*1)	8.559	24%	9.124	24%	7%
	1231106 - PECAS E CONJUNTOS DE REPOSICAO	6	0%	6	0%	0%
	1231107 - BENS MOVEIS EM ANDAMENTO	14	0%	30	0%	115%
	1231108 - BENS MOVEIS EM ALMOXARIFADO	8.945	26%	9.476	25%	6%
	1231109 - ARMAMENTOS	599	2%	612	2%	2%
	1231110 - SEMOVENTES	10	0%	16	0%	51%
	1231111 - INSTRUMENTOS PARA DESENHO	2	0%	2	0%	13%
	1231199 - DEMAIS BENS MOVEIS (*2)	1.522	4%	1.175	3%	-23%

Fonte: Sigeo.

(*1) veículos terrestres, ferroviários, aeronaves e embarcações.

(*2) Inclui bens em poder de terceiros.

As adições de bens móveis do exercício de 2023 foram ocasionadas pelo reconhecimento de alguns ativos, realizado como parte do processo gradual de adoção dos novos procedimentos contábeis patrimoniais do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Os itens que sofreram maiores variações de saldo em relação ao ano anterior foram os Bens de informática; Máquinas, Aparelhos, Equipamentos e Ferramentas; e Veículos.²³⁰

2.6.2 Bens Imóveis

O Parecer Prévio das contas do exercício de 2018 consignou orientação para que esta equipe de fiscalização realizasse acompanhamento sobre os procedimentos de reconhecimento dos bens imóveis.

²²⁹ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 21/2024.

²³⁰ BGE 2023, p. 171-172.

As legislações vigentes relativas ao Bens Imóveis no Estado de São Paulo estão relacionadas abaixo:

- Decreto nº 61.163, de 10 de março de 2015 – reformula o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado – SGPI e dá providências correlatas; e
- Decreto nº 64.030, de 27 de dezembro de 2018 – estabelece diretrizes para atualização cadastral do Sistema de Gerenciamento de Imóveis - SGI, altera dispositivos do Decreto nº 61.163, de 10 de março de 2015, que reformula o sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado – SGPI, e dá providências correlatas.

O Decreto nº 61.163/2015, atualizado pelo Decreto nº 64.030/2018, estabeleceu diretrizes e prazos para atualização cadastral dos imóveis no Sistema de Gerenciamento de Imóveis – SGI:

Artigo 7º-A – As atualizações cadastrais devem ser realizadas sempre que necessárias e, obrigatoriamente, uma vez ao ano, até o último dia útil do mês de julho.

Em 15 de setembro de 2021 foi publicado o Decreto nº 66.017, que organiza a Secretaria de Orçamentos e Gestão e definiu como órgãos centrais do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado - SGPI o Conselho do Patrimônio Imobiliário – CPI e a Coordenadoria de Patrimônio do Estado, cujas principais atribuições são definidas em seu art. 66:

Artigo 66 - A Coordenadoria de Patrimônio do Estado tem as seguintes atribuições:

I - participar da elaboração, implementação e do monitoramento das políticas estaduais de gestão do patrimônio público, com destaque para aquisição, distribuição, uso, manutenção e desmobilização dos ativos imobiliários e mobiliários;

II - coordenar e gerir o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado - SGPI, buscando estabelecer princípios, diretrizes, normas e regras para o aprimoramento do uso e exploração integrada dos ativos patrimoniais do Estado;

III - contribuir para a obtenção de uma política de investimento eficiente dos órgãos públicos, observando a distribuição de bens e ativos com equidade e eficiência;

IV - implementar ações, iniciativas, instrumentos, métodos e melhores práticas para o racionamento dos gastos públicos e obtenção de receitas no âmbito da gestão patrimonial;

V - apoiar as atividades desenvolvidas pela Secretaria, prestando o apoio necessário nos assuntos relacionados ao exercício de sua competência e auxiliando a tomada de decisões;

VI - promover a integração da política patrimonial com as demais políticas globais e setoriais do Governo, ofertando suporte à execução de políticas públicas;

VII - colaborar na fiscalização quanto ao uso e destinação do patrimônio público, adotando as providências necessárias à sua defesa junto aos órgãos de controle interno e externo;

VIII - dar apoio técnico e prestar orientação aos demais órgãos e entidades estaduais nos temas e atividades relacionados à gestão do patrimônio;

[...]

XVII - exercer as funções de Secretaria Técnica e Executiva do Conselho do Patrimônio Imobiliário - CPI;

XVIII - realizar procedimentos licitatórios para as alienações;

XIX - gerir os contratos relativos às alienações efetuadas com pagamento parcelado, incluindo os procedimentos para cobrança administrativa.

A Contadoria Geral do Estado iniciou um trabalho em 2016 através da Consultoria da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI com a participação da Secretarias de Estado e entidades da Administração Indireta, de maneira que pudesse avaliar a aplicabilidade da metodologia definida para a execução da mensuração dos imóveis e os bens de infraestrutura com base no SGI. Com base nos trabalhos realizados, foram tratados pela Contadoria Geral do Estado, atualizados os valores e registrados no SIAFEM/SP cerca de 1.600 imóveis e bens de infraestrutura que constaram no Balanço Geral do Estado de 2016.

A próxima etapa dos trabalhos seria o desenvolvimento da estrutura e a integração do Sistema de Gerenciamento de Imóveis – SGI com o sistema SIAFEM/SP de maneira que fosse tratada de forma padronizada e sistematizada a gestão das informações sobre os imóveis e a estruturação das informações para os bens de infraestrutura.

A Coordenadoria da Contadoria Geral do Estado nos informou que até 2023 não ocorreram avanços nas definições de novos procedimentos a serem adotados junto ao sistema SGI que possibilitassem avanço também em relação ao registro contábil no SIAFEM²³¹, portanto, a relação de imóveis identificados e contabilizados decorrentes do trabalho realizado pela consultoria FIPECAFI, no que se refere ao controle e posição contábil dos imóveis do Estado, permanece a mesma desde 2016. São, portanto, 8 anos sem ações e resultados concretos²³².

A Contadoria destaca ainda que, de acordo com manifestação da Coordenadoria do Patrimônio Imobiliário, está em andamento um novo sistema

²³¹ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 21/2024, CGE 08/04/2024, p. 1-2.

²³² Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 21/2024, p. 3-4.

de controle do inventário dos bens imóveis do Estado, pois vigora o entendimento de que o atual sistema SGI não atende de forma adequada as necessidades daquela Coordenadoria²³³.

Após os esclarecimentos prestados a esta fiscalização pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, concluímos pela necessidade de continuidade dos trabalhos de integração do sistema SGI, ou outro que vier a substituí-lo com o sistema SIAFEM/SP, para que a gestão das informações sobre os imóveis seja tratada de forma padronizada, sistematizada e integrada aos procedimentos e registros contábeis dos bens imóveis.

Em 2023 não houve avanço nos aspectos e procedimentos de reconhecimento dos bens imóveis em relação ao exercício anterior, e, desde 2018, estão paralisadas as iniciativas para regularização do reconhecimento dos bens imóveis.

A seguir apresentamos a composição dos bens imóveis do Estado em 31 de dezembro de 2023 e 2022, incluindo todos os poderes:

Tabela 86 – Composição dos Bens Imóveis (em reais)

Bens Imóveis	31/12/2023	31/12/2022
Estradas	43.894.417.770	43.894.417.770
Terrenos	24.911.486.028	24.891.244.993
Edifícios	12.517.620.877	12.130.338.077
Bens Imóveis em Andamento	2.811.746.665	2.800.221.346
Instalações para Infraestrutura	2.768.587.039	2.867.656.033
Outros Bens de uso Especial	2.929.639.470	2.866.583.435
Reforma, Benfeitoria ou Melhoria	790.027.914	790.027.914
Presídios e Delegacias	4.114.118.861	4.113.876.853
Hospitais e Unidades de Saúde	554.146.980	554.146.980
Fazendas, Parques e Reservas	163.170.653	67.470.073
Prédios	267.428.135	244.068.493
Aquartelamentos	8.274.645.742	8.274.645.742
Imóveis de uso Educacional	1.710.369.732	1.710.369.732
Benfeitorias em Propriedades de Terceiros	150.970.465	152.115.180
Estudos e Projetos	44.932.054	46.256.087
Laboratórios e Observatórios	394.675.079	390.646.000
Imóveis Comerciais	10.292.800	10.292.800
Imóveis de uso Recreativo	21.980.000	21.980.000
Obras em Andamento	41.459.580.517	33.777.593.893
(-) Depreciação/Amortização Acumulada	(9.550.109.755)	(8.764.955.031)
(-) Redução a Valor Recuperável	(1.387.960)	(3.125.480)
Total	138.238.339.067	130.835.870.891

Fonte: BGE 2023, item 5.1.7.2.1 p. 175.

A movimentação dos bens imóveis ocasionadas pelo reconhecimento de alguns ativos foi detalhada no Balanço Geral do Estado 2023 (BGE, 2023, p. 174).

²³³ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 05/2023, p. 2.

Tabela 87 – Bens Imóveis – Movimentação (em reais)

Bens Imóveis - Movimentação	Saldo Inicial	Adições	Baixas e Transferências	Total
Estradas	43.894.417.770	-	-	43.894.417.770
Terrenos	24.891.244.993	621.079.408	(600.838.373)	24.911.486.028
Edifícios	12.130.338.077	2.580.163.862	(2.192.881.062)	12.517.620.877
Bens Imóveis em Andamento	2.800.221.346	288.346.818	(276.821.499)	2.811.746.665
Instalações para Infraestrutura	2.867.656.033	68.665.723	(167.734.717)	2.768.587.039
Outros Bens de uso Especial	2.866.583.435	126.844.056	(63.788.022)	2.929.639.470
Reforma, Benfeitoria ou Melhoria	790.027.914	-	-	790.027.914
Presídios e Delegacias	4.113.876.853	242.009	-	4.114.118.861
Hospitais e Unidades de Saúde	554.146.980	10.402.673	(10.402.673)	554.146.980
Fazendas, Parques e Reservas	67.470.073	202.781.266	(107.080.686)	163.170.653
Prédios	244.068.493	61.070.473	(37.710.831)	267.428.135
Aquartelamentos	8.274.645.742	-	-	8.274.645.742
Imóveis de uso Educacional	1.710.369.732	12.141.438	(12.141.438)	1.710.369.732
Benfeitorias em Propriedades de Terceiros	152.115.180	2.098.362	(3.243.078)	150.970.465
Estudos e Projetos	46.256.087	-	(1.324.033)	44.932.054
Laboratórios e Observatórios	390.646.000	4.029.079	-	394.675.079
Imóveis Comerciais	10.292.800	-	-	10.292.800
Imóveis de uso Recreativo	21.980.000	-	-	21.980.000
Obras em Andamento	33.777.593.893	13.178.801.234	(5.496.814.610)	41.459.580.517
Total	139.603.951.402	17.156.666.402	(8.970.781.022)	147.789.836.782
Depreciação/Amortização	Saldo Inicial	Adições	Baixas e Transferências	Total
Bens de Uso Especiais	(4.592.290.593)	(1.015.630.775)	238.891.111	(5.369.030.257)
Instalações	(1.181.045.059)	(544.433)	34.687	(1.181.554.806)
Demais Bens	(2.980.842.450)	(7.037.527)	350.355	(2.987.529.622)
Amortização Acumulada	(10.776.929)	(1.319.206)	101.066	(11.995.070)
Redução a Valor Recuperável	(3.125.480)	(1.832.960)	3.570.480	(1.387.960)
Total	(8.768.080.511)	(1.026.364.902)	242.947.699	(9.551.497.715)
Total Geral	130.835.870.891	16.130.301.500	(8.727.833.323)	138.238.339.067

Fonte: BGE 2023, p. 176.

Os bens imóveis tiveram incorporações de R\$ 17,15 bilhões, baixas e transferências de R\$ 8,97 bilhões, resultando em saldo final de R\$ 147,78 bilhões em 2023. Nas depreciações e amortizações, conta redutora dos bens imóveis, houve variação total de R\$ 783,4 milhões, totalizando uma redução dos bens imóveis em R\$ 9,55 bilhões ao final de 2023. A movimentação mais representativa dos bens imóveis ocorreu no item Obras em andamento com adições de R\$ 13,17 bilhões.

Como informação mais detalhada e, com o objetivo de orientar os trabalhos da fiscalização para o próximo exercício, a tabela seguinte detalha a atual classificação dos imóveis já reconhecidos do Poder Executivo.

Tabela 88 - Evolução do reconhecimento de bens imóveis do Poder Executivo – 2022 e 2023

	R\$ milhões				
	31/12/2022	A.V.	31/12/2023	A.V.	A.H
Código Nome Sub Item	Saldo Atual		Saldo Atual		
Total de BENS IMOVEIS	137.687	100%	145.569	100%	6%
Total de 1232101 - BENS DE USO ESPECIAL	54.517	40%	54.799	38%	1%
123210102 - IMOVEIS COMERCIAIS	10	0%	10	0%	0%
123210103 - EDIFICIOS	11.155	8%	11.246	8%	1%
123210104 - TERRENOS/GLEBAS	24.272	18%	24.277	17%	0%
123210105 - ESTUDOS E PROJETOS	46	0%	45	0%	-3%
123210106 - AQUARTELAMENTOS	8.275	6%	8.275	6%	0%
123210107 - AEROPORTOS/ESTACOES/AERODROMOS	790	1%	790	1%	0%
123210108 - IMOVEIS DE USO EDUCACIONAL	1.710	1%	1.710	1%	0%
123210110 - FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS	67	0%	163	0%	142%
123210111 - IMOVEIS DE USO RECREATIVO	22	0%	22	0%	0%
123210114 - LABORATORIOS/OBSERVATORIOS	391	0%	395	0%	1%
123210115 - HOSPITAIS E UNIDADES DE SAUDE	554	0%	554	0%	0%
123210117 - PRESIDIOS/DELEGACIAS	4.114	3%	4.114	3%	0%
123210123 - PREDIOS	244	0%	267	0%	10%
123210198 - OUTROS BENS IMOVEIS DE USO ESPECIAL	2.867	2%	2.930	2%	2%
Total de 1232105 - BENS DE USO COMUM DO POVO	43.894	32%	43.894	30%	0%
123210503 - ESTRADAS	43.894	32%	43.894	30%	0%
Total de 1232106 - BENS IMOVEIS EM ANDAMENTO	2.798	2%	2.810	2%	0%
123210601 - = OBRAS EM ANDAMENTO	278	0%	271	0%	-3%
123210602 - OBRAS EM ANDAMENTO	1.564	1%	1.565	1%	0%
123210605 - ESTUDOS E PROJETOS	269	0%	261	0%	-3%
123210606 - INSTALACOES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	24	0%	24	0%	0%
123210607 - = REFORMA, BENFEITORIA OU MELHORIA	645	0%	670	0%	4%
123210620 - OBRAS E URBANIZACAO	8	0%	8	0%	0%
123210621 - OBRAS RODOVIARIAS	9	0%	9	0%	0%
Total de 1232107 - INSTALACOES	2.868	2%	2.769	2%	-3%
123210701 - INSTALACOES PARA INFRAESTRUTURA	2.868	2%	2.769	2%	-3%
Total de 1232108 - BENFEITORIAS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS	152	0%	151	0%	-1%
123210801 - = BENFEITORIAS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS	152	0%	151	0%	-1%
Total de 1232180 - BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR - SIAPATRI	853	1%	935	1%	10%
123218001 - = OBRAS CONCLUIDAS A INCORPORAR	853	1%	935	1%	10%
Total de 1232182 - OBRAS EM ANDAMENTO - SAIOBRAS	17.934	13%	21.587	15%	20%
123218201 - = VALOR ORIGINAL	27.559	20%	31.213	21%	13%
123218203 - * VALOR ORIGINAL A CLASSIFICAR	-9.625	-7%	-9.625	-7%	0%
Total de 1232188 - BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR	6.374	5%	7.561	5%	19%
123218801 - BENS IMOVEIS DESAPROPRIADOS	3.547	3%	4.879	3%	38%
123218802 - APORTE RECURSO PARC.PUB.PRIVADA-PPP-OBRA	117	0%	117	0%	0%
123218851 - = INCORPORADOS POR EXECUCAO ORCAMENTARIA	14	0%	-	0%	-100%
123218852 - BENS A CLASSIFICAR	2.696	2%	2.565	2%	-5%
Total de 1232199 - DEMAIS BENS IMOVEIS	8.298	6%	11.063	8%	33%

123219902 - IMOVEIS EM PODER DE TERCEIROS	5.917	4%	8.680	6%	47%
123219903 - MATERIAIS TEMPORARIA/TE SEPARADOS DE IMOVEIS	740	1%	740	1%	0%
123219905 - BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR	-	0%	7	0%	100%
123219906 - BENS IMOVEIS A ALIENAR	-	0%	681	0%	100%
123219940 - OUTROS BENS IMOVEIS	954	1%	956	1%	0%
123219956 - BENS IMOVEIS A ALIENAR	681	0%	-	0%	-100%
123219990 - OUTROS BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR	6	0%	-	0%	-100%

Fonte: Sigeo.

Atualmente, os valores registrados como bens imóveis no grupo de Imobilizado não refletem a posição real dos bens em poder do Estado de São Paulo. Em resposta à Requisição DCG-1 nº 22/2024 foi fornecida planilha²³⁴ de controle onde existem imóveis próprios e locados, além dos imóveis que são objeto de autorização de uso, cessão, concessão, comodato, permissão de uso e convênio. A planilha informa a existência total de 36.656 imóveis, incluindo órgãos de todos os poderes e os imóveis locados pelo Estado.

Ocorre que o relatório SGI não é confiável. Após análise dos dados, como exemplo dos problemas identificados sobre este controle administrativo, identificamos que dos 36.656 imóveis registrados, 25.960 estão com **valor zerado**, 520 estão registrados com valor menor ou igual a **R\$ 1.000,00** e o imóvel com maior valor é a “Escola Estadual Professor Benedito Borges Vieira” registrado com valor de **R\$ 3,59 trilhões**.

Na auditoria de 2022, foram selecionados os 20 imóveis de maior valor de acordo com o cadastro imobiliário do Estado de São Paulo que somavam **R\$ 3,63 trilhões** e, devido ao valor altamente discrepante, solicitamos uma análise por parte do Estado. Em pedido de informação complementar à Requisição DCG-1 nº 06/2023, a Coordenadoria de Patrimônio do Estado (CPE) foi questionada quanto ao critério de avaliação adotado e ao mecanismo para validação dos valores e dimensões dos imóveis constantes do Sistema de Gerenciamento de Imóveis. Identificaram diversos erros para os quais informaram que as distorções e erros presente nesses 20 imóveis foram corrigidos e apresentaram nova planilha.

Decorrido um ano da fiscalização do exercício de 2022 onde a CPE afirmou que ajustes foram feitos e problemas sanados, a fiscalização atual, exercício de 2023, foi surpreendida com a permanência das inconsistências nos

²³⁴ Extração do Sistema de Gerenciamento de Imóveis (SGI), de responsabilidade do Conselho do Patrimônio Imobiliário (CPI), fornecida por Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 06/2023 em 13/02/2023.

mesmos 20 itens, ou seja, foi oferecida uma falsa declaração, pela Coordenadoria do Patrimônio, à fiscalização do exercício de 2022²³⁵.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento, em resposta à Requisição de Informações DCG-1 nº 21/2024, informou que não houve alteração em relação aos anos anteriores referente aos controles e posição contábil dos imóveis que foram identificados e contabilizados em decorrência dos trabalhos de consultoria realizado pela FIPECAFI.

2.6.3 Depreciação

Em análise detalhada das depreciações e amortizações registradas no período foram diagnosticados diversos casos de Unidades Orçamentárias que não estão reconhecendo a depreciação do período, além de valores defasados:

Tabela 89 - Imobilizado 2019 a 2023- UOs selecionadas – Poder Executivo

Código Nome UO	Código Nome Título	Saldo Atual – Em R\$ milhares				
		2019	2020	2021	2022	2023
Total Geral		76.494.110	76.761.364	78.364.576	80.055.467	79.544.941
09057 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC DE MEDICINA DA USP	1231 - BENS MOVEIS	342.208	354.364	337.486	361.587	383.682
	1232 - BENS IMOVEIS	420.090	433.142	446.836	488.128	507.960
	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS					-191.683
10058 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	1231 - BENS MOVEIS	2.769.876	2.844.793	3.010.571	2.990.656	0
	1232 - BENS IMOVEIS	1.081.689	1.088.776	1.095.478	1.109.733	751
	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS				0	
10066 - FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	1231 - BENS MOVEIS	19.206	19.252	20.033	16.801	16.835
	1232 - BENS IMOVEIS	373	373	373	373	373
	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS					-11.422
16055 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM- DER	1231 - BENS MOVEIS	102.428	103.129	106.083	218.426	17.586
	1232 - BENS IMOVEIS	47.701.488	48.233.516	48.847.871	49.974.505	50.029.402
	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS				-88.493	-3.920
26051 - DEPTO. ESTRADAS DE RODAGEM- DER	1231 - BENS MOVEIS					166.301
	1232 - BENS IMOVEIS					2.674.376
	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS					-101.120
18004 - POLICIA MILITAR DO	1231 - BENS MOVEIS	2.849.170	3.034.581	3.371.850	3.750.865	4.111.395
	1232 - BENS IMOVEIS	9.733.835	9.782.482	9.818.912	9.867.033	9.901.260

²³⁵ Extração do Sistema de Gerenciamento de Imóveis (SGI), de responsabilidade do Conselho do Patrimônio Imobiliário (CPI), fornecida por Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 22/2024 em 18/04/2024.

ESTADO DE SAO PAULO (*1)	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS	-503.651	-718.040	-932.428	-1.146.839	-1.361.444
18005 - CORPO DE BOMBEIROS (*1)	1231 - BENS MOVEIS	336.498	363.851	397.473	540.353	714.094
	1232 - BENS IMOVEIS	171.728	171.728	171.728	174.910	175.715
	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS	-4.056	-5.407	-6.759	-8.111	-10.127
18007 - SUPERINTEND.PO LICIA TECNICO-CIENTIFICA (*1)	1231 - BENS MOVEIS	159.628	159.997	187.740	226.940	230.630
	1232 - BENS IMOVEIS	108.677	109.067	113.445	132.854	172.460
	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS	-3.224	-4.606	-5.988	-7.369	-9.508
37092 - CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANO S-CPTM	1231 - BENS MOVEIS	4.854.827	7.401.727	7.696.679	8.093.735	8.316.090
	1232 - BENS IMOVEIS	10.405.801	11.452.224	11.832.305	11.867.154	12.323.028
	1238 - (-)DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS	-4.052.483	-8.063.583	-8.145.112	-8.507.773	-8.507.773

Fonte: Sigeo.

(*1) Depreciação registrada somente pertinente a Bens imóveis. Qual a razão de não registro da depreciação dos bens móveis?

Em resposta à Requisição DCG-1 nº 21/2024 foram oferecidas as seguintes explicações que demonstram o desrespeito, pelas unidades orçamentárias, às determinações e normas contábeis vigentes. Consequência disso é uma demonstração contábil consolidada pelo governo do estado com saldos discrepantes, incorretos e que não refletem a realidade patrimonial do Estado de São Paulo:

Questão 7.4. Apresente as necessárias explicações para os questionamentos dos casos exemplificados na tabela Anexo II.

Resposta: Os casos apresentados referem-se as Autarquias:

- 09057 – Hospital das Clinicas da Faculdade de Medicina da USP não avançou no registro dos Bens Imóveis;

- Departamento de Estradas de Rodagem – DER de código de gestão 26051 que é a nova unidade instituída por reforma administrativa em 2022 onde encontra-se ainda tratando a transferência de saldos da gestão antiga 16055 e a readequação dos registros contábeis no sistema SIAFEM;

- A Universidade de São Paulo – USP alega autonomia administrativa pela Constituição Estadual e Federal para a execução dos registros contábeis de forma tempestiva no sistema SIAFEM;

- Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto somente em 2023 avançou na integração automatizada do sistema SAM com o SIAFEM e gerou registro da depreciação.

- Em relação a Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Polícia Civil não há nenhum avanço nas tratativas relativas a adoção de estrutura de gestão de imobilizado ou de integração de sistema com o sistema SIAFEM que permita os adequados registros contábeis.

Urgente determinar que USP, Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Superintendência da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo e outras Unidades que porventura

não estejam reconhecendo o efeito da depreciação em seu imobilizado adotem as diretrizes contábeis necessárias para a efetiva atualização do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado de São Paulo, em seu poder.

2.6.4 Recomendações de exercícios anteriores

Concluindo, a implantação de adequado controle e respectivo registro contábil do imobilizado, em especial dos bens imóveis, é recomendação deste Tribunal já por diversos exercícios e sintetizados no quadro a seguir:

Quadro 5 - Parecer Prévio de exercícios anteriores – Recomendações pertinentes ao controle do imobilizado

Exercício	Órgão destinatário	Recomendação
2019	Fazenda e Planejamento	7.1. Nos procedimentos de reconhecimento e mensuração de ativos imobilizados, realize a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo, ao final de cada exercício.
2019	Fazenda e Planejamento	12. Aprimore a [...] a mensuração adequada dos bens móveis e imóveis, [...];
2021	Fazenda e Planejamento	3.1.1 Balanço Patrimonial: Realize o reconhecimento, mensuração e avaliações periódicas dos bens imóveis, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, incluindo a totalidade dos bens de uso especial, além dos bens de uso comum do povo.
2021	Fazenda e Planejamento	3.1.2 Balanço Patrimonial: Adote plano de ação, definindo prazos e responsáveis pelos procedimentos de identificação do patrimônio imobiliário estadual, reconhecimento, mensuração e definição da vida útil, de modo a viabilizar o registro contábil e adequação às normas contábeis vigentes, inclusive a depreciação.
2021	Fazenda e Planejamento	3.1.3 Balanço Patrimonial: Adote os necessários procedimentos de reclassificação entre os grupos de contas, adequando-os conforme sua natureza. Com exceção dos bens de infraestrutura, os prazos definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional venceram em 2019 e, os bens já deveriam estar reconhecidos, reclassificados e sob acompanhamento de sua vida útil.
2022	Ao Governador do Estado	<p>1.1.3 Imobilizado – Bens Imóveis: Apresente um plano de ação, com prazos determinados e responsáveis e que defina políticas setoriais de cadastramento, registro e controle imobiliário, definindo principalmente quem assume importantes tarefas de avaliações e descrições dos imóveis, serviços de engenharia pertinentes e atendimento às exigências dos cartórios de registro de imóveis.</p> <p>Além disso, o Plano de Ação precisa indicar os responsáveis, recursos humanos qualificados para os trabalhos de levantamento de todos os imóveis, respectivos cadastros, classificação e mensuração inicial.</p> <p>A política a ser definida precisa definir competências e procedimentos para identificação dos imóveis, definição da vida útil e mensuração de acordo com as normas contábeis vigentes, de modo a viabilizar o registro contábil, inclusive da depreciação.</p> <p>Importante que a Administração reconheça, mensure e avalie periodicamente os bens imóveis do Estado conforme preconizado pelo MCASP.</p> <p>A Administração deve, inclusive, revisar anualmente a vida útil e o valor residual dos itens de seu ativo, de modo que, ao fim da depreciação e da exaustão, o valor líquido contábil seja igual ao valor residual.</p>

2022	Ao Governador do Estado	3.1.5 Imobilizado – Bens Imóveis: Atualmente, os valores registrados no grupo de Imobilizado e demonstrados no Balanço Patrimonial não refletem a posição real dos bens em poder do Estado de São Paulo. Existem fortes evidências de que o Poder Executivo do Estado de São Paulo possui mais de 30.000 imóveis não reconhecidos nas demonstrações contábeis. Apenas 2.948 imóveis estão reconhecidos no Balanço Patrimonial, ou seja, pouco mais de 8% dos imóveis catalogados em Sistema de Gerenciamento de Imóveis, alimentado por todos os Órgãos Estaduais. Existem 1173 imóveis avaliados em R\$ 120 bilhões sem o respectivo registro contábil. Assim, faz-se necessário ações que: > permita o reconhecimento, mensuração e avaliações periódicas dos bens imóveis, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, incluindo a totalidade dos bens de uso especial, além dos bens de uso comum do povo, que até então, inclui apenas parte das estradas.
2022	Ao Governador do Estado	3.1.6 Imobilizado: ao final de cada exercício, cabe realizar a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo. Ao fim da depreciação e da exaustão o valor líquido contábil deve ser igual ao valor residual.

Fonte: Pareceres Prévios dos exercícios de 2019 a 2022.

Resumindo, todas as recomendações feitas desde 2019 e até hoje não atendidas dizem respeito a um controle confiável e efetivo do Imobilizado do Estado como um todo. Não existe um controle Contábil e/ou Administrativo que forneça o devido respaldo para os saldos contabilizados.

O Governo do Estado de São Paulo vem apresentando manifestações e promessas²³⁶ desde a auditoria de 2019, mas que na prática não se traduziram em resultado. A Contadoria Geral do Estado esclarece que a responsabilidade pelo reconhecimento de bens imóveis, além da Secretaria da Fazenda, é compartilhada com os órgãos setoriais detentores dos imóveis e Coordenadoria de Patrimônio do Estado pertencente à Secretaria de Orçamento e Gestão, por esta razão, mais uma vez, nossas recomendações são direcionadas ao Governo do Estado, que, em última instância, responde pela inércia das demais unidades setoriais.

2.6.5 Conclusão

Pela análise efetuada, percebemos que o controle sobre o imobilizado do Estado de São Paulo é fortemente inadequado e não reflete a realidade. O Estado não conta com controles Contábeis e Administrativos mínimos para que seja possível realizar uma auditoria efetiva. Na atual condição, não é possível fazer qualquer afirmação quanto ao saldo registrado a título de Ativo Imobilizado.

²³⁶ TC-001202.989.23.
 TC-005128.989.22, evento 83.8, p. 71 a 73.
 TC-005272.989.23, evento 49.19.

Entendemos inclusive que esta falta de controle afeta fortemente a própria condução das Políticas Públicas como um todo, visto que um controle efetivo do Imobilizado do Estado poderia, por exemplo, servir de fonte de Receita de Capital na perspectiva Orçamentária. Os recursos levantados por eventuais vendas, concessões etc., poderiam servir de fonte para pagamentos de diversos tipos de obrigações/dívidas do Estado.

Os levantamentos realizados evidenciam como algumas unidades orçamentárias²³⁷ lidam com desrespeito às determinações e normas contábeis vigentes. Consequência disso é uma demonstração contábil consolidada pelo governo do estado com saldos discrepantes, incorretos e que não refletem a realidade patrimonial do Estado de São Paulo.

2.7 PROVISÕES – CURTO E LONGO PRAZO

As provisões, segregadas em circulante e não circulante, compreendem passivos de prazo ou de valor incertos, mas que têm provável exigibilidade, respectivamente, no curto ou no longo prazo.

Os saldos em 2023 e 2022 são apresentados a seguir:

Tabela 90 – Provisões

Provisões	31/12/2023	31/12/2022
Circulante	16.023.263.880	8.570.210.877
Não Circulante	984.291.713.681	774.438.138.299
Total	1.000.314.977.561	783.008.349.176

Provisões - Circulante	31/12/2023	31/12/2022
Provisão - Repartição de Créditos	14.769.670.760	7.380.666.033
Provisão - Restituição de NF Paulista	296.836.238	271.665.121
Provisão para Riscos Trabalhistas	170.843.220	147.179.582
Provisão para Riscos Cíveis	25.394.132	25.394.132
Outros	760.519.529	745.306.008
Total	16.023.263.880	8.570.210.877

Provisões - Não Circulante	31/12/2023	31/12/2022
Provisão Matemática Previdenciária	974.419.472.862	768.696.448.188
Provisão - Restituição de NF Paulista	818.144.431	716.668.750
Provisão para Riscos Trabalhistas	678.013.892	847.734.433
Provisão para Riscos Cíveis	369.829.897	294.979.722
Provisão para Riscos Fiscais	2.077.307.839	982.062.829
Outros	5.928.944.761	2.900.244.377
Total	984.291.713.681	774.438.138.299

Fonte: BGE 2023, p. 186.

²³⁷ USP, Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil do Estado de São Paulo.

No curto prazo, a variação mais relevante ocorreu no grupo Provisão – Repartição de Créditos. O aumento foi registrado na conta 217550251 – Provisão para Repartição Cota IPVA-COMP que passou de R\$ 1,67 bilhões em 2022 para R\$ 8,66 bilhões em 2023.

Já analisando o Não Circulante, o destaque da variação no período ocorreu no grupo Provisão Matemática Previdenciária. Neste caso, a variação mais relevante foi relativa às provisões previdenciárias, mais especificamente na conta de Benefícios Concedidos (227210101 - = APOS/PENS/OUTROS BENEF.CONCED-PLANO FIN.) que aumentou R\$ 117 bilhões e na conta de Benefícios a Conceder (227210201 - = APOS/PENS/OUTRO BENEF.A CONCED-PLANO FIN.) que aumentou R\$ 94 bilhões entre 2022 e 2023.

Como nos anos anteriores, alteração relevante ocorreu na Provisão Matemática Previdenciária. Sobre este tema, a Contadoria do Estado no BGE 2023 informa que apresenta um resumo da composição do saldo do passivo atuarial do Estado em 31 de dezembro de 2023, conforme relatório atuarial encaminhado pela consultoria Conde, contratada pela SPPREV para a realização dos estudos e aplicação do cálculo de atualização dos valores:

Tabela 91 - Valores Reconhecidos no Balanço Patrimonial

	Em R\$1.000	
VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2023	31/12/2022
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	644.850.813	532.774.784
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	322.871.936	232.629.018
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	967.722.749	765.403.802
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	6.108.736	2.693.370
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	973.831.485	768.097.172
Ganhos/(Perdas) Atuariais não reconhecidos		
Custo do Serviço Passado não reconhecido		
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	973.831.485	768.097.172
Saldo Provisionado em Balanço		
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	973.831.485	768.097.172

(*) Os resultados não consideram a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura.

(**) O Patrimônio foi informado pela SPPREV e está posicionado em dezembro/2023.

Fonte: BGE 2023, p. 187.

Para compreender os fatores relevantes que levaram ao aumento do valor do passivo atuarial do montante de R\$ 768 bilhões para o montante de 973 bilhões, apresenta-se a demonstração da movimentação dos Saldos e o ORA – Outros Resultados Abrangentes:

Tabela 92 - Demonstração da Movimentação dos Saldos e Outros Resultados Abrangentes
 Em R\$1.000

Movimentação dos Saldos	31/12/2023
Passivo/(ativo) atuarial líquido no início do exercício	768.097.172
Despesa/(receita) reconhecida na demonstr. do resultado do ano anterior	98.835.763
Contribuições do Estado vertidas no ano	(40.157.565)
Outros Resultados Abrangentes	147.056.113
Passivo/(ativo) atuarial líquido do final do exercício	973.831.484

Em R\$1.000	
ORA - Outros Resultados Abrangentes	31/12/2023
(Ganhos)/Perdas dos ativos	1.154.474
(Ganhos)/Perdas atuariais da Obrigação por mudança de premissas financeiras	145.901.639
(a) Efeito da alteração de premissas demográficas	
(b) Efeito da alteração de premissas financeiras	77.938.464
(c) Efeito da experiência do plano	67.963.175
Mudança no efeito do teto de ativo (asset ceiling)	
Total Remensurações	147.056.113

Fonte: BGE 2023, p. 187.

Com a diminuição da Taxa de Juros de 6,18% em 2022 para 5,49% em 2023, tivemos um aumento no passivo (letra b), além das alterações das bases de dados e a redução da Contribuição dos Inativos da Polícia Militar, ambas registradas na (letra c), e os impactos que demonstraram essas variações foram informados no quadro ORA – Outros Resultados Abrangentes em (Ganhos)/Perdas atuariais da Obrigação por mudanças de premissas financeiras compondo R\$145.901.639.754, mais o impacto do Patrimônio Líquido de R\$1.154.474.069.

Verificou-se que se adotada a taxa de juros do ano anterior de 6,18% e as variações cadastrais, as reservas diminuiriam R\$ 77.938.464.491 (item b), juntamente com os R\$67.963.175.263 (item c), totalizando R\$ 145.901.639.754.”

2.8 DEMAIS OBRIGAÇÕES

Em 2023 o subgrupo de contas de Demais Obrigações totalizou, conforme BGE, R\$ 32,52 bilhões, evidenciando um aumento de 9% comparado ao exercício anterior.

O aumento avaliando os 2 períodos ocorreu principalmente na conta de Obrigação de Cobertura do Déficit Financeiro RPPS que em 2022 o saldo era zero e agora registra R\$ 2,45 bilhões.

As tabelas subsequentes trazem a composição do saldo de “Demais obrigações” em 2023 e 2022.

Tabela 93 - Demais Obrigações

Demais Obrigações	31/12/2023	31/12/2022
Circulante	17.971.189.022	16.273.953.720
Não Circulante	14.549.121.297	13.559.053.344
Total	32.520.310.319	29.833.007.064

Demais Obrigações - Composição	31/12/2023		
	Circulante	Não Circulante	Total
Valores Restituíveis	3.707.063.331	14.016.867.170	17.723.930.501
Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	251.521.204	439.344.071	690.865.275
Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	8.152.043.043		8.152.043.043
Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos	454.410.000		454.410.000
Consignações de Ent. Autarquias e Oficiais	1.168.625.748		1.168.625.748
Adiantamentos de Clientes e outras obrigações	1.778.990.599	92.910.056	1.871.900.655
Obrigações de Cobertura do Déficit Financ. RPPS	2.458.535.097		2.458.535.097
Total	17.971.189.022	14.549.121.297	32.520.310.319

Demais Obrigações - Composição	31/12/2022		
	Circulante	Não Circulante	Total
Valores Restituíveis	5.121.695.559	12.876.716.746	17.998.412.305
Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	115.047.088	594.610.794	709.657.883
Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	7.633.993.099		7.633.993.099
Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos	454.410.000		454.410.000
Consignações de Ent. Autarquias e Oficiais	1.108.936.854		1.108.936.854
Adiantamentos de Clientes e outras obrigações	1.839.871.120	87.725.803	1.927.596.924
Obrigações de Cobertura do Déficit Financ. RPPS			
Total	16.273.953.720	13.559.053.344	29.833.007.064

Fonte: BGE 2023, p. 188 e Sigeo.

O grupo de Demais Obrigações apresentado carece de clareza e transparência. Um dos problemas é referente ao relevante saldo presente no grupo “Demais Obrigações” que conforme MCASP²³⁸, recomenda-se que os registros nesse tipo de conta sejam limitados a 10% do total do grupo. Analisando o Passivo Circulante, essa linha representa mais de 20%.

Identificamos também divergências entre o SIGEO e a apresentação/abertura dos saldos constantes desse grupo de contas, fato que sinaliza a necessidade de uma auditoria mais aprofundada e reformulação da preparação do Balanço Geral do Estado, fato este que será abordado na auditoria de 2024.

2.9 DÍVIDA FLUTUANTE E DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA

2.9.1 Dívida Flutuante e Fundada

A Dívida Flutuante (art. 92 da Lei nº 4.320/64) compreende os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de

²³⁸ MCASP 9ª edição (obrigatória até o exercício de 2023), item 3.5.4 – Consistência dos Registros e Saldos de Contas, item “e”, p. 482.

tesouraria. São dívidas com exigibilidade inferior a doze meses, na data das demonstrações.

A Dívida Fundada (art. 98 da Lei nº 4.320/64) compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos.

A Dívida Fundada deve ser escriturada com individualização e especificações que permitam verificar, a qualquer momento, a posição dos empréstimos, bem como os respectivos serviços de amortização e juros.

Além disso, a Lei Federal nº 4.320/64 também determina no art. 105, §§3º e 4º que:

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

[...]

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras cujo pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

No Estado de São Paulo, os empréstimos e financiamentos que compõem parte da dívida flutuante (Passivo Circulante) e fundada (Passivo Não Circulante) apresentam a seguinte posição em 2023:

Tabela 94 – Empréstimos e Financiamentos - Curto e Longo Prazo – 2022 e 2023

Empréstimos e Financiamentos	31/12/2023	31/12/2022
Empréstimos e Financiamentos	316.601.777.722	303.260.725.280
Total	316.601.777.722	303.260.725.280

	31/12/2023		
Empréstimos e Financiamentos - Composição	Circulante	Não Circulante	Total
Empréstimos e Financiamentos	21.815.536.338	294.786.241.384	316.601.777.722
Total	21.815.536.338	294.786.241.384	316.601.777.722

Fonte: BGE 2023, p. 179.

Tabela 95 – Empréstimos e Financiamentos - Curto e Longo Prazo – 2022

	31/12/2022		
Empréstimos e Financiamentos - Composição	Circulante	Não Circulante	Total
Empréstimos e Financiamentos	20.333.304.255	282.927.421.024	303.260.725.280
Total	20.333.304.255	282.927.421.024	303.260.725.280

Fonte: BGE 2022, p. 171.

Como demonstrado, a Dívida Flutuante aumentou em 7,3%, e a Dívida Fundada aumentou em 4,2%. Ressalta-se que aproximadamente 92% dos empréstimos e financiamentos do Estado estão concentrados no contrato de refinanciamento de empréstimo com a União que atingiu o montante de R\$ 290,68 bilhões no exercício de 2023, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 96 – Empréstimos e Financiamentos – Internos e Externos

Empréstimos e Financiamentos	2022	2023	AH%
Internos	-274.757.394.314	-290.683.209.533	5,80%
Externos	-28.503.330.965	-25.918.568.188	-9,07%
Total	-303.260.725.279	-316.601.777.721	4,40%

Fonte: SIGEO e BGE 2023, p. 180.

A dívida interna aumentou 5,8%, enquanto a dívida externa diminuiu 9,07%; somadas, a variação total do passivo aumentou em 4,4% em valores nominais.

As movimentações das dívidas interna e externa são demonstradas a seguir:

Tabela 97 – Movimentações das Dívidas Interna e Externa

Empréstimos	2023		
	Dívida Interna	Dívida Externa	Total
31/12/2022	274.757.394.314	28.503.330.965	303.260.725.280
Liberações	1.788.482.812	1.683.759.933	3.472.242.745
Atualização Monetária	33.174.866.003	(1.913.726.142)	31.261.139.861
Amortizações	(18.945.275.059)	(2.009.673.724)	(20.954.948.782)
Ajustes/Reclassificações	(92.258.537)	(345.122.844)	(437.381.381)
31/12/2023	290.683.209.533	25.918.568.188	316.601.777.722

Fonte: BGE 2023, p. 180.

A Contadoria do Estado em nota explicativa informa que:

A variação da Dívida Pública, no grupo Empréstimos e Financiamentos no exercício de 2023, apresentou um incremento de R\$13.341.052.442 o que representa um aumento de 4,40% em relação ao exercício de 2022. A atualização monetária em 2023 representa 9,87% do total da dívida e sofreu um incremento de R\$6.444.296.130 atingindo o montante de R\$ 31.261.139.861. As liberações também aumentaram 14,62% em relação a 2022 atingindo o valor de R\$ 3.472.242.745. Quanto a participação no valor total da dívida, a interna representa 91,81% com crescimento de 5,80% no ano e a dívida externa corresponde a 8,19% do total, com redução de 9,07% em relação a 2022. Destaque-se que os valores apresentados nos itens Ajustes/Reclassificações referem-se a valores que foram lançados em duplicado na dívida interna e externa no exercício de 2022 e foram baixados em 2023 (R\$ 8.992.009,20 relativos à dívida interna e R\$ 345.122.843,70 relativos à dívida externa). Adicionalmente, na dívida interna foi reclassificado em 2023 o valor de R\$ 83.266.528,19 na UG: 373201, Gestão: 37092 de uma conta de FINANCIAM. INTERNO EM CONTRATOCURTO PZO (218910951) para uma conta de TERMOS DE PARCERIA A PAGAR DO EXERCÍCIO (218910951). (BGE 2023, p. 180).

3 PROGRAMA DE RESTRUTURAÇÃO E DE AJUSTE FISCAL (RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA: LEI Nº 9.496/1997 E ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LC 148/2014 E PELA LC 156/2016)

3.1 ESTATÍSTICAS FISCAIS DO PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL (PAF) E CAPACIDADE DE PAGAMENTO (CAPAG) PARA O EXERCÍCIO DE 2023

Cerca de 78,45% da Dívida consolidada do Estado de São Paulo estão regulamentados pela Lei nº 9.496/1997, que trata do processo de renegociação e refinanciamento de dívidas. Para ser mais preciso, a movimentação financeira da dívida contratual pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 98 - Dívida Consolidada Estadual em 31/12/2023 R\$ milhares

DÍVIDA CONSOLIDADA	31/12/2022	AV	31/12/2023	AV	AH
I- Dívida Contratual	303.422.502	91,34%	316.966.871	91,26%	4,46%
Empréstimos Internos	18.278.551	5,50%	18.185.099	5,24%	-0,51%
Empréstimos Externos	28.158.208	8,48%	25.918.568	7,46%	-7,95%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	256.386.585	77,18%	272.498.110	78,45%	6,28%
Parcelamento e Renegociação de dívidas de tributos	599.158	0,18%	365.093	0,11%	-39,07%
II-Precatórios posteriores a 05/05/2000 (Inclusive) - Vencidos e não pagos	28.780.531	8,66%	30.366.047	8,74%	5,51%
III- Outras Dívidas	3.814	0,00%	3.682	0,00%	-3,46%
IV- Total Dívida Consolidada (I+II+III)	332.206.847	100,00%	347.336.601	100,00%	4,55%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados retirados do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (BGE 2023, p. 279). Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-P%C3%ABlica.aspx>. Acesso em: 26 abr. 2024.

Ao final do exercício, o saldo devedor do Acordo da Dívida, regulamentado pela Lei Complementar nº 9.496/97, alterada pelas Leis Complementares nº 148/14 e 156/16, atingiu o montante de R\$ 272.498.110 mil (duzentos e setenta e dois bilhões, quatrocentos e noventa e oito milhões, cento e dez mil reais), representando um aumento de 6,28% em relação ao exercício anterior.

A partir de 2017, as revisões do PAF (Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal) passaram a seguir as alterações da Lei Complementar nº 156/2016, que modificou as seis metas fiscais e estabeleceu que os conceitos e definições utilizados devem ser os mesmos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Com a alteração, a Lei nº 9.496/1997 estabeleceu, em seu art. 2º, que o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade federativa, conterà, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

- I. dívida consolidada;
- II. resultado primário;
- III. despesa com pessoal;
- IV. receitas de arrecadação própria;
- V. gestão pública; e
- VI. disponibilidade de caixa.

Analizamos as informações enviadas pelo Governo do Estado²³⁹, obtendo o seguinte quadro:

Tabela 99 - Resultado obtido no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

Item	Meta	Informado	Apurado
DC-Dívida Consolidada (1)	Menor ou igual a 158,57%	151,40%	151,40%
Resultado Primário (2)	No mínimo R\$ 2.388 milhões	R\$ 5,068 bilhões	R\$ 5,068 bilhões
DTP-Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo (3)	No máximo 49%	42,33%	42,29%
Receitas de arrecadação própria (4)	No mínimo R\$ 256,43 bilhões	R\$ 259,7 bilhões	R\$ 259,7 bilhões
Gestão Pública	Menor que 95%	87,71%	87,71%
Disponibilidade de Caixa (recursos não vinculados) (5)	>0	R\$ 19,65 bilhões	R\$ 19,65 bilhões

Fonte: As Metas e os Dados dos Itens (1), (2), (3), (4) e (5) estão disponíveis em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Downloads/Programa-de-Reestrutura%C3%A7%C3%A3o-e-Ajuste-Fiscal/METAS.pdf>. Acesso em: 19/04/2023 e no Portal da Fazenda Estadual no endereço: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-Fiscal.aspx#>. Acesso em: 19 abr. 2024

(2) foi considerada a RCL Ajustada de R\$ 229.367.522 conforme constou no TC-007729.989.23-6 – LRF. Despesa conforme Demonstrativo Consolidado Simplificado do RGF.

(3) no momento da consulta, acesso em 18/04/2024, o Indicador II – Poupança Corrente apresentava o índice de 87,70%. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>. Acesso em: 22 abr. 2024.

O desempenho do Governo de São Paulo na avaliação de Capacidade de Pagamento (CAPAG) realizada pelo Ministério da Fazenda tem como objetivo analisar a situação fiscal dos Entes Subnacionais que desejam contrair novos empréstimos com garantia da União. Em 2023, o Estado de São Paulo manteve a nota "B", a mesma obtida no exercício anterior.

²³⁹ TC-005272.989.23-7.

Figura 42 – Resultado da Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos Estados 2023

UF	Nota Final da CAPAG	Endividamento (DC) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida Indicador	Poupança Corrente (PC) Média Ponderada da Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada Indicador	Índice de Liquidez (IL) Obrigações Financeiras/ Disponibilidade de Caixa Indicador			
AC	B	46,9	A	90,5	B	70,1	A
AL	B	91,8	B	86,3	B	46,6	A
AM	B	40,0	A	92,2	B	9,2	A
AP	C	77,3	B	76,2	A	134,6	C
BA	A	51,5	A	84,8	A	4,5	A
CE	B	60,3	B	87,1	B	8,5	A
DF	B	42,0	A	94,3	B	59,4	A
ES	A	34,2	A	80,6	A	7,0	A
GO*	C	-	-	-	-	-	-
MA	C	40,6	A	89,1	B	**	C
MG*	D	-	-	-	-	-	-
MS	B	49,2	A	85,8	B	12,0	A
MT	A	17,5	A	78,8	A	7,1	A
PA	B	16,1	A	87,9	B	20,7	A
PB	A	33,8	A	84,5	A	2,8	A
PE	C	47,2	A	92,4	B	146,5	C
PI	B	68,9	B	89,9	B	55,8	A
PR	B	58,3	A	87,1	B	7,2	A
RJ*	D	-	-	-	-	-	-
RN	C	34,5	A	95,5	C	**	C
RO	A	44,4	A	83,7	A	3,5	A
RR	B	27,3	A	88,1	B	22,6	A
RS*	D	-	-	-	-	-	-
SC	B	58,4	A	89,0	B	10,3	A
SE	B	43,2	A	92,4	B	23,1	A
SP	B	144,5	C	87,7	B	37,8	A
TO	B	31,9	A	88,9	B	36,8	A

Fonte: Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:48416. p. 81. Acesso em 25/03/2024.

A CAPAG analisa três indicadores fiscais para a concessão de garantia pela União, são eles: I. Endividamento (DC) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida; II. Poupança Corrente (PC) Média Ponderada da Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada; III. Índice de Liquidez (IL) Obrigações Financeiras/ Disponibilidade de Caixa.

A tabela a seguir demonstrará a pontuação obtida pelo Governo de São Paulo na CAPAG de 2023.

Tabela 100 - Resultado obtido no CAPAG 2023

CAPAG 2023	Índice	Nível
Endividamento (DC)	144,5	C
Poupança Corrente (PC)	87,7	B
Índice de Liquidez (IL)	37,8	A

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados retirados da CAPAG. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:48416. p. 81. Acesso: abr/24.

Segundo o Tesouro Nacional, Estados sem boa classificação de capacidade de pagamento possuem Índice de Liquidez (IL) maior ou igual a 100%, isso significa que “o volume de obrigações de curto prazo das fontes de recursos não vinculadas é superior aos recursos em caixa²⁴⁰”. O índice de Poupança Corrente maior ou igual a 95%, indica que “a capacidade de

²⁴⁰ Informação retirada do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (versão novembro/2023). p. 81.

*pagamento foi afetada por uma relação entre receitas e despesas correntes com pouca margem para o crescimento das despesas obrigatórias estaduais*²⁴¹.

Sendo assim, nota-se na tabela acima que as pontuações atingidas pelo Governo são suficientes para que o Estado de São Paulo consiga contrair novos empréstimos com garantia da União, conforme o Inciso I do art.12 da Portaria MF nº 501 de 23/11/2017.

Tendo em vista os resultados apurados, entendemos, s.m.j., que as metas do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) foram cumpridas pelo Estado no exercício de 2023.

3.1.1 Programa de Restruturação e de Ajuste Fiscal - Aspectos Gerais

Com a edição da L.C. nº 148, de 25 de novembro de 2014, os encargos contratuais estabelecidos pela Lei 9.496/97 foram alterados.

Até 31/12/2012 foi considerada a correção pelo IGP-DI + juros de 6% a.a. (conforme cláusula décima do Contrato de Refinanciamento), após esta data foi considerada a correção pelo IPCA (IBGE) + juros de 4% a.a. limitados à taxa SELIC (L.C. 148/2014).

Estes encargos contratuais embasaram os cálculos referentes ao Termo de Convalidação quanto à apuração do saldo na posição de 01/03/2016, como também, na assinatura, em 20/06/2016, do Acordo Federativo, quando foi necessária a apuração de novo saldo, na posição de 01/07/2016.

A L.C. nº 156/2016, com efeitos a partir de 1º de julho, promoveu um prazo de pagamento adicional de 240 meses no refinanciamento das dívidas sob a Lei nº 9.496/97, e as prestações passaram a ser calculadas pela Tabela Price com base nos encargos estabelecidos pela L.C. 148/2014.

Instituiu, também, uma redução extraordinária de até 100% da parcela mensal devida para os meses de julho a dezembro de 2016, limitada à R\$500 milhões/mês. Para os meses de janeiro de 2017 a junho de 2018 a redução teve declínio gradativo de 94,73% no primeiro mês para 5,26% no último. Cada Redutor mensal foi acumulado, durante 24 meses, e atualizados pelos encargos financeiros vigentes. Ao finalizar o prazo de 24 meses, o montante do Redutor foi adicionado ao Saldo Contábil do Refinanciamento.

²⁴¹ Informação retirada do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (versão novembro/2023). p. 81.

Além do exposto, restou fixada a devolução das parcelas de dívida vencida e não pagas em decorrência de mandados de segurança providos pelo Supremo Tribunal Federal, no âmbito das discussões quanto à capitalização composta da taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC para efeito do disposto no artigo 3º da L.C. 148/14. Desta feita, a União concedeu descontos sobre os saldos devedores dos contratos existentes em 1º de janeiro de 2013 ao reconhecer os efeitos financeiros decorrentes das condições previstas na L.C. aplicados ao saldo devedor. Neste caso, a devolução das parcelas de dívida foi processada em vinte e quatro prestações mensais e consecutivas, devidamente atualizadas pelos encargos de adimplência contratuais vigentes, vencendo a primeira em julho de 2016.

Em 2020, em razão da pandemia da Covid-19, ocorreu o pagamento das parcelas previstas para janeiro e fevereiro, mas houve suspensão a partir de março, conforme descreveremos a seguir.

O Governo do Estado de São Paulo ingressou no STF com uma Ação Cautelar de Urgência em Caráter Antecedente de Ação Civil Originária (ACO 3363), pleiteando a suspensão do pagamento das parcelas do acordo da dívida, firmado conforme a Lei nº 9.496/97.

O Ministro Alexandre de Moraes deferiu a medida liminar, suspendendo a obrigação por 180 dias, devendo, obrigatoriamente, o Estado de São Paulo comprovar que os valores respectivos estão sendo integralmente aplicados na Secretaria da Saúde para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus.

Assim, as parcelas referentes a março/2020, abril/2020 e maio/2020 deixaram de ser pagas, sendo transferidas para a reserva de contingência.

Posteriormente, com a promulgação da LC 173/2020, o Governo do Estado desistiu da ação, uma vez que esta era uma condição para o enquadramento nos benefícios desta Lei (suspensão da dívida de março a dezembro/2020).

Desta forma, o valor não pago da dívida (março a dezembro/2020) foi incorporado ao saldo devedor a partir de janeiro/2022, devidamente atualizado pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos.

3.1.2 Acompanhamento do Saldo Devedor

Aproximadamente 85,97% dos compromissos do Estado de São Paulo por contratos estão disciplinados pela Lei nº 9.496/1997, provenientes do

processo de renegociação e refinanciamento de dívidas com a União. A tabela a seguir demonstrará resumo com dados do estoque do serviço da dívida relacionado às operações vigentes ou encerradas de responsabilidade do tesouro estadual.

Tabela 101 - Estoque com o Serviço da Dívida das Operações Vigentes ou Encerradas

	Saldo Devedor	AV
1 - Dívida Externa	25.918.568	8,18%
BIRD	7.425.616	2,34%
BID	12.388.562	3,91%
CAF	3.600.031	1,14%
BEI	896.393	0,28%
Agências Governamentais Estrangeiras	1.123.836	0,35%
SANTANDER/MIGA	484.130	0,15%
2 - Dívida Interna	290.683.210	91,71%
Lei nº 9496/97 alterado pela LC 148/14 e LC 156/16	272.498.110	85,97%
BNDES	10.324.502	3,26%
Banco do Brasil	5.379.534	1,70%
Caixa Econômica Federal	1.525.924	0,48%
Banco Santander	169.643	0,05%
Banco do Brasil e Itaú-Unibanco	785.497	0,25%
Total Dívida Interna e Externa	316.601.778	99,88%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas de Tributos	365.093	0,12%
Dívida Contratual do Estado	316.966.871	100%

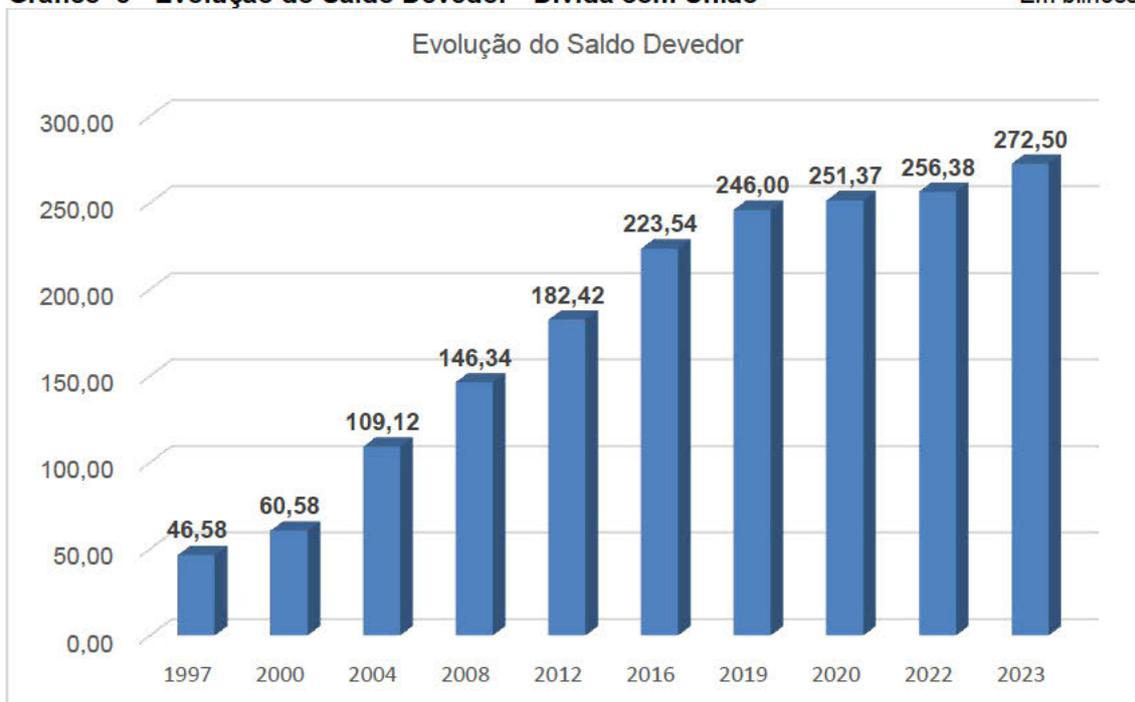
Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados retirados do portal da Secretaria da Fazenda. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-P%C3%ABblica.aspx>.

De acordo com os dados retirados do sistema Sigeo e confirmados pelo Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM), o saldo devedor da dívida estadual com a União, no final do exercício de 2023, atingiu o montante de **R\$ 272.498.110 mil**, representando um aumento de **6,28%** em relação ao exercício anterior.

O aumento gradual da dívida estadual junto à União tem sido observado durante toda a vigência do contrato de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas assinado em 1997. O Gráfico a seguir demonstrará a evolução do saldo devedor ao longo do tempo:

Gráfico 8 - Evolução do Saldo Devedor - Dívida com União

Em bilhões

Fonte: Elaborado pela DCG com dados do Portal Transparência do Estado²⁴².

Observa-se que os pagamentos mensais realizados pelo Estado ao longo de 25 anos não foram capazes de reduzir o saldo devedor da dívida. Atualmente, o saldo devedor encontra-se **21,09% maior que o valor inicial do contrato atualizado pelo índice IPCA-E**.

Tabela 102 - Saldo Devedor atualizado pelo IPCA-E

	A			B		A/B
Data inicial	Valor Contratado	Valor Atualizado em 31/12/2023	Índice	Percentual de reajuste	Saldo devedor em 31/12/2023	AH
22/05/1997	46.585.141.742	225.029.643.646	IPCA-E	383,05%	272.498.110.302	21,09%

Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados da calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br>.

Ao término do exercício de 2023, observou-se que o Governo Estadual desembolsou um total de R\$ 397,06 bilhões em pagamentos relativos ao serviço da dívida. Dessa quantia, R\$ 267,40 bilhões (67,35% do total) são referentes a pagamentos de juros e encargos, enquanto R\$ 129,66 bilhões (32,65% do total) correspondem às amortizações²⁴³.

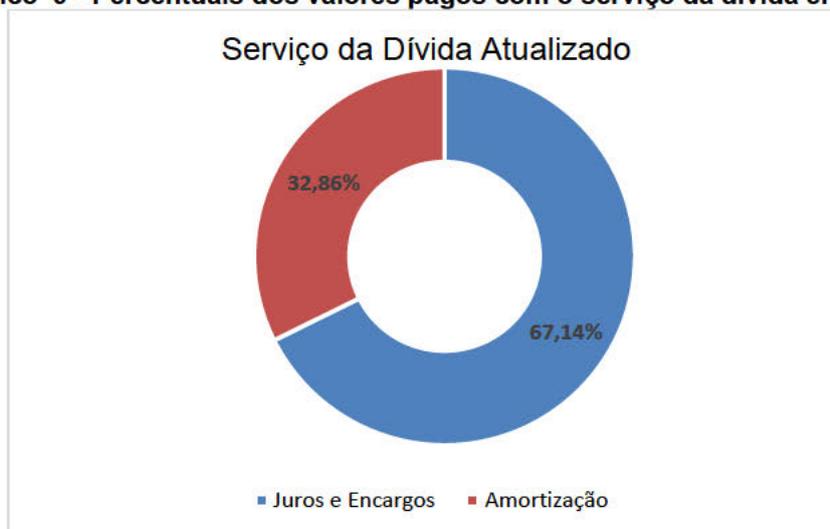
²⁴² Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-P%C3%BAblica.aspx#>.²⁴³ Valores atualizados pelo índice IPCA-E.

Tabela 103 - Pagamentos efetuados pelo Governo do Estado em 2023 Em bilhões

Pagamentos	Valor Nominal	AV	Valor Atualizado (*1)	AV
Juros e Encargos	146,96	66,50%	267,40	67,35%
Amortização	74,02	33,50%	129,66	32,65%
Total	220,98	100,00%	397,06	100,00%

Fonte: Elaborado pela DCG com dados da Requisição DCG-1 nº 39/2023 e com dados retirados do Portal da Secretaria da Fazenda.

(*1) valor atualizado pelo IPCA-E

Gráfico 9 - Percentuais dos valores pagos com o serviço da dívida em 2023


Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados do Portal Transparência da Secretaria de Fazenda e Planejamento. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-P%C3%BAblica.aspx>.

É importante ressaltar uma matéria jornalística veiculada no jornal Folha de São Paulo²⁴⁴, na qual é mencionado que o Ministério da Fazenda planeja encaminhar um projeto de lei complementar ao Congresso Nacional para renegociação da dívida pública dos Estados com a União. Segundo a reportagem, a proposta do Ministério da Fazenda visa a redução dos juros das dívidas dos estados com a União em troca de investimentos na área da educação. Conforme o projeto, os estados que aderirem ao pacto terão uma redução temporária das taxas de juros aplicadas aos contratos de refinanciamento de dívidas, prevista para ocorrer de 2025 a 2030. Entretanto, não foi mencionado pelo Ministério da Fazenda a alteração ou exclusão do Coeficiente de Atualização Monetária (CAM).

O CAM é um índice de divulgação mensal, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que tem como finalidade a correção dos valores

²⁴⁴ Matéria publicada na Folha de São Paulo em 13/04/2024, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/03/haddad-diz-a-tarcisio-que-governo-deve-renegociar-dividas-dos-estados.shtml>.

dos contratos amparados na Lei Federal 9.496/97. Até 31/12/2023, o índice atualizou o saldo devedor da dívida estadual com a União, a título de Encargos da Dívida, em aproximadamente 158,72%.

Tabela 104 - Coeficiente de Atualização Monetária acumulado no período de 01/03/2013 a 31/12/2023

Mês de Aplicação	IPCA + 4% a.a. Variação Acumulada	SELIC - Variação Acumulada	Encargos da Dívida - Variação Acumulada	Encargos da Dívida - Variação Mensal (%)	CAM Variação Mensal (%)
Dez/23	190,61%	158,72%	158,72%	0,99	0,66

Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados do Portal SAHEM- Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros juntos a Estados e Municípios. Disponível em: https://sahem.tesouro.gov.br/sahem/public/consultar_cam.jsf.

É evidente que apenas a redução temporária das taxas de juros aplicadas aos contratos de refinanciamento de dívidas, sem alteração ou exclusão da atualização monetária, não resultará em impactos significativos na redução do Saldo Devedor da dívida junto à União.

No que diz respeito à recomendação contida no Parecer Prévio de Contas do Governador do Exercício anterior, para a elaboração de um estudo específico de acompanhamento da dívida pública, a Secretaria de Fazenda e Planejamento informou que está em processo de elaboração de um Plano Estratégico de Gestão da Dívida Pública, com previsão de conclusão até 15/08/2024²⁴⁵. Até o encerramento deste relatório, o Estudo específico de acompanhamento da dívida pública, conforme recomendado no Parecer de Contas do Governador do exercício de 2022, ainda não foi fornecido e é aguardado até a data prometida de 15/08/2024.

3.1.3 Lei Complementar nº 194/2022 – Perda de ICMS – Permissão para Compensação na Dívida com a União

A LC nº 194/2022, oriunda do Projeto de Lei Complementar 18/2022, dentre outras disposições, estabeleceu que a alíquota de ICMS incidente sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações não poderá ser superior à das operações em geral (18% no caso de São Paulo).

No âmbito estadual, pode-se citar como exemplo a redução do ICMS sobre a gasolina, tributação praticada no Estado de São Paulo e que sofreu redução de 25% para 18%.

Na sequência, para compensar as perdas estaduais de arrecadação decorrentes destas reduções das alíquotas de combustíveis, referida legislação permitiu aos estados e ao Distrito Federal a compensação com parcelas da dívida administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional sem

²⁴⁵ TC-005272.989.23 (evento 49.21).

necessidade de aditivo contratual e no montante que exceder ao percentual de 5% em relação à arrecadação do tributo no ano de 2021:

Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022

[...]

Art. 3º A União deduzirá do valor das parcelas dos contratos de dívida do Estado ou do Distrito Federal administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, independentemente de formalização de aditivo contratual, as perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal ocorridas no exercício de 2022 decorrentes da redução da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que exceda ao percentual de 5% (cinco por cento) em relação à arrecadação deste tributo no ano de 2021.

§ 1º O total das perdas de arrecadação de ICMS do Estado ou do Distrito Federal irá compor o saldo a ser deduzido pela União.

§ 2º As perdas de arrecadação dos Estados ou do Distrito Federal que tiverem contrato de refinanciamento de dívidas com a União previsto no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, decorrentes da redução da arrecadação do ICMS serão compensadas integralmente pela União.

§ 3º A dedução a que se referem o caput e o § 2º deste artigo limitar-se-á às perdas de arrecadação de ICMS incorridas até 31 de dezembro de 2022 ou dar-se-á enquanto houver saldo de dívida contratual do Estado ou do Distrito Federal administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que ocorrer primeiro.

§ 4º A compensação pelos Estados e pelo Distrito Federal das perdas de arrecadação de que trata o caput deste artigo será realizada por esses entes e abrangerá as parcelas do serviço da dívida administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, e, adicionalmente ao disposto no caput deste artigo, poderão os Estados e o Distrito Federal desincumbir-se da obrigação de pagamento das parcelas do serviço da dívida com quaisquer credores, em operações celebradas internamente ou externamente ao País, em que haja garantia da União, independentemente de formalização de aditivo contratual, no montante equivalente à diferença negativa entre a arrecadação de ICMS observada a cada mês e a arrecadação observada no mesmo período no ano anterior.

[...]

Ademais, em 31/07/2022, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar²⁴⁶ para que o estado de São Paulo compensasse imediatamente as perdas de arrecadação do ICMS sobre combustíveis, por meio de descontos nas dívidas com a União.

²⁴⁶ STF -Ação Civil Ordinária nº 3591/22. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6450996>.

A Secretaria de Fazenda e Planejamento estimou os valores das perdas de arrecadação com ICMS e, posteriormente, realizou as compensações durante os períodos de 2022 e 2023, baseadas em seus cálculos internos. De forma resumida, a tabela abaixo demonstra os valores compensados pelo Estado de São Paulo.

Tabela 105 - Compensação do ICMS- Lei Complementar nº 194/2022

COMPENSAÇÃO ICMS LC 194/2022 ACO 3590 - 2022						
em R\$						
	22/08/2022	21/09/2022	21/10/2022	21/11/2022	21/12/2022	TOTAL 2022
PRINCIPAL	7.654.270,92	-	143.940.913,37	138.561.169,52	75.499.653,62	365.656.007,43
JUROS	841.010.028,28	807.100.000,00	850.597.416,48	855.259.109,57	859.303.573,31	4.213.270.127,64
ENCARGOS	5.835.700,80	-	7.261.670,15	6.679.720,91	6.056.773,07	25.833.864,93
TOTAL	854.500.000,00	807.100.000,00	1.001.800.000,00	1.000.500.000,00	940.860.000,00	4.604.760.000,00

COMPENSAÇÃO ICMS LC 194/2022 ACO 3590 - 2023					
em R\$					
	21/01/2023	21/02/2023	21/03/2023	21/04/2023	TOTAL 2023
PRINCIPAL	260.363.152,75	161.945.868,87	-	-	422.309.021,62
JUROS	863.458.585,29	868.832.368,35	762.600.000,00	845.700.000,00	3.340.590.953,64
ENCARGOS	6.098.261,96	7.821.762,78	-	-	13.920.024,74
TOTAL	1.129.920.000,00	1.038.600.000,00	762.600.000,00	845.700.000,00	3.776.820.000,00

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 39/2024.

Verifica-se na tabela acima que o total das compensações do ICMS em 2022 e 2023 alcançou R\$ 8,38 bilhões²⁴⁷. Solicitada a informar os critérios adotados para apuração das perdas de ICMS decorrentes da LC nº 194/2022, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou, por meio da Informação nº 404/SRE-G de 09/09/2022, que o método utilizado no levantamento foi baseado nos valores destacados de débitos de ICMS registrados nos documentos fiscais eletrônicos emitidos em julho de 2022, comparando-se esses dados com os valores inscritos no mesmo mês do ano anterior, atualizados pelo IPCA acumulado no período²⁴⁸.

Especificamente quanto à metodologia utilizada para mensuração no impacto na arrecadação do ICMS sobre a gasolina, a Secretaria informou que "foram utilizados os dados das Notas Fiscais Eletrônicas das saídas do combustível, disponíveis na base de dados corporativa. Foram somados os

²⁴⁷ Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1º 39/2024.

²⁴⁸ Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1º 34/2022:

"Para se apurar os valores dos impactos decorrentes da LC 194/2022 foram utilizados os valores destacados de débitos de ICMS nos documentos fiscais eletrônicos emitidos em julho de 2022, comparando-se com os valores no mesmo mês do ano anterior, atualizado pelo IPCA acumulado no período.
No caso da gasolina, combustível tributado, anteriormente à edição da LC 194/2022, com alíquota superior àquela adotada para as operações em geral (18%), foram utilizados os dados das Notas Fiscais Eletrônicas das saídas do combustível, disponíveis na base de dados corporativa. Foram somados os débitos de operações próprias e os relativos à Substituição Tributária de ICMS para o cálculo do valor da receita do item."

débitos de operações próprias e os relativos à Substituição Tributária de ICMS para o cálculo do valor da receita do item²⁴⁹.

Para os itens de energia elétrica e comunicação, a pasta comunicou, que *“considerou-se a arrecadação correspondente às operações sujeitas a alíquota superior àquela adotada para as operações em geral, dentro da legislação do ICMS de São Paulo”*.

No entanto, o montante de compensação autorizado pelo Governo Federal para o Estado de São Paulo foi de R\$ 3.736 milhões²⁵⁰. Desse modo, o Estado de São Paulo compensou R\$ 4.646 milhões acima do valor permitido pela União, credora da dívida.

A Portaria Normativa MF Nº 1.357/2023 do Ministério da Fazenda estabelece que, caso o total dos valores das prestações abatidas em um determinado exercício exceda os valores correspondentes previstos no Anexo à Lei Complementar nº 201/2023, o Estado deverá retomar os pagamentos das prestações subsequentes até o início do exercício seguinte, assim que o crédito respectivo estiver esgotado.

Em resposta à solicitação de informações sobre os procedimentos contábeis e administrativos adotados pelo Governo do Estado para regularizar as diferenças identificadas na compensação da dívida, a Secretaria da Fazenda e Planejamento comunicou, por meio de despacho datado de 18/04/2024, que *“o Artigo 4º da LC 201/2023 estabeleceu a incorporação, mediante aditivo contratual, ao saldo devedor vincendo do Refinanciamento da Lei 9.496/1997 com a União...”*. Além disso, a Secretaria informou que não ocorreu pagamento financeiro, mas quitação efetiva da parcela da dívida, com o subsequente reconhecimento da receita, e ressaltou que o Termo Aditivo mencionado no artigo 4º da LC 201/2023 ainda não foi formalizado²⁵¹.

Despacho da Secretaria da Fazenda e Planejamento

Os valores indicados acima foram incorporados ao saldo devedor em 01/01/2024 no DV0001094 (CONTA GRAFICA - COMPENSACAO PERDA DO ICMS DECORRENTE DA LC 194/22- ACO 3590 MC/SP), como ajuste de exercícios anteriores, e serão transferidos para o DV0001086 (LEI FEDERAL 9496/97 PROGRAMA DE APOIO AJUSTE FISCAL DO ESTADO PR.SF 2435/97 CONTR:22/05/97 VENC:21/05/2047-ALTERACAO LC 148/2014, ACORDO GOVERNADORES DE 20/06/2016 E LC 156/2016 - JUNTO A UNIAO),

²⁴⁹ Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1º 34/2022.

²⁵⁰ Anexo único da Lei Complementar Federal nº 201/2023.

²⁵¹ Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG-1º 39/2024.

após a assinatura do aditivo contratual previsto no Art. 4º da LC 201/2023. Na posição 01/01/2024, este valor correspondia a R\$ 5.174.760.693,94

Figura 43 - Registro das diferenças identificadas na compensação da dívida

JUROS: 4% a.a.

VALORES NÃO PAGOS		ÍNDICE CAM		ATUALIZAÇÃO VALORES NÃO PAGOS											
Data	Valor	mês	dias	Valor	Data	ano	nº dias	Saldo Inicial	Correção Saldo	Correção valor não pago	Correção Total	Juros Saldo	Juros valor não pago	Total Juros	Saldo Final
					01/12/22	2022		-	-	-	-	-	-	-	-
21/12/22	808.100.000,00	nov-22	31	0,695000	01/01/23	2023	31	11	-	2.107.968,80	2.107.968,80	-	1.028.425,93	1.029.425,93	872.297.994,73
21/01/23	1.128.820.000,00	dez-22	31	0,787300	01/02/23	2023	31	11	872.297.394,73	6.867.597,39	3.148.613,24	10.016.210,83	2.930.549,97	1.338.750,25	2.016.502.905,58
21/02/23	1.038.600.000,00	jan-23	28	0,787300	01/03/23	2023	28	8	1.016.502.905,58	15.875.927,38	2.329.716,86	18.205.644,24	6.774.596,11	999.183,69	7.764.779,80
21/03/23	782.600.000,00	fev-23	31	0,582800	01/04/23	2023	31	11	1.081.073.329,82	17.966.495,37	1.574.101,37	19.530.596,74	10.330.090,43	902.891,72	11.232.991,15
21/04/23	845.700.000,00	mar-23	30	0,638500	01/05/23	2023	30	10	1.874.436.917,51	32.487.153,55	2.357.155,48	34.844.309,03	13.023.080,23	941.240,68	13.964.320,91
21/05/23		abr-23	31	0,582800	01/06/23	2023	31	11	4.768.946.547,45	27.793.414,65	-	15.989.129,87	-	-	15.989.129,86
21/06/23		mai-23	30	0,787300	01/07/23	2023	30	10	4.812.728.091,96	37.890.608,27	-	16.168.729,00	-	-	16.168.729,01
21/07/23		jun-23	31	0,736100	01/08/23	2023	31	11	4.866.787.429,22	35.824.422,27	-	16.342.030,50	-	-	16.342.030,50
21/08/23		jul-23	31	0,736100	01/09/23	2023	31	11	4.918.953.890,97	36.206.419,59	-	16.517.207,70	-	-	16.517.207,70
21/09/23		ago-23	30	0,801400	01/10/23	2023	30	10	4.971.679.518,25	39.843.039,64	-	16.705.075,18	-	-	16.705.075,18
21/10/23		set-23	31	0,637400	01/11/23	2023	31	11	5.028.227.633,07	32.046.922,83	-	16.867.501,86	-	-	16.867.501,86
21/11/23		out-23	30	0,620200	01/12/23	2023	30	10	5.077.145.147,87	33.610.700,88	-	17.035.852,83	-	-	17.035.852,83
21/12/23		nov-23	31	0,580700	01/01/24	2024	31	11	5.127.791.701,57	29.777.086,41	-	17.191.895,96	-	-	17.191.895,96
TOTAL										367.702.344,03				171.076.339,91	

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 39/2024.

Cumpra-se relatar que os R\$ 4.646 milhões compensados acima do limite autorizado foram contabilizados no sistema SIAFEM, na conta gráfica DV000194. **Esses valores foram reajustados conforme o índice de atualização monetária e os juros contratuais. Em 01/01/2024, esse montante equivalia a R\$ 5.174 milhões, implicando em um adicional de R\$ 528 milhões em encargos para a Dívida Pública Estadual.**

Tabela 106 - Valor compensado não autorizado atualizado com juros e encargos contratuais

	Valor compensado pelo Estado de São Paulo	Valor total (em milhões)
A	Total do valor compensado pelo Estado de São Paulo	8.382
	2022	4.605
	2023	3.777
B	(-) Valor autorizado LC 201/23	3.736
C	Diferença entre o valor compensado e autorizado (A-B)	4.646
D	Juros e Encargos sobre o valor compensado não autorizado	528
	(+) Correção Monetária	357
	(+) Juros	171
E	Valor compensado não autorizado atualizado com juros e encargos (C+D) – até 01/01/2024	5.174

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 39/2024.

No que diz respeito ao FUNDEB, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou que os repasses, referentes à arrecadação dos impostos estaduais em 2023, foram integralmente depositados em favor do Fundo, conforme conciliação efetuada entre os valores devidos e os valores financeiros, conforme tabela a seguir:

Tabela 107 - Demonstrativo dos repasses dos impostos estaduais ao Fundeb

Impostos	Total Receita Estado + Município	Total devido ao FUNDEB	Repasses Financeiros R\$ milhares		
			Total Repassado ao FUNDEB no Exercício de 2023	Repasses da Competência de 2022 depositado no FUNDEB em 2023	Repasses da Competência de 2023 e depositados no FUNDEB em 2024
	(A)	(B=A*20%)	(C)	(D)	(E)
ICMS	196.690.937	39.338.187	39.385.558	610.786	550.311
IPVA	28.261.984	5.652.396	5.639.283	38.309	62.562
ITCMD	4.838.249	967.650	941.673	30.536	58.478
Trans. Perda.Arrec.ICMS (LC194/22)	3.776.820	755.364	755.363.990		
Total	233.567.989	46.713.597	801.330.504	679.631	671.351

Fonte: Despacho emitido pela Contadoria Geral do Estado em 18/04/2024, resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 39/2024.

(B = C - D + E = R\$ 46.713.597.829)

Do total devido ao Fundeb no Exercício de 2023 (R\$ 46.713.597.829), R\$ 755.363.990 decorreram da Transferência da Perda de Arrecadação do ICMS (Lei Complementar nº 194/2022), dos quais R\$ 566.523 mil correspondem à cota do Estado e R\$ 188.841 mil à cota dos Municípios. Ou seja, em 2023 foram realizados os ajustes necessários em relação aos repasses a maior realizados em 2022 e 2023 para o Fundeb e para os municípios, em razão do valor considerado a maior, pertinente à Transferência Federal decorrente das perdas de arrecadação previstas na LC nº 197/2022.

3.1.4 Conclusão

No Balanço Geral do Estado de 2023, foi registrado um montante de R\$ 272.498.110.302,83 como Dívida do Estado com a União (Lei Federal nº 9496/1997), representando um aumento de 6,28% em comparação ao exercício anterior. Atualmente, o valor da dívida corresponde a 484,95% do saldo inicial do contrato assinado em 1997.

Verificou-se nesse relatório que o Governo Estadual desembolsou até o exercício de 2023, R\$ 220,98 bilhões em pagamentos do serviço da dívida, sendo R\$ 146,96 bilhões com pagamentos de juros e encargos, e R\$ 74,02 bilhões a título de amortizações. Esses valores atualizados pelo índice IPCA passam a ser R\$ 397,06 bilhões, sendo R\$ 267,40 bilhões (67,35% do total) com pagamentos de juros e encargos, e R\$ 129,66 bilhões (32,65% do total) a título de amortizações.

Além disso, 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 21,09% maior do que o valor inicial estipulado no contrato atualizado pelo índice IPCA-E.

O total das compensações do ICMS em 2022 e 2023 decorrentes da Lei Complementar nº 194/2022 alcançou R\$ 8.382 milhões. No entanto, o montante de compensação autorizado pela Lei Complementar nº 201/2023 para o Estado de São Paulo foi de R\$ 3.736 milhões, resultando em uma diferença de R\$ 4.646 milhões em relação ao valor permitido. Consequentemente, o valor da diferença negativa foi incorporado à dívida do Estado com a União.

Verificou-se que os R\$ 4.646 milhões compensados acima do limite autorizado foram contabilizados no sistema SIAFEM, na conta gráfica DV000194. **Esses valores foram reajustados conforme o índice de atualização monetária e juros contratuais. Em 01/01/2024, esse montante equivalia a R\$ 5.174 milhões, dessa forma pode-se concluir que as compensações adicionais realizadas pelo Governo Estadual (diferença entre o valor calculado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento e o autorizado pela União) implicaram em um aumento de aproximadamente R\$ 528 milhões na Dívida Pública Estadual.**

Por fim, constatou-se que do total repassado ao Fundeb no Exercício de 2023 (R\$ 46.713.597.829), R\$ 755.363.989,82 decorreram da Transferência da Perda de Arrecadação do ICMS (Lei Complementar nº 194/2022), dos quais R\$ 566.523 mil correspondem à cota do Estado e R\$ 188.841 mil à cota dos Municípios.

IV.3. BALANÇO FINANCEIRO

O Balanço Financeiro é normatizado pelo MCASP e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 06, assim como pelo artigo 103 da Lei nº 4.320/64.

Tem o objetivo de evidenciar os ingressos (receitas orçamentárias e extraorçamentárias) e os dispêndios (despesas orçamentárias e pagamentos extraorçamentários), conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte. Possibilita, desta forma, a apuração do resultado financeiro do exercício.

O Balanço Financeiro Consolidado do exercício de 2023, comparativo a 2022, foi demonstrado da seguinte forma:

Tabela 108 – Resumo Balanço Financeiro Consolidado – 2023 R\$ milhões

INGRESSOS (a)	2023	A.V.	2022	A.V.	A.H
Receita Orçamentária (I)	326.743	70%	356.633	73%	-8%
Transferências Financeiras Recebidas (II)	19.307	4%	8.782	2%	120%
Recebimentos Extraorçamentários (III)	30.916	7%	38.639	8%	-20%
Saldo do Exercício Anterior (IV)	92.847	20%	86.128	18%	8%
TOTAL (V) = (I+II+III+IV)	469.812	100%	490.182	100%	-4%
DISPÊNDIOS (b)	2023	A.V.	2022	A.V.	A.H
Despesa Orçamentária (VI)	328.316	70%	347.319	71%	-5%
Transferências Financeiras Concedidas (VII)	10.096	2%	6.710	1%	50%
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	53.236	11%	43.306	9%	23%
Saldo para o Exercício Seguinte (IX)	78.164	17%	92.847	19%	-16%
TOTAL (X) = (VI+VII+VIII+IX)	469.812	100%	490.182	100%	-4%

Fonte: BGE 2023, p. 138.

(*) Valor está líquido das transferências intraorçamentárias e não inclui saldos das estatais não-dependentes.

Para efeito de análise, elaboramos o demonstrativo a seguir que apura as variações entre ingressos e dispêndios de mesma natureza, cuja soma deve coincidir com a variação dos saldos financeiros finais e iniciais:

Tabela 109 – Síntese por categoria do Balanço Financeiro Consolidado – 2023

Variações (c)	2023	2022
Receita Orçamentária (-) Despesa Orçamentária	(1.573)	9.314
Transferências Financ Recebidas (-) concedidas	9.211	2.072
Recebimentos extraorçamentários (-) Pagamentos Extraorçamentários	(22.320)	(4.667)
TOTAL	(14.682)	6.719

Fonte: Calculado pelo TCE com base no Balanço Financeiro apresentado pelo Estado.

Em 2023 constatou-se a seguinte situação:

1. Tanto as Receitas Orçamentárias quanto as Despesas Orçamentárias caíram entre 2022 e 2023, no entanto, a queda dessas Receitas foi de R\$ 29,9 bilhões (com destaque para a queda de Recursos Vinculados ao RPPS no qual a queda foi de R\$ 21,7 bilhões); já a queda dessas Despesas foi de apenas R\$ 19 bilhões (com destaque para queda de R\$ 21,9 bilhões das despesas ordinárias, queda de R\$ 10,2 bilhões dos Recursos destinados à Educação, aumento de R\$ 6,1 bilhões destinados

ao RPPS e aumento de R\$ 5,3 bilhões da rubrica de Outras Destinações de Recurso).

2. Com relação às Transferências Financeiras, houve superávit no valor de R\$ 9,2 bilhões.
3. Os Recebimentos Extraorçamentários, por sua vez, foram inferiores aos Pagamentos Extraorçamentários em R\$ 22,3 bilhões. Ao analisarmos o Anexo 13 das Variações Extraorçamentárias, verificamos que em 2022 houve um ingresso de R\$ 11,5 bilhões na rubrica 4112 – Impostos sobre Patrimônio e a Renda – enquanto em 2023 essa rubrica veio zerada. Este foi o principal motivo da queda comparando os 2 anos.

Realizamos a seguir um demonstrativo orientado pelo MCASP que objetiva apurar o Resultado Financeiro do Exercício, que consiste na diferença entre ingressos e dispêndios.

Tabela 110 - Apuração do Resultado Financeiro do Exercício R\$ milhões

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2023	2022
Receitas Orçamentárias	326.743	356.633
(+) Transferências Financeiras Recebidas	19.307	8.782
(+) Recebimentos Extraorçamentários	30.916	38.639
(-) Despesa Orçamentária	-328.316	-347.319
(-) Transferências Financeiras Concedidas	-10.096	-6.710
(-) Pagamentos Extraorçamentários	-53.236	-43.306
= Resultado Financeiro do Exercício	-14.682	6.719

Fonte: Elaborado pela fiscalização.

Observa-se que houve relevante queda no Resultado Financeiro, que passou de R\$ 6,7 bilhões de superávit para R\$ 14,7 bilhões de déficit financeiro em 2023.

Conforme tabela a seguir, verifica-se que o Resultado Financeiro é confirmado pelo cálculo da diferença entre a disponibilidade do exercício em 31/12/2023 e a disponibilidade de 31/12/2022, incluindo os depósitos restituíveis e valores vinculados, além do saldo em caixa e equivalentes, conforme segue:

Tabela 111 - Comparativo do Resultado Financeiro R\$ milhões

2022		2023		Variação
				Res. Financeiro
Saldo do Exercício Anterior	92.847	Saldo para o Exercício Seguinte	78.164	-14.682
Caixa e Equivalentes de Caixa	81.877	Caixa e Equivalentes de Caixa	69.518	-12.360
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	10.969	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	8.647	-2.322

Fonte: BGE 2023, p. 145.

O saldo do Disponível teve uma queda de 15% em 2023. Em 2022 houve um aumento do Disponível na ordem de 17% em relação ao ano anterior. Esta variação negativa é explicada conforme esclarecido:

Como é possível verificar, houve redução de R\$ 14.682.225.639,96 no Disponível, diferente do ocorrido nos exercícios anteriores. Essa redução foi ocasionada especialmente pelo impacto dos dispêndios extraorçamentários, que foram expressivamente superiores aos ingressos extraorçamentários (inscrições/pagamentos de restos a pagar e variação extraorçamentária), diferença está de R\$ 22.319.967.936. Outro ponto que colaborou para essa redução no Disponível foi o déficit orçamentário de R\$ 1.573.033.235. Apenas as transferências líquidas tiveram saldo positivo, no valor de R\$ 9.210.775.531, com destaque para as transferências recebidas independentes de execução orçamentária, no valor de R\$ 19.306.569.916. (BGE 2023, p. 145).

Tabela 112 - Evolução dos saldos disponíveis R\$ milhões

Ano	Saldo disponível ao final do exercício	% sobre o ano anterior
2023	78.164	-15,81%
2022	92.847	7,80%
2021	86.128	59,91%
2020	53.861	

Fonte: Atualizado utilizando BGE 2023 (p. 145).

IV.4. DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)

A Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC – tem o objetivo de contribuir para a transparência da gestão pública, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos e entidades do setor público.

A Instrução de Procedimento Contábil IPC 08 emitida pela STN ressalta que a DFC deve ser elaborada pelo método direto e evidenciar as movimentações ocorridas na conta Caixa e Equivalentes (entradas e saídas de Caixa), segregados nos fluxos das operações, dos investimentos e dos financiamentos.

O fluxo de caixa das operações compreende os ingressos, inclusive decorrentes de receitas originárias e derivadas, e os desembolsos relacionados com a ação pública e os demais fluxos que não se qualificam como de investimento ou de financiamento.

Relativamente aos investimentos, inclui os recursos relacionados à aquisição e à alienação de ativo não circulante, bem como recebimentos em dinheiro por liquidação de adiantamentos ou de amortização de empréstimos concedidos e outras operações da mesma natureza.

Com relação aos financiamentos, inclui os recursos relacionados à captação e à amortização de empréstimos e os financiamentos obtidos.

Uma importante contribuição desta demonstração é a possibilidade de analisar a capacidade da entidade em gerar caixa e equivalentes e de onde vem a maior participação nesta geração de caixa: se de sua capacidade operacional com recursos próprios ou se com recursos de terceiros (endividamento) ou como remuneração de seus investimentos.

Em 2023, os fluxos financeiros do Estado de São Paulo, comparados a 2022, são resumidos da seguinte forma:

Tabela 113 – Resumo Fluxos de Caixa em 2022 e 2023

R\$ milhões

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2023			2022		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	344.152	-327.860	16.291	366.479	-320.697	45.781
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	31	-22.543	-22.512	55	-28.425	-28.370
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	4.189	-10.329	-6.139	4.273	-9.574	-5.301
(I+II+III)	348.372	-360.731	-12.360	370.807	-358.696	12.110

APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2023	2022
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	81.877	69.767
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	-12.360	12.110
Caixa e Equivalente de Caixa Final	69.517	81.877

Fonte: Preparado pelo TCE com base na DFC apresentada no BGE 2023 (p. 228).

As informações da tabela anterior, relativas a 2023, permitem concluir que o fluxo das atividades operacionais está contribuindo com o caixa do tesouro em R\$ 16,3 bilhões. Por outro lado, os fluxos de investimento e de financiamento consumiram R\$ 22,5 bilhões e R\$ 6,1 bilhões respectivamente, gerando um fluxo negativo de R\$ 12,36 bilhões.

Em comparação com a geração líquida de caixa de 2022, houve uma redução em 2023 no valor total de R\$ 24,47 bilhões (passando de R\$ 12,1 bilhões positiva em 2022 para R\$ 12,36 negativo em 2023). Essa redução foi impulsionada principalmente pelo fluxo de caixa das atividades operacionais.

Em Notas Explicativas, o BGE 2023 (p. 239 a 240), apresenta esclarecimento para a variação nos fluxos de caixa:

Quadro 1FC: Quadro 1FC: Houve uma variação de 15,50% (R\$ 50.177.229.050) a menor em 2023 em Receitas Derivadas e Originárias. Em especial, houve uma considerável redução de 12,00% (R\$ (30.326.261.591) nas Receitas Tributária, sendo um dos maiores impactos nos ingressos da DFC, uma diminuição de 49,43% (R\$ 20.229.102.378) nas Receitas Contribuições.

Quadro 2FC: Quanto às Transferências Financeiras, houve aumento de 78,21% (ou R\$ 19.937.982.809) nas transferências correntes recebidas, em especial outras transferências correntes recebidas registrando R\$ 24.574.406.743 (R\$ 381.314.776 em 2022) que sofreram elevação de 6.344,65% (R\$ 19.937.982.809) em relação a 2022, decorrente da mudança de movimentação dos recursos financeiros referentes a cobertura do déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência que passou a ser executado por intermédio de repasse financeiro e não mais pela execução do orçamento. Houve também uma grande diminuição nos desembolsos com transferências concedidas, em especial com transferências intragovernamentais, de 51,27% (R\$ 18.005.501.329) reflexo de contrapartida da mudança de procedimento em relação a cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência que passa a figurar a partir de 2023 como repasse financeiro.

Quadro 3FC: O desembolso com despesa de pessoal sofreu um ligeiro aumento de 5,00% (R\$ 8.609.226.653). Apesar de pequeno aumento percentual, por se tratar de uma despesa de volume expressivo, pequenas variações relativas podem representar, em valor absoluto, impactos relevantes no fluxo de caixa.

As áreas que mais impactaram os desembolsos deste grupo de gastos foram a Educação, com uma elevação de 16,81% (R\$ (7.797.985.946)), e os Encargos Sociais, com uma elevação de 50,33% (R\$ 4.319.066.163) em relação a 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Quadro 4FC: Houve um aumento de desembolsos com juros e encargos da dívida de 16,30% (R\$ 1.961.433.554), em especial, um aumento de 168,13% (R\$ 879.751.934) nos gastos com juros e correção monetária da Dívida Externa.

O fluxo de caixa líquido das atividades de investimento resultou, em 2023, numa aplicação/consumo de caixa de R\$ 22.511.601.053 e, em 2022, de R\$ 28.369.512.207, apresentado uma redução de R\$ 5.857.911.153 (variação de 20,65%). Este fluxo representa os recursos aplicados com a intenção de contribuir para a geração de benefícios econômicos futuros ou ampliação do potencial de serviços, sendo que a maior parte dessa aplicação se refere à aquisição de ativo não circulante.

O fluxo de caixa das atividades de financiamento, representa o caixa complementar ao das atividades operacionais, sendo útil também na previsão de futuros desembolsos para a amortização das obrigações assumidas pelo Estado. Ficou demonstrado nesse fluxo um desembolso líquido de R\$ 6.139.448.005 em 2023 e de R\$ 5.301.355.563 em 2022, verificando-se uma variação negativa de R\$ (838.092.442) (15,81%) em relação ao ano anterior. Esse aumento no desembolso líquido se deve especialmente à diminuição nos ingressos relativos à Integralização do capital social de empresas dependentes, o qual apresentou uma variação de R\$ (526.797.041) (42,36%).

O déficit líquido de caixa de 2023, no valor total de (12.359.764.432), sofreu significativa diminuição de 202,06% (R\$ 24.470.010.984) em relação a 2022. Apesar do importante crescimento em Transferências recebidas (elevação de R\$ 19.937.982.809), representando 78,21% em relação a 2022, houve aumento expressivo em alguns itens de desembolso, atribuído, especialmente, aos seguintes desembolsos do fluxo de caixa das atividades operacionais: Pessoal e Demais Despesas (aumento de R\$ 8.609.226.653) e Variações Extraorçamentárias (aumento de R\$ 10.657.613.967), este último apresentando uma variação percentual de 153,85%, e também pela redução expressiva no ingresso com Receitas derivadas e originárias do fluxo de caixa das atividades operacionais (variação de R\$ 50.177.229.050) impactando ainda mais no decréscimo líquido de caixa para exercício de 2023.

A seguir é apresentada a Demonstração dos Fluxos de Caixa, consolidada, contendo ainda as variações que provocaram ingressos ou consumo de recursos no fluxo financeiro do Estado de São Paulo.

Tabela 114 - Demonstração dos Fluxos de Caixa

	R\$ milhões		
	2023	2022	A.H
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS			
Ingressos	344.152	366.479	-6%
Receitas derivadas e originárias	273.480	323.658	-16%
Transferências recebidas	45.432	25.494	78%
Outros ingressos operacionais	25.240	17.327	46%
Transferências Recebidas para a Execução Orçamentária (Anexo 13)	-	-	0%
Transferências Recebidas Independentes de Execução Orçamentária (Anexo 13)	19.307	8.782	120%
Variação Extraorçamentária (Anexo 13)	-	-	0%
Variação em Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	2.322	5.392	-57%
Outras Receitas/Ingressos Operacionais	3.611	3.154	14%

Desembolsos	(327.860)	(320.697)	2%
Pessoal e demais despesas	(180.765)	(172.156)	5%
Juros e encargos da dívida	(13.998)	(12.037)	16%
Transferências concedidas	(105.417)	(122.868)	-14%
Outros desembolsos operacionais	(27.681)	(13.637)	103%
Transferências Concedidas para a Execução Orçamentária (Anexo 13)	(10.096)	(6.710)	50%
Transferências Concedidas Independentes de Execução Orçamentária (Anexo 13)	-	-	0%
Variação Extraorçamentária (Anexo 13)	(17.585)	(6.927)	154%
Variação em Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	-	-	0%
Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (I)	16.291	45.781	-64%
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO			
Ingressos	31	55	-44%
Alienação de bens	26	55	-53%
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	5	0	0%
Desembolsos	(22.543)	(28.425)	-21%
Aquisição de ativo não circulante	(16.376)	(21.814)	-25%
Concessão de empréstimos e financiamentos	0	0	0%
Outros desembolsos de investimentos	(6.167)	(6.611)	-7%
Fluxo de caixa líquido das atividades de investimento (II)	(22.512)	(28.370)	-21%
FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO			
Ingressos	4.189	4.273	-2%
Operações de crédito	3.472	3.029	15%
Integralização do capital social de empresas dependentes	717	1.244	-42%
Desembolsos	(10.329)	(9.574)	8%
Amortização / Refinanciamento da dívida	(122)	(121)	1%
Outros desembolsos de financiamentos	(10.207)	(9.454)	8%
Fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento (III)	(6.139)	(5.301)	16%
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)			
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	(12.360)	12.110	-202%
Caixa e equivalente de caixa inicial	81.877	69.767	17%
Caixa e equivalente de caixa final	69.518	81.877	-15%

Fonte: BGE 2023, p. 226.

IV.5. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)

Conforme o art. 104 da Lei nº 4.320/64, “a Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.” O resultado patrimonial do exercício é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas e passará a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial do exercício.

A Demonstração das Variações Patrimoniais referente ao exercício de 2023, na modalidade sintética, encontra-se assim constituída:

Tabela 115 - Demonstração das Variações Patrimoniais – 2023 R\$ milhões

	2023	2022	Variação	A.H
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS				
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	314.177	298.545	15.632	5%
Contribuições	9.522	11.717	- 2.195	-19%
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	16.776	18.160	- 1.384	-8%
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	63.184	47.022	16.162	34%
Transferências e Delegações Recebidas	115.928	71.753	44.175	62%
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	527	377	149	40%
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	639.461	54.083	585.378	1082%
Total das Variações Aumentativas (I)	1.159.575	501.658	657.917	131%
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS				
Pessoal e Encargos	(83.836)	(87.657)	3.821	-4%
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	(55.974)	(50.019)	- 5.955	12%
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	(43.624)	(39.694)	- 3.930	10%
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	(41.132)	(37.065)	- 4.067	11%
Transferências e Delegações Concedidas	(191.660)	(132.858)	- 58.801	44%
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	(142.345)	(80.412)	- 61.933	77%
Tributárias	(2.355)	(2.358)	4	0%
Custo das Mercadorias e dos Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	(189)	(186)	- 3	2%
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	(893.204)	(36.979)	- 856.224	2315%
Total das Variações Diminutivas (II)	(1.454.318)	(467.228)	- 987.090	211%
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	(294.743)	34.430	- 329.173	-956%

Fonte: BGE 2023, p. 212.

Verifica-se que o Resultado Patrimonial foi negativo em R\$ 294,74 bilhões em 2023 (positivo em R\$ 34,43 bilhões em 2022). O resultado decorre de uma Variação Patrimonial Diminutiva (despesas) superior às Variações Aumentativas (receitas), em 25%, considerando o regime de competência.

O resultado patrimonial, no setor público, é um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas nos elementos patrimoniais do Estado naquele exercício. É uma análise do desempenho da

administração pública. Neste sentido, o patrimônio do Estado foi reduzido, somente no ano de 2023, em R\$ 294,74 bilhões.

As Variações Patrimoniais Aumentativas de Impostos, Taxas e Contribuições de melhorias são as principais receitas do Estado e são assim compostas:

Tabela 116 – Abertura da VPA de Impostos R\$ milhões

Variações Patrimoniais Aumentativas de Impostos	31/12/2023	A.V	31/12/2022	A.V	Variação	A.H
ICMS	223.828	71%	230.916	77%	- 7.088	-3%
IPVA	45.154	14%	26.596	9%	18.558	70%
ITCMD	4.405	1%	3.770	1%	635	17%
IR	14.331	5%	11.677	4%	2.654	23%
Taxas	26.458	8%	25.586	9%	872	3%
Total	314.177	100%	298.545	100%	15.632	5%

Fonte: BGE 2023, p. 223.

Em variação patrimonial de Impostos e Taxas houve aumento de R\$ 15,6 bilhões em 2023, com destaque para o aumento de 70% na arrecadação de IPVA.

Ocorreu também um grande aumento em “Outras Variações Patrimoniais Aumentativas” no valor de **R\$ 585 bilhões**, conforme podemos analisar abaixo:

Tabela 117 – Abertura de Outras Variações Patrimoniais Aumentativas

<u>Outras Variações Patrimoniais Aumentativas</u>		
Resultado Positivo de Participações	634.155.837.324	5.451.767.736
Reversão de Provisões e Ajustes de Perdas	5.305.485.730	48.631.436.482
	639.461.323.054	54.083.204.218

Fonte: BGE 2023, p. 215.

ACHADO:

Identificamos uma significativa distorção na linha de Resultado Positivo de Participações. No mês de setembro/2023, a Contadoria do Estado fez uma série de lançamentos a título de “Correção” do valor de Participação Societária que não encontram fundamento na realidade.

Inclusive, existe distorção também na VPD que será abordado em um achado próprio que contém as mesmas características. Todos os lançamentos foram realizados em setembro/23, os lançamentos possuem descrição que não se baseiam na realidade (relativo a ajuste dos investimentos registrados no Estado), tanto a distorção na VPA quanto na VPD decorre de valores relevantes e que distorcem as Demonstrações Financeiras em mais de R\$ 600 bilhões em ambos os casos.

A Contadoria se manifestou sobre este ponto e informou que o ponto levantado é pertinente e que os devidos ajustes foram feitos em 2024 visto que o SIAFEM 2023 já se encontrava fechado para lançamentos e ajustes.

Quanto a VPD, a variação mais relevante que ocorreu nessa Demonstração preparada pela Contadoria do Estado foi no grupo de Outras VPDs. Segue abertura abaixo:

Tabela 118 – Abertura de Outras Variações Patrimoniais Diminutivas

<u>Outras Variações Patrimoniais Diminutivas</u>		
Premiações	(455.817.972)	(105.234.946)
Resultado Negativo de Participações	(10.056.768.059)	(434.751.320)
Incentivos	(1.825.179.039)	(1.444.500.318)
Subvenções Econômicas	(2.286.572)	(459.307)
Constituição de Provisões	(221.649.361.281)	(9.890.967.886)
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	(659.214.415.561)	(25.103.431.803)
	(893.203.828.484)	(36.979.345.579)

Fonte: BGE 2023, p. 216.

ACHADO:

Identificamos uma significativa distorção na linha de Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas. No mês de setembro/2023, a Contadoria do Estado fez uma série de lançamentos a título de “Correção” do valor de Participação Societária que não encontram fundamento na realidade.

Assim como apontado no achado anterior, todos os lançamentos foram realizados em setembro/23, os lançamentos possuem descrição que não se baseiam na realidade (relativo a ajuste dos investimentos registrados no Estado), tanto a distorção na VPA quanto na VPD é de valores relevantes e que distorcem as Demonstrações Financeiras em mais de R\$ 600 bilhões em ambos os casos.

Como informado anteriormente, a CGE se manifestou sobre este ponto e informou que o ponto levantado é pertinente, trata-se de erro e que os devidos ajustes foram feitos em 2024 visto que o SIAFEM 2023 já se encontrava fechado para lançamentos e ajustes.

Por fim, é importante ressaltar a relevância da Demonstração das Variações Patrimoniais, que é um instrumento de avaliação de gestão, sendo também um indicador de gestão fiscal, com influência direta na formação do Patrimônio Líquido do período, além de ser ferramenta essencial para elaboração e análise dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

IV.6. DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO – DMPL

A DMPL – Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido – permite a avaliação da evolução do Patrimônio Líquido da entidade “Estado de São Paulo”, ou seja, para cada conta do Patrimônio Líquido, deve ser possível analisar os eventos que provocaram mutações de um exercício para o outro.

A DMPL do exercício de 2023, preparado pela Contadoria do Estado, é apresentada na sequência:

Tabela 119 – DMPL preparada pela CGE

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO									
DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO									
Exercício: 2023									
ESPECIFICAÇÃO	Patrimônio Social / Capital Social	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC)	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reservas de Lucros	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em Tesouraria	TOTAL
Saldos Iniciais	68.867.121.866	1.746.608.778	79.929.564	1.193.174.730	263.670	492.646.525	(707.915.665.723)	(268)	(635.536.920.878)
Ajuste de Exercícios Anteriores			9.978.048				(16.669.308.499)		(16.659.330.451)
Aumento de Capital		(334.139.751)					(283.649)		(334.483.400)
Resgate / Remissão de Ações e Cotas								(11)	(11)
Juros sobre o Capital Próprio									
Resultado do Exercício							(294.742.926.277)		(294.742.926.277)
Ajustes de Avaliação Patrimonial				1.054.654.587					1.054.654.587
Constituição / Reversão de Reservas						307.762			307.762
Dividendos a Distribuir (R\$ por Ação)									
Saldos Finais	68.867.121.866	1.412.409.027	88.907.622	2.247.829.316	263.670	492.954.288	(1.019.328.184.148)	(298)	(946.218.698.657)

Fonte: BGE 2023, p. 243.

Com base nos saldos extraídos do SIGEO, montamos a DMPL a seguir para confrontarmos e identificarmos eventuais divergências.

Tabela 120 – DMPL preparada pelo TCE com base no SIGEO

R\$ milhões

Especificação	Patrimônio Social / Capital Social	Adiant. para Futuro Aumento de Capital	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em tesour	TOTAL
Saldos Iniciais	68.867	1.747	79	1.193	0	493	- 707.916	0	- 635.537
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	10	-	-	-	- 16.669	-	- 16.659
Aumento de Capital	-	- 334	-	-	-	-	- 0	-	- 334
Resgate / Reemissão de ações e cotas	-	-	-	-	-	-	-	0	0
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	- 294.743	-	- 294.743
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	1.055	-	-	-	-	1.055
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	-	-	-	0	-	-	0

Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldos Finais	68.867	1.412	89	2.248	0	493	- 1.019.328	0	- 946.219

Fonte: SIGEO, preparado pelo TCE.

Não identificamos divergência na preparação e apresentação da DMPL tendo por base os dados extraídos do SIGEO. No entanto, ao analisarmos a conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado no balanço consolidado do Estado, identificamos que ele não está alinhado com os saldos registrados junto a conta de Investimentos do Ativo (o certo seria que os valores fossem exatamente iguais visto que a contrapartida do valor lançado no Ativo – Investimento – seria o PL). Segue abaixo tabela demonstrando esta divergência:

Tabela 121 – Teste sobre registro de AFAC

R\$ milhões

Empresas	Balanço Publicado de Cada empresa Controlada	Registrado no Ativo - Investimento	Registrado no PL	Diferença
Fonte da informação	(*1)	(*2)	(*3)	(*1) - (*3)
CDHU	540	875	-	- 540
DESENVOLVE SP	0	1.000	-	-
EMTU	331	308	-	- 331
Total Não Dependentes	871	2.183	0	- 871
DOCAS	292	287	301	9
CPTM	851	1.126	861	10
IPT	14	1	31	18
DERSA			217	217
CETESB			1	1
Total Dependentes	1.157	1.414	1.412	256
Total	2.028	3.597	1.412	- 616

Fontes:

(*1) Publicação do Balanço Patrimonial disponibilizado no site de cada Empresa.

(*2) Divulgado no BGE 2023, p. 170 e 171.

(*3) Divulgado no BGE 2023, p. 243.

Ao analisarmos a tabela acima preparada pela auditoria, verificamos o descasamento entre os valores registrados no Patrimônio Líquido em relação ao registrado na conta de AFAC grupo Ativo – Investimento. Além disso, os valores não estão registrados conforme a realidade, pois conforme foi verificado, os valores que deveriam estar registrados na rubrica de AFAC (tanto no Ativo Investimento quanto no PL) deveriam ser de R\$ 2 bilhões.

IV.7. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

1 APRESENTAÇÃO E RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Conforme estabelece o artigo 102 da Lei Federal nº 4.320/64, o Balanço Orçamentário tem por objetivo demonstrar as Receitas e Despesas previstas comparadas às realizadas, para se determinar o Resultado Orçamentário do exercício.

Salienta-se que, nos casos em que a atualização de valores foi julgada relevante, atualizou-se os valores de 2020, 2021 e 2022 pelo IPCA (IBGE) que, desde 2017, é o índice utilizado como parâmetro pelo Governo do Estado para metas e projeções fiscais.

Em decorrência da adequação, por parte do Estado, dos demonstrativos da execução orçamentária que trouxe na composição das receitas o valor líquido excluindo as deduções do Fundeb (inclusão de conta redutora) e da alteração do procedimento contábil do registro dos repasses financeiros para cobertura da insuficiência financeira (o registro passou a ser de forma extraorçamentária), evidencia-se que as tabelas comparativas com os anos anteriores somente serão apresentadas nos casos em que as novas metodologias de apuração de receita e despesa não interferirem nos respectivos registros orçamentários.

Neste relatório estão utilizadas as despesas empenhadas, que corresponde a soma dos valores das despesas liquidadas e os inscritos em restos a pagar não processados. Nos anos anteriores, os valores das despesas inscritas em restos a pagar estavam inclusos no somatório da coluna despesas liquidadas e, a partir deste ano, no Balanço Orçamentário foram apresentados segregados das despesas liquidadas os valores de inscrições em restos a pagar não processados.

Os cancelamentos de restos a pagar ocorridos são também controlados no exercício e no exercício seguinte, sendo deduzidos para fins de apuração dos limites constitucionais.

Demonstra-se, na tabela a seguir, a execução orçamentária consolidada de 2023, incluindo receitas e despesas intraorçamentárias:

Tabela 122 - Execução Orçamentária – Receitas realizadas x Despesas empenhadas (Despesas liquidadas + Inscritos em RPNP) R\$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2023	DESPESAS CONSOLIDADAS	2023	
	RECEITAS REALIZADAS		DESPESAS LIQUIDADAS	INSCRITOS EM RPNP
RECEITAS (exceto INTRA)	309.232.504	DESPESAS (exceto INTRA)	302.650.959	8.154.578

RECEITAS CONSOLIDADAS	2023	DESPESAS CONSOLIDADAS	2023	
	RECEITAS REALIZADAS		DESPESAS LIQUIDADAS	INSCRITOS EM RPNP
1 - RECEITAS CORRENTES	301.906.546	3 - DESPESAS CORRENTES	273.841.053	5.731.363
11 - IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	222.382.656	31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	123.604.065	3.597
12 - CONTRIBUICOES	7.324.080	32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	13.900.294	0
13 - RECEITA PATRIMONIAL	14.644.476	33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	136.336.695	5.727.765
14 - RECEITA AGROPECUARIA	58.467			
15 - RECEITA INDUSTRIAL	102.946			
16 - RECEITA DE SERVICOS	6.161.421			
17 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	45.219.369			
19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.013.131			
2 - RECEITAS DE CAPITAL	7.325.958	4 - DESPESAS DE CAPITAL	28.809.906	2.423.216
21 - OPERACOES DE CREDITO	3.472.243	44 - INVESTIMENTOS	14.372.662	2.423.216
22 - ALIENACAO DE BENS	25.766	45 - INVERSOES FINANCEIRAS	4.230.306	0
23 - AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	5.142	46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	10.206.938	0
24 - TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	212.233			
29 - OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	3.610.573			
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	17.510.043	DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	16.869.456	640.587
7 - RECEITAS CORRENTES - INTRA	16.397.885	3 - DESPESAS CORRENTES	15.942.165	455.624
72 - CONTRIBUICOES	13.373.732	31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	14.545.577	0
74 - RECEITA AGROPECUARIA	4.856	32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	97.900	0
76 - RECEITA DE SERVICOS	2.471.868	33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.298.688	455.624
77 - TRANSFERENCIAS CORRENTES				
79 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	547.429			
8 - RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	1.112.158	4 - DESPESAS DE CAPITAL	927.291	184.962
82 - ALIENACAO DE BENS	0	44 - INVESTIMENTOS	90.557	183.308
89 - OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.112.158	45 - INVERSOES FINANCEIRAS	715.163	1.654
		46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	121.571	0
SOMA (incluindo INTRA)	326.742.547	SOMA (incluindo INTRA)	319.520.416	8.795.165
DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO	1.573.033			
TOTAL DAS RECEITAS (COM SUPERÁVIT)	328.315.580	TOTAL DAS DESPESAS (LIQUIDADO + INSCRITOS EM RPNP)	328.315.580	

Fonte: Sigeo e BGE 2023, p. 23.

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

Foi considerado, para fins de totalização em diversas análises, o valor sem as operações intraorçamentárias, resultando em Receitas de R\$ 309.232.504 mil e Despesas empenhadas de R\$ 310.805.537 mil (Despesa liquidada no valor de R\$ 302.650.959 mil mais Inscritos em RPNP de R\$ 8.154.578 mil).

As receitas e despesas intraorçamentárias apresentam-se simultaneamente em duas unidades do Governo Estadual, o que geraria duplicidade na totalização de receitas e despesas se consideradas de forma consolidada. Desta forma, o critério adotado desconsiderou os valores das intraorçamentárias do total geral quando a análise se trata de informação consolidada do governo do Estado.

Entretanto, quando do detalhamento das receitas e despesas, esses valores intraorçamentários foram mantidos com o intuito de que melhor reflitam os registros contábeis, notadamente quanto aos gastos por Órgãos/UO/UGE, por Função (Previdência, Segurança, Saúde etc.) e por Grupo de Despesas (Pessoal, Encargos da Dívida etc.).

Assim, tem-se que o confronto da Despesa Empenhada (Despesa liquidada + Inscritos em RPNP) com a Receita Arrecadada indicará o DÉFICIT OU SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO do período, enquanto o confronto da Despesa Autorizada com a Empenhada demonstrará se houve ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA.

Demonstra-se a seguir a execução orçamentária do exercício de 2023 em separado dos exercícios de 2020 a 2022 devido às limitações do Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (Sigeo) e das diferentes metodologias de apuração de receitas e despesas anteriores ao exercício em exame cujos valores referentes ao Fundeb oneravam as despesas e receitas orçamentárias.

No exercício de 2023, o confronto das Receitas e Despesas (exceto intraorçamentárias) indica um déficit orçamentário de R\$ 1.573.033 mil, equivalente a menos 0,51% da Receita Arrecadada. Apresenta-se, a seguir, a execução orçamentária dos exercícios de 2020 a 2022 e 2023:

Tabela 123 - Execução Orçamentária Consolidada – Superávit/Déficit Orçamentário

	R\$ milhares		
Superávit/Déficit Orçamentário – 2020 a 2022	2020	2021	2022
Despesa Empenhada	270.129.816	301.782.304	325.947.796
Receita Arrecadada	279.538.587	308.345.724	335.691.917
Superávit / Déficit Orçamentário	9.408.771	6.563.420	9.744.121
% sobre Rec. Arrecadada	3,37%	2,13%	2,90%

Fonte: Sigeo.

Obs.: (1) Fundeb incluso na Receita Arrecadada e na Despesa Empenhada.

(2) Valores exceto intraorçamentárias.

Valores atualizados pelo IPCA (em percentual): 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00

Tabela 124 - Execução Orçamentária Consolidada – Economia Orçamentária R\$ milhares

Economia Orçamentária – 2020 a 2022	2020	2021	2022
Despesa Autorizada	303.324.304	317.518.524	341.238.496
Despesa Empenhada	270.129.816	301.782.304	325.947.796
Economia Orçamentária	33.194.487	15.736.220	15.290.700
% s/ Desp. Autorizada	10,94%	4,96%	4,48%

Fonte: Sigeo.

Obs.: (1) Fundeb incluso nas Despesas.

(2) Valores exceto intraorçamentárias.

Valores atualizados pelo IPCA (em percentual): 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

Tabela 125 - Execução Orçamentária Consolidada – Superávit/Déficit Orçamentário

Superávit/Déficit Orçamentário	2023
Despesa Empenhada	310.805.537
Receita Arrecadada	309.232.504
Superávit / Déficit Orçamentário	-1.573.033
% sobre Rec. Arrecadada	-0,51%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Obs.: (1) Receitas e despesas excluindo Fundeb.

(2) Valores exceto intraorçamentárias

Tabela 126 - Execução Orçamentária Consolidada – Economia Orçamentária R\$ milhares

Economia Orçamentária	2023
Despesa Autorizada	329.946.524
Despesa Empenhada	310.805.537
Economia Orçamentária	19.140.987
% s/ Desp. Autorizada	5,80%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Obs.: (1) Despesas excluindo Fundeb.

(2) Valores exceto intraorçamentárias

Os dados de 2023 indicam economia orçamentária de 5,80% no exercício em exame no valor de R\$ 19.140.987 mil.

2 RECEITAS

As receitas (exceto intra) atingiram o valor de R\$ 309.232.504 mil, evolução de 7,89% em relação ao exercício anterior e R\$ 326.742.547 mil (com intra), aumento de 7,99% em valores nominais.

Tabela 127 – Receitas Consolidadas R\$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2022/2023
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	286.620.283	94,73%	309.232.504	94,64%	7,89%
1 - RECEITAS CORRENTES	280.159.611	92,59%	301.906.546	92,40%	7,76%
2 - RECEITAS DE CAPITAL	6.460.671	2,14%	7.325.958	2,24%	13,39%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	15.952.513	5,27%	17.510.043	5,36%	9,76%
7 - RECEITAS CORRENTES - INTRA	14.369.581	4,75%	16.397.885	5,02%	14,12%
8 - RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	1.582.932	0,52%	1.112.158	0,34%	-29,74%
Total Geral	302.572.796	100,00%	326.742.547	100,00%	7,99%

Fonte: Sigeo.

Obs. (1): inclui receitas intraorçamentárias, que se apresentem simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

Obs.: (2) No ano de 2022, para efeito de comparação, foram excluídos os valores do Fundeb e Cobertura de Insuficiência Financeira.

AH%=análise horizontal, compara valores na mesma linha.

AV%=análise vertical, compara um valor em relação a um total na mesma coluna.

Segue abaixo tabela detalhando as Receitas por origem:

Tabela 128 – Receitas Consolidadas - por origem R\$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	286.620.283	94,73%	309.232.504	94,64%	7,89%
1 – RECEITAS CORRENTES	280.159.611	92,59%	301.906.546	92,40%	7,76%
11 – IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	218.980.213	72,37%	222.382.656	68,06%	1,55%
12 – CONTRIBUICOES	9.688.875	3,20%	7.324.080	2,24%	-24,41%
13 – RECEITA PATRIMONIAL	15.046.239	4,97%	14.644.476	4,48%	-2,67%
14 – RECEITA AGROPECUARIA	64.202	0,02%	58.467	0,02%	-8,93%
15 – RECEITA INDUSTRIAL	67.165	0,02%	102.946	0,03%	53,27%
16 – RECEITA DE SERVICOS	5.454.532	1,80%	6.161.421	1,89%	12,96%
17 – TRANSFERENCIAS CORRENTES	24.753.765	8,18%	45.219.369	13,84%	82,68%
19 – OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.104.621	2,02%	6.013.131	1,84%	-1,50%
2 – RECEITAS DE CAPITAL	6.460.671	2,14%	7.325.958	2,24%	13,39%
21 – OPERACOES DE CREDITO	3.029.460	1,00%	3.472.243	1,06%	14,62%
22 – ALIENACAO DE BENS	55.011	0,02%	25.766	0,01%	-53,16%
23 – AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	0	0,00%	5.142	0,00%	-
24 – TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	222.322	0,07%	212.233	0,06%	-4,54%
29 – OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	3.153.879	1,04%	3.610.573	1,11%	14,48%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	15.952.513	5,27%	17.510.043	5,36%	9,76%
7 – RECEITAS CORRENTES – INTRA	14.369.581	4,75%	16.397.885	5,02%	14,12%
72 – CONTRIBUICOES	11.421.786	3,77%	13.373.732	4,09%	17,09%
74 – RECEITA AGROPECUARIA	4.535	0,00%	4.856	0,00%	7,08%
76 – RECEITA DE SERVICOS	2.501.901	0,83%	2.471.868	0,76%	-1,20%
77 – TRANSFERENCIAS CORRENTES	2.070	0,00%		0,00%	-100,00%
79 – OUTRAS RECEITAS CORRENTES	439.289	0,15%	547.429	0,17%	24,62%
8 – RECEITAS DE CAPITAL – INTRA	1.582.932	0,52%	1.112.158	0,34%	-29,74%
82 – ALIENACAO DE BENS	0	0,00%	0	0,00%	-
89 – OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.582.932	0,52%	1.112.158	0,34%	-29,74%
Total Geral	302.572.796	100,00%	326.742.547	100,00%	7,99%

Fonte: Sigeo.

Obs. (1): inclui receitas intraorçamentárias, que se apresentem simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

Obs.: (2) No ano de 2022, para efeito de comparação, foram excluídos os valores do Fundeb e Cobertura de Insuficiência Financeira.

AH%=análise horizontal, compara valores na mesma linha.

AV% = análise vertical, compara um valor em relação a um total na mesma coluna.

A maior arrecadação do exercício de 2023 corresponde a origem das receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria no valor de R\$ 222.382.656 mil, que corresponde a 68,06% do total geral e variação positiva de 1,55% em relação a 2022.

Comparando com o exercício anterior, verifica-se nas Receitas (exceto intra) o aumento de 82,68% referente às Transferências Correntes (R\$ 45.219.369 mil) e diminuição de 53,16% em relação à Alienação de Bens (R\$ 25.766); nas Receitas Intraorçamentárias aumento de 24,62% em Outras

Receitas Correntes (R\$ 547.429 mil) e diminuição de 29,74% em Outras Receitas de Capital (R\$ 1.112.158 mil).

Considerando a receita atualizada pelo IPCA, a variação corresponde ao crescimento de 3,12% no total das Receitas exceto intraorçamentárias, 4,92% nas Receitas Intraorçamentárias e variação no total de 3,22%, conforme segue:

Tabela 129 – Receitas Consolidadas - atualizadas pelo IPCA R\$ milhares

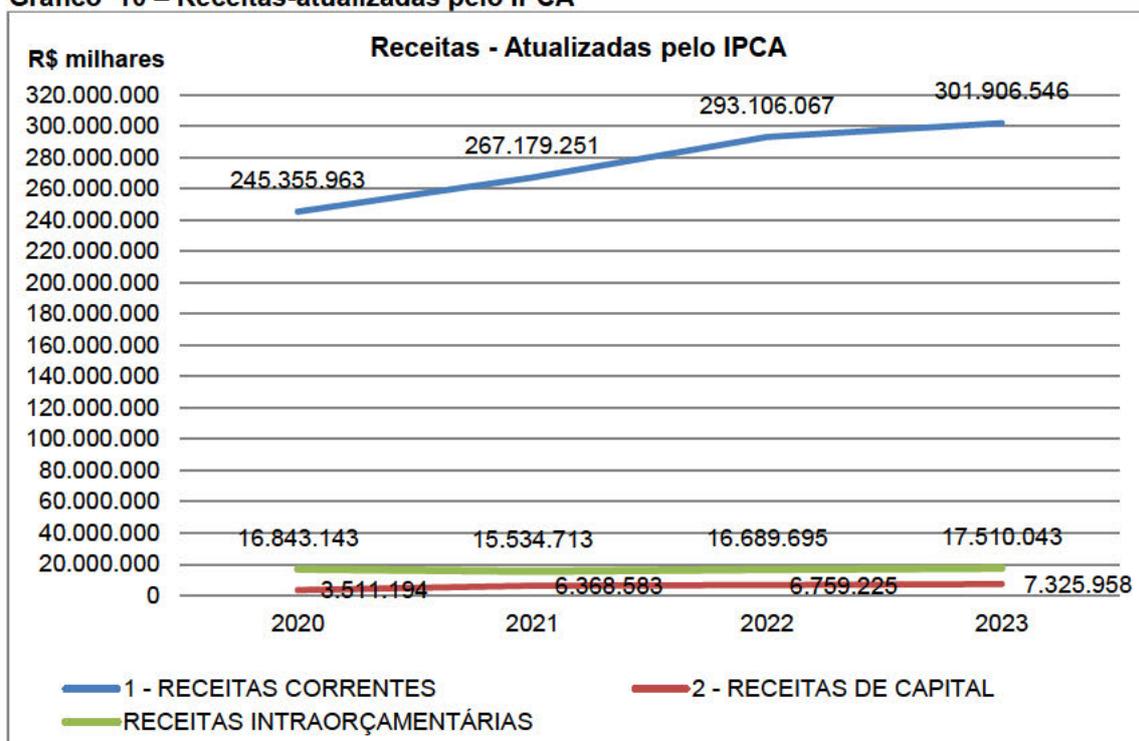
RECEITAS (atualizadas pelo IPCA)	2020	2021	2022	2023	AH% 2023/2022
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	248.867.157	273.547.833	299.865.293	309.232.504	3,12%
1 - RECEITAS CORRENTES	245.355.963	267.179.251	293.106.067	301.906.546	3,00%
2 - RECEITAS DE CAPITAL	3.511.194	6.368.583	6.759.225	7.325.958	8,38%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	16.843.143	15.534.713	16.689.695	17.510.043	4,92%
7 - RECEITAS CORRENTES - INTRA	15.976.103	14.505.693	15.033.614	16.397.885	9,07%
8 - RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	867.040	1.029.020	1.656.081	1.112.158	-32,84%
Total Geral	265.710.300	289.082.546	316.554.987	326.742.547	3,22%

Fonte: Sigeo.

Obs. (1): Receitas excluindo valores referentes ao Fundeb e Cobertura de Insuficiência Financeira.

Obs. (2): atualização pelo IPCA. Índices: 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

Gráfico 10 – Receitas-atualizadas pelo IPCA



Fonte: Sigeo, com atualização pela fiscalização.

Obs.: Gráfico excluindo os valores referentes ao Fundeb e Cobertura de Insuficiência Financeira.

2.1 RECEITAS ESTIMADAS E ARRECADADAS

Em conformidade com o Balanço Orçamentário do exercício, o total da receita arrecadada foi superior à receita estimada pela Lei Orçamentária em 2,94%:

Tabela 130 – Receita estimada LOA x Receita arrecadada R\$ milhares

Receita	2023
Estimada - LOA	317.408.398
Arrecadada	326.742.547
Diferença	9.334.150
% sobre estimada	2,94%

Fonte: LOA 2023. SIGEO e BGE: 2023.

2.1.1 Receitas Correntes

As Receitas Correntes apresentam-se conforme tabela a seguir:

Tabela 131 – Receitas Correntes Consolidado R\$ milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2022/2023
1 - RECEITAS CORRENTES (exceto intra)	280.159.611	95,12%	301.906.546	94,85%	7,76%
7 - RECEITAS CORRENTES - INTRA	14.369.581	4,88%	16.397.885	5,15%	14,12%
Total Geral	294.529.193	100,00%	318.304.431	100,00%	8,07%

Fonte: Sigeco.

Obs.: Receitas excluindo valores referentes ao Fundeb e Cobertura de Insuficiência Financeira.

Demonstra-se abaixo o detalhamento das Receitas Correntes (R\$ 301.906.546 mil) e das Receitas Correntes – Intra (R\$ 16.397.885 mil):

Tabela 132 – Receitas Correntes Consolidado - por origem R\$ milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2023	AV%
1 - RECEITAS CORRENTES	301.906.546	94,85%
11 - IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	222.382.656	69,86%
12 - CONTRIBUICOES	7.324.080	2,30%
13 - RECEITA PATRIMONIAL	14.644.476	4,60%
14 - RECEITA AGROPECUARIA	58.467	0,02%
15 - RECEITA INDUSTRIAL	102.946	0,03%
16 - RECEITA DE SERVICOS	6.161.421	1,94%
17 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	45.219.369	14,21%
19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.013.131	1,89%
7 - RECEITAS CORRENTES - INTRA	16.397.885	5,15%
72 - CONTRIBUICOES	13.373.732	4,20%
74 - RECEITA AGROPECUARIA	4.856	0,00%
76 - RECEITA DE SERVICOS	2.471.868	0,78%
77 - TRANSFERENCIAS CORRENTES		0,00%
79 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	547.429	0,17%
Total Geral	318.304.431	100,00%

Fonte: Sigeco e BGE 2023.

a. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria

Apresenta-se abaixo tabela detalhada das receitas de IPVA e ICMS no exercício de 2023. Os valores apresentados incluem também as parcelas destinadas aos municípios. A parcela pertinente à retenção do FUNDEB está sendo lançada, em 2023, como dedução da receita. Os valores apresentados já estão líquidos desta dedução.

Tabela 133 - Detalhamento das receitas de IPVA e ICMS R\$ milhares

111 - IMPOSTOS	2023	AV%
1118012 - IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	25.435.785	13,26%
11180121 - IPVA - IMP. PROPR. VEIC. AUTOM - PRINCIPAL	24.133.410	12,58%
11180122 - IPVA - MULTAS E JUROS	6	0,00%
11180123 - IPVA - DIVIDA ATIVA	1.302.368	0,68%
11180124 - IPVA - MULTA E JUROS-DIVIDA ATIVA	1	0,00%
1118021 - IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	166.415.088	86,74%
11180211 - ICMS - PRINCIPAL	163.068.372	85,00%
11180212 - ICMS - MULTAS E JUROS	1.071.308	0,56%
11180213 - ICMS - DIVIDA ATIVA	1.561.109	0,81%
11180214 - ICMS - DIVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	714.299	0,37%
Total Geral	191.850.874	100,00%

Fonte: Sigeo.

b. Transferências Correntes

O total arrecadado a título de Transferências Correntes está assim distribuído:

Tabela 134 - Transferências Correntes Consolidado R\$ milhares

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2023	AV%
17 - TRANSFERENCIAS CORRENTES	45.219.369	100,00%
171 - TRANSFERENCIAS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADES	20.630.636	45,62%
172 - TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	22.246	0,05%
173 - TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS E DE SUAS ENTI	328	0,00%
174 - TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	330.767	0,73%
175 - TRANSFERENCIAS DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLIC	24.229.189	53,58%
176 - TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR	2.474	0,01%
177 - TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS	3.730	0,01%
Total Geral	45.219.369	100,00%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Obs.: Não houve receitas de Transferências Correntes-Intraorçamentárias.

As Transferências Correntes no valor de R\$ 45.219.369 mil, que correspondem a 13,84% do total da Receita Consolidada, incluindo as intraorçamentárias, são compostas, majoritariamente, por 175 - Transferências de Outras Instituições Públicas, que correspondem a 53,58% das Transferências Correntes no exercício.

b.1 Receitas de Transferências de Royalties Petrôleo

A seguir, demonstramos as Receitas da Cota-Parte dos Royalties com a Compensação Financeira pela Produção de Petrôleo e Fundo Especial do Petrôleo no exercício.

Houve uma diminuição de 35,82% (valores nominais) quando comparado o exercício 2023 em relação a 2022. Conforme consta no BGE 2023, página 69 e 70, constatou-se retração na arrecadação das receitas dos Royalties totalizando o valor de R\$ 2.519.460.452.

Tabela 135 – Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petrôleo R\$ milhares

Código Nome SubAlínea	2022	2023	AV%	AH% 2023/2022
1718023 - COTA-PARTE ROYALTIES - COMPENSACAO FINANCEIR	742.107	499.665	19,53%	-32,67%
1718024 - COTA-PARTE ROYALTIES PELO EXCEDENTE DA PRODU	550.366	412.976	16,14%	-24,96%
1718025 - COTA-PARTE ROYALTIES PELA PARTICIPACAO ESPEC	2.653.073	1.606.820	62,80%	-39,44%
1718026 - COTA-PARTE DO FUNDO ESPECIAL DO PETROLEO - F	41.063	39.047	1,53%	-4,91%
Total Geral	3.986.608	2.558.507	100,00%	-35,82%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Obs.: O montante da COTA-PARTE ROYALTIES no valor de R\$ 2.519.460 mil.

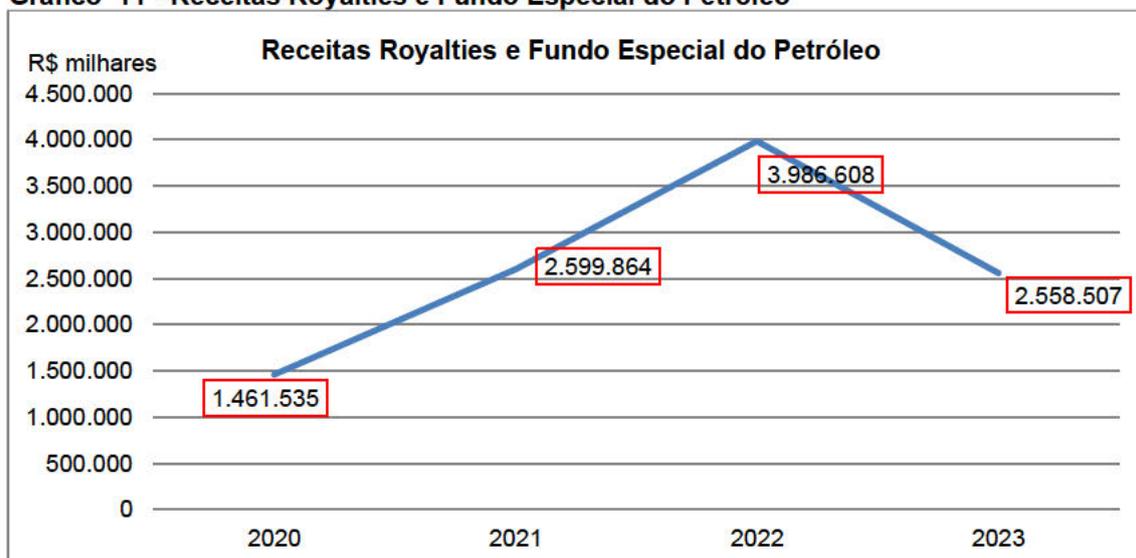
Na tabela e gráfico seguintes, apresentam-se os valores dos quatro últimos exercícios em valores nominais com variação negativa de R\$ 1.428.101 mil de 2022 para 2023.

Tabela 136 – Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petrôleo R\$ milhares

RECEITAS	2020	2021	2022	2023	VARIAÇÃO 2023/2022	AH% 2023/2022
Total Geral	1.461.535	2.599.864	3.986.608	2.558.507	-1.428.101	-35,82%

Fonte: SIGEO e BGE 2023.

Gráfico 11 - Receitas Royalties e Fundo Especial do Petrôleo



Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Com relação à forma de contabilização por fonte, verificou-se os seguintes dados:

Tabela 137 - Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petróleo - por fonte detalhada

R\$ milhares		
Código Nome Fonte Detalhada	2023	AV%
157320001 - ROYALTIES REF.LEI 12.858/13-EDUCAÇÃO-FUNDESP	95.661	3,74%
163520001 - ROYALTIES REF.LEI 12.858/13-SAUDE-FUNDES	31.887	1,25%
170520001 - COMPENS.FIN.REC.MIN.PROD.PETROLEO-P.MUNICIPI	136.868	5,35%
170520002 - COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004/201	2.294.092	89,67%
Total Geral	2.558.507	100,00%

Fonte: Sigeo.

Obs.: Do total da fonte 170520002-COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N. 16004/201 não está incluso o valor R\$ 39.047 mil referente à 1718026-COTA-PARTE DO FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO.

Complementarmente, detalha-se a seguir as despesas realizadas com recursos da fonte 170520002 - COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004, que é a mais representativa:

Tabela 138 - Despesas realizadas: Fonte 170520002-COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004

R\$ milhares		
		ano 2023
Total de 170520002 - COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004/201		2.293.897
13001 - SECR. AGRICULTURA E ABASTECIMENTO		30.394
44 - INVESTIMENTOS		30.394
449042 - AUXILIOS	44904201 - AUXILIOS PARA DESPESAS DE CAPITAL	30.394
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO		22.941
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES		22.941
339047 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	22.941
53057 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV		2.240.561
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		2.240.561
319001 - APOSEN.DO RPPS,RESER.RENUM.E REF.DO MILITAR	31900111 - INATIVOS-RPPS	1.787.445
319003 - PENSOES DO RPPS E DO MILITAR	31900311 - PENSIONISTAS-PODER EXECUTIVO-RPPS	265.872
	31900314 - PENSIONISTAS-OUTROS PODERES-RPPS	187.244

Fonte: Sigeo.

c. Outras Receitas Correntes

A tabela a seguir demonstra as receitas que compõem as Outras Receitas Correntes. Observa-se que, em relação ao exercício anterior, ocorreu uma variação positiva de 0,25%, incluindo as intraorçamentárias, com aumento em valores nominais de R\$ 16.650 mil de 2022 para 2023.

Tabela 139 – Outras Receitas Correntes Consolidado

R\$ milhares				
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2022	2023	VARIAÇÃO	AH% 2023/2022
19 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.104.621	6.013.131	-91.490	-1,50%
191 - MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICI	2.010.713	1.703.110	-307.603	-15,30%
192 - INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	1.193.084	1.359.822	166.738	13,98%
199 - DEMAIS RECEITAS CORRENTES	2.900.824	2.950.199	49.375	1,70%

79 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES	439.289	547.429	108.140	24,62%
792 - INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	439.289	547.429	108.140	24,62%
Total Geral	6.543.910	6.560.561	16.650	0,25%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

O valor de R\$ 6.560.561 mil que se refere a Outras Receitas Correntes incluídas as intraorçamentárias, correspondendo a 2,01% do total da Receita Consolidada (Correntes mais Capital) de 2023.

Destaca-se em Indenizações, Restituições e Ressarcimentos o montante de R\$ 108.140 mil, representando 24,62% de variação de 2022 para 2023.

c.1 Multas de Trânsito – Receitas, Despesas efetuadas e diferimento de exercícios anteriores

A Resolução CONTRAN nº 875, de 13 de setembro de 2021 que dispõe sobre as formas de aplicação da receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito, conforme previsto no caput do art. 320 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, entrou em vigor a partir de 1º de outubro de 2021, revogando a Resolução CONTRAN nº 638, de 30 de novembro de 2016 e nº 660, de 28 de março de 2017:

Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante e em educação de trânsito. [\(Redação dada pela Lei nº 14.440, de 2022\)](#)

As receitas das multas de trânsito são recursos vinculados a uma finalidade específica e, como tal, devem ser utilizadas exclusivamente para atender às despesas públicas objeto de sua vinculação.

A despesa empenhada do DETRAN-SP foi de R\$ 326.203 mil com os recursos da fonte 175220006 – MULTAS DE TRÂNSITO, registrados na Ação 49910000-EDUCAÇÃO E FISCALIZAÇÃO PARA O TRÂNSITO (R\$ 160.467 mil), Ação 4993000 – POLÍCIA OSTENSIVA E PREVENTIVA (R\$ 64.796 mil) e Ação 62700000 – APOIO TEC.FINAN.AOS MUNICIPIOS PARA AÇÕES SEG (R\$ 100.940 mil).

Na tabela a seguir, detalha-se as referidas despesas, com destaque à 33903982-CONSERV.ESTRADAS E OUTROS BENS DE DOM.PUBLIC (30,59%) e 33904090-SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (16,74%):

Tabela 140 – Despesas de Multas de Trânsito: Fonte 175220006 - MULTAS DE TRÂNSITO

R\$ milhares

DESPESAS DE MULTAS DE TRÂNSITO	2023	AV%
175220006 - MULTAS DE TRANSITO	326.203	100,00%
33403001 - TRANSF.PARA MATERIAL DE CONSUMO	466	0,14%
33403901 - TRANSFERENCIAS PARA SERVICOS	673	0,21%
33901401 - DIARIAS PESSOAL CIVIL	1.433	0,44%
33901403 - DIARIA ESPEC.JORNADA EXTR. TRAB.PENITENCIARI	929	0,28%
33903010 - GENEROS ALIMENTICIOS	367	0,11%
33903012 - MATERIAL DE CAMA, MESA E BANHO	1	0,00%
33903013 - MATERIAL E UTENS.P/REFEITORIO,COPA E COZINHA	24	0,01%
33903014 - MATERIAL DE LIMPEZA	70	0,02%
33903015 - ARTIGOS DE HIGIENE PESSOAL	162	0,05%
33903016 - MATERIAL DE ACONDICIONAMENTO E EMBALAGEM	13	0,00%
33903019 - LUBRIFICANTE AUTOMOTIVO	41	0,01%
33903024 - OUTROS COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES	44	0,01%
33903025 - GASOLINA AUTOMOTIVA-REEMBOLSO	656	0,20%
33903027 - ETANOL AUTOMOTIVO-REEMBOLSO	2.616	0,80%
33903028 - DIESEL AUTOMOTIVO-REEMBOLSO	2.392	0,73%
33903029 - OUTROS COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES-REEMBOLS	392	0,12%
33903031 - MATERIAL MEDICO,HOSPITALAR E ODONTOLOGICO	32	0,01%
33903039 - MATERIAL ESPORTIVO E DE LAZER	15	0,00%
33903040 - MATERIAL EDUCATIVO E CULTURAL	89	0,03%
33903041 - MATERIAL DE ESCRITORIO PAPELARIA E IMPRESSOS	102	0,03%
33903042 - MATERIAL PARA FOTOGRAFIA E FILMAGEM	14	0,00%
33903044 - BANDEIRAS, FLAMULAS, INSIGNIAS	5	0,00%
33903050 - PECAS DE REPOSICAO E ACESSORIOS	4.491	1,38%
33903051 - FERRAM.AVULSAS NAO ACION.P/FORCA MOTRIZ	69	0,02%
33903052 - MATERIAL P/ CONSERVACAO E MANUT. DE IMOVEIS	381	0,12%
33903053 - PECAS E ACESSORIOS PARA VIATURAS POLICIAIS	6.119	1,88%
33903054 - MATERIAL INSTALACAO ELETRICA E ELETRONICA	117	0,04%
33903055 - MATERIAL PARA TELECOMUNICACOES	4	0,00%
33903060 - MATERIAIS E SUPRIMENTOS DE INFORMATICA	234	0,07%
33903061 - PECAS E ACESSOR.E COMPONENTES DE INFORMATICA	630	0,19%
33903063 - FARDAMENTO,VESTUARIO,UNIFOR,TECIDO, AVIAMENT	284	0,09%
33903064 - PECAS P/VIATURAS PELO REGIME DE ADIANTAMENTO	321	0,10%
33903065 - PECAS E ACESS.P/VIATURAS ESCOLTA/CUSTODEADOS	1	0,00%
33903066 - MATERIAL PROT.SEGUR.SOCORRO E SOBREVIVENCIA	118	0,04%
33903082 - SEMENTES E MUDAS DE PLANTAS	3	0,00%
33903090 - OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	384	0,12%
33903506 - ASSESSORIA DE IMPRENSA E COMUNICACAO	3.082	0,94%
33903914 - EXAMES LABORATORIAIS	7	0,00%
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	52.614	16,13%
33903919 - LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS DIVERSOS	11	0,00%
33903925 - SERVICOS DE CORREIOS	14.858	4,55%
33903940 - FRETES E TRANSPORTES	132	0,04%
33903956 - ALIMEN.HOSPED.P/EVENTOS PROG.PELA INSTITUICA	16	0,01%
33903967 - SERVICOS DECORRENTES DE DECISAO JUDICIAL	10	0,00%
33903973 - FORNEC.ALIMENTACAO PREPARADA-DEMAIS SERV.PUB	9	0,00%
33903978 - MANUTENCAO DE VIATURAS ESCOLTA DE CUSTODIADO	1	0,00%
33903979 - CONSERVACAO E MANUTENCAO DE IMOVEIS	3.343	1,02%
33903980 - CONSERV.MANUTENC.DE BENS MOVEIS E EQUIPAMENT	555	0,17%
33903981 - REFORMAS SEM AMPLIAÇÃO DO IMÓVEL	130	0,04%
33903982 - CONSERV.ESTRADAS E OUTROS BENS DE DOM.PUBLIC	99.801	30,59%

33903983 - SERVICOS GRAFICOS	19	0,01%
33903985 - SERVICIO DE MANUTENCAO DE VIATURAS POLICIAIS	27.971	8,57%
33903995 - MANUTENCAO DE VIATURAS PELO REG.ADIANTAMENTO	340	0,10%
33903999 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS	42.131	12,92%
33904090 - SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	54.595	16,74%
33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	2.632	0,81%
44905220 - EQUIPAMENTOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACÃO	7	0,00%
44905233 - MATERIAL EDUCATIVO,CULTURAL E RECREATIVO	111	0,03%
44905234 - OUTROS EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	137	0,04%

Fonte: Sigeo.

O valor total da receita arrecadada na fonte 175220006 – Multas de Trânsito no ano de 2023 foi de R\$ 431.442 mil, conforme tabela a seguir:

Tabela 141 – Receita Arrecadada: Fonte 175220006 - MULTAS DE TRÂNSITO R\$ milhares

VALOR ARRECADADO	2023	AV%
175220006 - MULTAS DE TRANSITO	431.442	100,00%
18001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	12.949	3,00%
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	54.002	12,52%
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	41.737	9,67%
53058 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	322.754	74,81%

Fonte: Sigeo.

O montante de R\$ 105.239 mil não foi aplicado no exercício de 2023 e não houve diferimentos de receitas.

Nesse sentido, recomenda-se que as Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis apresentem, de forma detalhada, demonstrativo contendo as receitas de multas de trânsito, despesas vinculadas do exercício liquidadas e inscritas em restos a pagar, pagamento de despesas de exercícios anteriores e o saldo remanescente de exercícios anteriores não aplicados e as necessárias justificativas.

d. Receitas Correntes de Origens Diversas

Considerando suas peculiaridades, agrupa-se, sob este título, as demais receitas correntes cujo destaque é as contribuições sociais intraorçamentárias destinada à SPPREV, a saber:

Tabela 142 – Receitas Correntes - demais receitas R\$ milhares

CONSOLIDADO	2023	AV%
1 - RECEITAS CORRENTES	28.291.390	64,09%
12 - CONTRIBUICOES	7.324.080	16,59%
121 - CONTRIBUICOES SOCIAIS	7.324.080	16,59%
13 - RECEITA PATRIMONIAL	14.644.476	33,18%
131 - EXPLORACAO DO PATRIMONIO IMOBILIARIO DO ESTA	201.126	0,46%
132 - VALORES MOBILIARIOS	9.541.953	21,62%
133 - DELEGACAO DE SERVICOS PUBLICOS MEDIANTE CONC	1.598.109	3,62%
134 - EXPLORACAO DE RECURSOS NATURAIS	3.929	0,01%
135 - EXPLORACAO DO PATRIMONIO INTANGIVEL	538	0,00%
136 - CESSAO DE DIREITOS	3.298.717	7,47%
139 - DEMAIS RECEITAS PATRIMONIAIS	104	0,00%
14 - RECEITA AGROPECUARIA	58.467	0,13%

140 - RECEITA AGROPECUARIA	58.467	0,13%
15 - RECEITA INDUSTRIAL	102.946	0,23%
150 - RECEITA INDUSTRIAL	102.946	0,23%
16 - RECEITA DE SERVICOS	6.161.421	13,96%
161 - SERVICOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS	271.163	0,61%
162 - SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A NAVEGACAO	905.967	2,05%
163 - SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE	2.843.224	6,44%
164 - SERVICOS E ATIVIDADES FINANCEIRAS	431.881	0,98%
169 - OUTROS SERVICOS	1.709.186	3,87%
7 - RECEITAS CORRENTES - INTRA	15.850.456	35,91%
72 - CONTRIBUICOES	13.373.732	30,30%
721 - CONTRIBUICOES SOCIAIS	13.373.732	30,30%
74 - RECEITA AGROPECUARIA	4.856	0,01%
740 - RECEITA AGROPECUARIA	4.856	0,01%
76 - RECEITA DE SERVICOS	2.471.868	5,60%
761 - SERVICOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS	108.174	0,25%
763 - SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE	1.590.987	3,60%
769 - OUTROS SERVICOS	772.707	1,75%
Total Geral	44.141.846	100,00%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

2.1.2 Receitas de Capital

As Receitas de Capital apresentaram a seguinte composição:

Tabela 143 – Receitas de Capital Consolidado R\$ milhares

RECEITAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2022	AV%	2023	AV%	AH% 2023/2022
2 - RECEITAS DE CAPITAL	6.460.671	80,32%	7.325.958	86,82%	13,39%
8 - RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	1.582.932	19,68%	1.112.158	13,18%	-29,74%
Total Geral	8.043.603	100,00%	8.438.116	100,00%	4,90%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Observa-se que houve variação positiva de 4,90% na comparação entre 2022 e 2023.

Exibe-se abaixo o detalhamento dos valores que correspondem às Receitas de Capital e Receitas de Capital-Intra:

Tabela 144 – Receitas de Capital - por origem R\$ milhares

RECEITAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2023	AV%
2 - RECEITAS DE CAPITAL	7.325.958	86,82%
21 - OPERACOES DE CREDITO	3.472.243	41,15%
22 - ALIENACAO DE BENS	25.766	0,31%
23 - AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	5.142	0,06%
24 - TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	212.233	2,52%
29 - OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	3.610.573	42,79%
8 - RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	1.112.158	13,18%
89 - OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.112.158	13,18%
Total Geral	8.438.116	100,00%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Conforme informado pelo BGE 2023, página 75, o destaque para Outras Receitas de Capital referente aos recursos provenientes de depósitos judiciais destinados ao pagamento de precatórios totalizando o valor de R\$ 3.610.573 mil.

Os valores constantes da tabela acima serão analisados com maior profundidade nos tópicos a seguir.

a. Operações de Crédito

As Operações de Crédito apresentaram os seguintes valores:

Tabela 145 – Operações de Crédito R\$ milhares

CONSOLIDADO	2023	AV% 2023
21 - OPERACOES DE CREDITO	3.472.243	100,00%
211 - OPERACOES DE CREDITO - MERCADO INTERNO	1.788.483	51,51%
212 - OPERACOES DE CREDITO - MERCADO EXTERNO	1.683.760	48,49%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Em relação ao ano anterior, observa-se uma variação positiva em valores nominais de R\$ 442.783 mil nas receitas com Operações de Crédito em 2023, com destaque no âmbito do Mercado Interno.

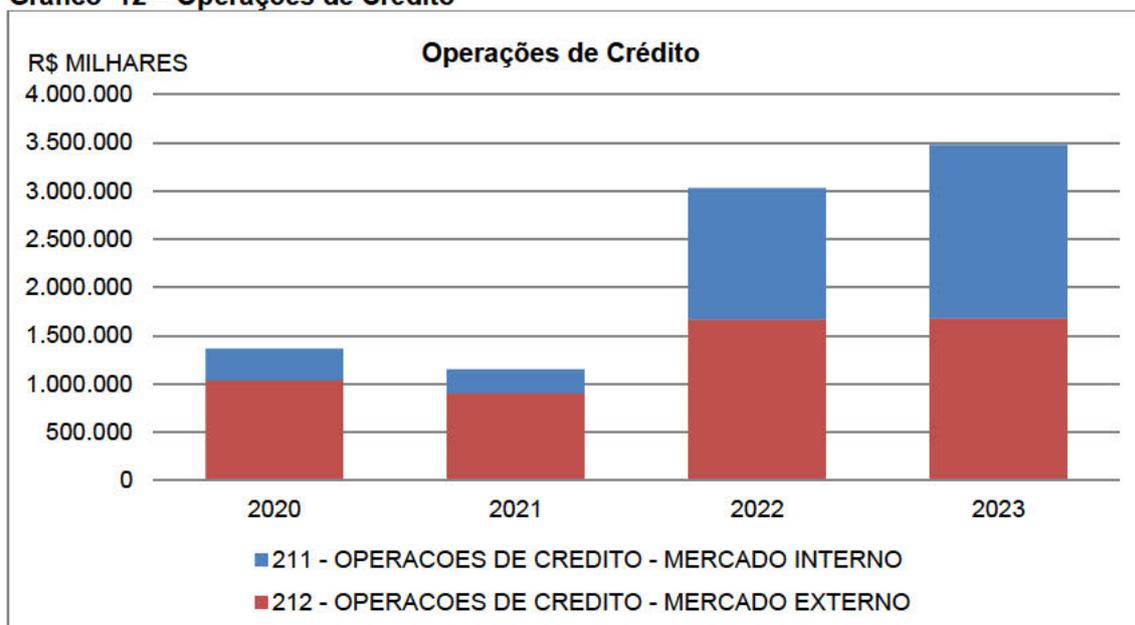
Tabela 146 – Operações de Crédito Consolidado R\$ milhares

CONSOLIDADO	2020	2021	2022	2023	VARIÇÃO 2023/2022
21 - OPERACOES DE CREDITO	1.363.560	1.149.947	3.029.460	3.472.243	442.783
211 - OPERACOES DE CREDITO - MERCADO INTERNO	325.325	248.640	1.361.202	1.788.483	427.281
212 - OPERACOES DE CREDITO - MERCADO EXTERNO	1.038.235	901.307	1.668.258	1.683.760	15.502

Fonte: Sigeo.

Em valores, tem-se o gráfico a seguir:

Gráfico 12 – Operações de Crédito



Fonte: Sigeo.

b. Alienação de Bens

A receita proveniente da alienação de bens móveis e imóveis do Estado foi 53,16% menor em 2023 em relação ao ano anterior, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 147 – Alienação de Bens Consolidado R\$ milhares

CONSOLIDADO	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
22 - ALIENACAO DE BENS	55.011	100,00%	25.766	100,00%	-53,16%
221 - ALIENACAO DE BENS MOVEIS	9.115	16,57%	5.269	20,45%	-42,19%
222 - ALIENACAO DE BENS IMOVEIS	45.896	83,43%	20.497	79,55%	-55,34%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

2.2 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS – DREM

A Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, de 20 de dezembro de 2023, estendeu o prazo para a desvinculação das receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios até 31 de dezembro de 2032. O prazo anterior estabelecido pela EC nº 93, de 08 setembro de 2016 se encerraria exercício de 2023. Foi autorizada a utilização livre de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, excetuados os recursos destinados às aplicações em saúde e em educação, dentre outros. Abaixo trecho do artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal referente a desvinculação das receitas dos Estado e do Distrito Federal:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput: [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\)](#). [Produção de efeitos](#)

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal; [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\)](#) [Produção de efeitos](#)

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal; [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\)](#) [Produção de efeitos](#)

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\)](#) [Produção de efeitos](#)

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\)](#) [Produção de efeitos](#)

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. [\(Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016\). Produção de efeitos](#)

No Estado de São Paulo, o Decreto nº 62.274 de 24/11/2016 regulamentou a desvinculação de receitas correntes para o exercício de 2016, determinando que tais desvinculações seriam codificadas na fonte detalhada “006.006.093”, classificadas como “Receitas Desvinculadas pela Emenda Constitucional 93/2016” e recolhidas à conta única do Tesouro. Em 2023 os recursos decorrentes da desvinculação de receitas a que se refere a EC 93/2016 tem sido tratado na fonte detalhada 1.501.60.001 – RECURSOS DREM – EC 93/2016.

No BGE de 2023, página 9, constam que as receitas apropriadas em razão do cumprimento do artigo 76-A do ADCT decorrente da desvinculação de receitas de que trata a Emenda Constitucional nº 93, de 08 de setembro de 2016 são identificadas em fonte de recurso específica (Fonte 1.501.60.001).

A seguir, apresenta-se as tabelas de receitas e despesas realizadas com recursos DREM, cujo valor atingiu o total de R\$ 1.292.105 mil e R\$ 1.129.599 mil, respectivamente:

Tabela 148 – Receitas com recursos DREM R\$ milhares

RECEITAS DREM	2023
150160001 - RECURSOS DREM - EC 93/2016	1.292.105
11130341 - IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-PRINCIPAL	9
19909911 - OUTRAS RECEITAS - PRIMARIAS - PRINCIPAL	1.292.096

Fonte: Sigeo.

Tabela 149 – Despesas com recursos DREM R\$ milhares

DESPESAS COM RECURSOS DREM	2023
150160001 - RECURSOS DREM - EC 93/2016	1.129.599
31900124 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA	1.040.246
31900125 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA - 13ºSALARIO	34.888
31900126 - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIAS-REEMBOLSO	39.680
31909230 - INATIVOS - PESSOAL CIVIL	2.011
33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	12.775

Fonte: Sigeo.

2.3 RECEITA DIFERIDA – RETORNO NO EXERCÍCIO E SALDO EM ESTOQUE

O Governo do Estado vinha realizando o diferimento de receitas, que consiste em transferir para o exercício seguinte receitas não compromissadas no exercício corrente.

Nas recomendações anteriores, esta Corte se manifestou contrária ao procedimento do diferimento da Receita que não está previsto no MCASP, opinando ainda que os saldos eventualmente existentes deveriam retornar à alínea de receita originária, objeto de sua vinculação. Em atendimento à

recomendação, o Governo Estadual não realizou mais o diferimento das receitas desde 2018.

No BGE 2023, p. 117 e 118, o Governo estadual informa que deixou de adotar o mecanismo de diferimento e que as receitas vinculadas que superam os seus gastos estão sendo registradas como superávit financeiro no encerramento de cada exercício.

Na tabela abaixo, demonstra-se que o valor do retorno do diferimento da receita no exercício de 2023 é de R\$ 168.471 mil, restando saldo de estoque de diferimento no montante de R\$ 250.929 mil, cujo maior valor de R\$ 233.612 mil pertence a fonte de recurso 188040 – RECURSOS PRÓPRIOS DOS CONSÓRCIOS – PRÓPRIOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.

Conforme consta no BGE, a redução dos saldos do estoque é efetivada pelo procedimento de retorno do diferimento da receita por meio de lançamentos em contas de controle da execução do orçamento em contrapartida à baixa do passivo pendente. De modo geral, o saldo de estoque de diferimento vem diminuindo a cada ano:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

Tabela 150 – Receita Diferida, Retorno e Saldo em estoque

R\$ milhares

Código Nome Fonte Recurso	Valor da Receita Diferida (1)					Valor do Retorno Diferimento					Valor do Estoque Diferimento				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
001 - TESOIRO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	0	0	0	0		0	164.338	0	11.455		0	0	0	0	
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	0	0	28.819	0		35.095	47.424	32.284	33.770		104.268	56.844	51.854	18.083	
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	0	0	26.265	0		248.732	665.065	81.497	146.464		1.222.744	378.910	320.767	162.849	
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	0	0	235.698	0		111.956	47.041	235.698	0		971.900	775.685	235.698	235.532	
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	0	0	89.667	0		102.705	45.199	171.477	83.011		226.265	181.048	85.969	2.937	
150140 - OUTROS RECURSOS NAO VINCULADOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA					0					0					1.910
157050 - TRANSF DO GOVERNO FED REF A CONV E INST CONG VINC A EDUCACAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS					0					6					0
160050 - TRF FF REC SUS GOV FED - BL MANUT DAS ACOES E SERV PUB SAUDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS					0					0					18
165950 - OUTROS RECURSOS VINC A SAUDE - TRANSFERENCIAS FEDERAIS					0					1.440					0
166950 - OUTROS RECURSOS VINC A ASSISTENCIA SOCIAL - TRANSFERENCIAS FEDERAIS					0					458					0
170050 - OUTRAS TRANSF DE CONVENIOS OU INST CONGENERES DA UNIAO - TRANSFERENCIAS FEDERAIS					0					1.015					0
170140 - OUTRAS TRANSF DE CONV OU INSTRUMENTOS CONGENERES DOS ESTADOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA					0					2					8
175220 - RECURSOS VINC AO TR - VINCULADOS ESTADUAIS					0					16.700					0
175930 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS - FED					0					146.976					15.381
176020 - RECURSOS DE EMOLUMENTOS, TAXAS E CUSTAS - VINCULADOS ESTADUAIS					0					1.384					0
179910 - OUTRAS VINCULACOES LEGAIS - TESOIRO					0					492					0
188040 - RECURSOS PROPRIOS DOS CONSORCIOS - PROPRIOS DA ADMINISTRACAO INDIRETA					0					0					233.612
Total Geral	0	0	380.449	0	0	498.488	969.067	520.956	274.700	168.471	2.525.177	1.392.487	694.288	419.400	250.929

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Obs. (1): Em 2021 os registros informados de receita diferida no valor de R\$ 380.449 mil decorrem da reclassificação dos saldos por reforma administrativa (TC-004345.989.21-4).

Obs.: (2): A partir de 2023 nova estrutura de padronização da classificação por fonte ou destinação de recursos (Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021).

O saldo de estoque de diferimento existente em 2022 era de R\$ 419.400 mil. Em 2023 foi reduzido para R\$ 250.929 mil, portanto, com retorno no exercício de R\$ 168.471 mil.

O BGE (2023, p. 118) detalhou o estoque de diferimento de receita, por fonte de recursos:

Figura 44 - Estoque do Diferimento de Receita

ESTOQUE DO DIFERIMENTO DE RECEITA POR FONTE DE RECURSOS	2023	2022
Poder Executivo	250.929.192	419.400.316
Administração Direta	15.380.877	183.844.691
002002111 - Multa Por Infração Reg-Transito-Mun.Conv.		16.570.308
002002156 - Tx.Judic.Serv.Publ-Fed Trib.De Justica		1.383.623
002002160 - Milt-Mun.Convenidados-Renairf		129.550
003001045 - Fed-Coord.De Defesa Agropecuaria-Cda		15.380.877
003001096 - Fed-Depto.De Adm.Da Proc.Geral do Estado		2.892.807
003001099 - Fdo.Penitenciario do E.S.Paulo-FUNPESP		491.745
003001116 - Fed/Fpbm-Compensacao Ambiental-Lei 14.626/1		140.017.973
003001121 - Fundo Especial da Pge - FUNPROGESP		4.085.251
005003001 - Fdo Estadual de Saude-FUNDES-Sec.Da Saude		1.439.755
005003285 - Conv.0811/09 Sec.De Desenvolvimento-Mct/Fine		457.706
005003430 - Reest/Implem Suasa Conv 821694/2015-Mapa/Saa		1.015.097
175930031 - Fed-Coord.De Defesa Agropecuaria-Cda	15.380.877	
Autarquia	235.548.316	235.555.625
004001001 - Geral		1.909.575
004001019 - Daee - Sabesp - Pirajucara		10.114
004001057 - Garantia Ppp - Rodovia Dos Tamoios - Artesp		233.611.961
005003342 - Paula Souza - Pronatec (Mec/Fnde)		5.632
005004001 - Conv.Min.Saude-SUS-Prest.Servicos		18.342
150140001 - Geral	1.909.575	
160050003 - Conv.Min.Saude-SUS-Prest.Servicos	18.342	
170140008 - Daee - Sabesp - Pirajucara	8.438	
188040003 - Garantia Ppp - Rodovia Dos Tamoios - Artesp	233.611.961	
Poder Judiciario	3	3
002002001 - Reembolso Desp.Oficiais de Justica-Tx.		3
176020003 - Reembolso Desp.Oficiais de Justica-Tx.	3	
Total Geral	250.929.195	419.400.318

Fonte: BGE, 2023, p. 118.

Recomenda-se que o governo estadual justifique o motivo pelo qual este recurso (R\$ 250.929 mil) ainda consta no estoque de diferimento da receita. Parcela relevante é representada pela fonte “188040003 – Garantia PPP – rodovia dos Tamoios – Artesp”. Estes saldos em estoque de Receita Diferida significam que tais montantes não foram devidamente contabilizados em rubrica de receita própria, o que deve ocorrer com a maior brevidade.

2.4 FISCALIZAÇÃO DAS RECEITAS ESTADUAIS

Das diferenças na Contabilização da Receita

A fiscalização das receitas estaduais visa monitorar as discrepâncias entre a contabilização de receitas realizada pelo Estado em diferentes Unidades Gestoras. Esse processo inclui a classificação e o registro de receitas de impostos como ICMS e IPVA, contribuindo para uma gestão

orçamentária mais precisa e eficiente. Além disso, esse monitoramento ajuda a identificar discrepâncias e aprimorar a gestão de receitas, fornecendo dados confiáveis para decisões políticas embasadas e garantindo o reconhecimento adequado da receita orçamentária e das variações patrimoniais de ativo e de contas de resultado, essenciais para, ao final, apresentar Demonstrações Contábeis completas, fidedignas e livres de erro.

Alguns esclarecimentos necessários ao entendimento da sistemática da conta de controle de arrecadação do ICMS e IPVA movimentadas pelas UGs 200122 e 200001.

Ao realizar uma verificação amostral dos procedimentos de registro dos ingressos de tributos, taxas e multas, juntamente com a análise de documentos requisitados em 2022²⁵², foi possível identificar a seguinte contabilização:

Primeiramente os ingressos dos recursos e contabilizações das receitas tributárias, taxas e multas são registrados na Conta única do Estado pelo Departamento de Finanças do Estado (UG-200001) que realiza através²⁵³ da nota de lançamento, o registro da entrada de recursos no Caixa Único e o lançamento da receita a classificar, tendo como favorecida a Diretoria de Arrecadação, Cobrança e recuperação da Dívida (UG 200122):

D-111.11.02.02 – Conta Única do Tesouro do Estado (Tesouro do Estado – UG: 200002)

C-218.91.81.04 – Recolhimento Outras Receitas a Classificar (Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Recuperação da Dívida – UG: 200122)

Na etapa seguinte, ocorre o detalhamento do ingresso por fluxo de arrecadação (ICMS, IPVA e Demais Receitas) realizado pela Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Recuperação da Dívida, conforme contabilização abaixo realizada por Nota de Lançamento:

D – 218.91.82.04 Recolhimento Outras Receitas a Classificar

C – 218.91.81.XX Últimos dígitos de acordo com o fluxo de arrecadação: ICMS, IPVA e Demais Receitas (no caso 218.91.81.01 – Controle da Arrecadação do ICMS e 218.91.81.02 – Controle da Arrecadação do IPVA)

Após o detalhamento, a informação é reprocessada semanalmente pela Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Recuperação da Dívida e registrada

²⁵² Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 33/2022, item 10.

²⁵³ Informações prestadas na Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 33/2022, item 10.

pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (UG: 200001)²⁵⁴, que gera arquivos por tipo de arrecadação para processamento no Siafem, resultando nos registros contábeis necessários **para a liberação dos recursos inicialmente contabilizados na Conta Única para execução orçamentária e financeira. Este é, efetivamente, o momento de reconhecimento da Receita Orçamentária e da Patrimonial (Variação Patrimonial Aumentativa).**

D – 218.91.81.XX – Controle Central de Arrecadação (Receita por Fluxo de Arrecadação)

C – 4XX. XX. XX. XX – Variação Patrimonial Aumentativa (Ex. ICMS- Parte FUNDEB, ICMS- Parte dos Municípios e ICMS Parte do Estado)

D – 621.11.01.01 – Receita a Realizar

C – 621.21.01.01 – Receita Realizada

D – 721.11.01.01 – Disponibilidade por Destinação – Por Fonte

C – 821.11.01.01 – Disponibilidades Financeiras

D – 721.11.01.5X – Disponibilidade por Fonte de Recursos (Não Tesouro/Tesouro)

C – 821.11.01.51 – Disponibilidades Financeiras - Liquidação

Exposto o assunto, os levantamentos e conferências realizados por esta diretoria expuseram que existe um lapso temporal maior que uma semana entre as receitas que tiveram ingresso na conta única do Estado e seu efetivo detalhamento para registros das receitas orçamentárias.

As tabelas a seguir apresentam os controles de arrecadação e contabilização, conduzidos respectivamente pela Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Recuperação da Dívida – DICAR (UG: 200122) – valores arrecadados e pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (UG: 200001) – valores contabilizados, respectivamente, nas contas 218918101-=CONTROLE DA ARRECADACAO DA ICMS e 218918102-=CONTROLE DA ARRECADACAO DO IPVA, destacando as diferenças identificadas entre arrecadação x contabilização.

Tabela 151 - Valores ICMS arrecadados x Receita tributária reconhecida

ano	mês	Arrecadado – UG 200122	contabilizado em receita – UG 200001	diferença
2016	11	11.079.770.862,30	11.079.770.863,72	-1,42
2017	2	9.021.755.239,26	9.021.755.381,19	-141,93

²⁵⁴ A requisição DCG-1 nº 33/2022, item 10. Trata que o reprocessamento é realizado pela Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Recuperação da Dívida; contudo, avaliando os registros contábeis é possível identificar que esse reprocessamento é registrado em conta contábil da Secretaria da Fazenda e Planejamento. Destacamos que a consistência dessa informação será avaliada posteriormente.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

ano	mês	Arrecadado – UG 200122	contabilizado em receita – UG 200001	diferença
2017	7	10.574.817.520,98	10.574.816.605,35	915,63
2017	8	11.992.900.156,04	11.992.898.480,18	1.675,86
2017	9	11.166.788.147,56	11.166.787.334,76	812,80
2017	10	11.289.766.399,04	11.289.764.743,14	1.655,90
2018	2	10.858.890.729,31	10.858.894.506,70	-3.777,39
2018	3	10.790.090.929,50	10.790.090.789,00	140,50
2018	4	11.768.061.252,31	11.768.074.107,56	-12.855,25
2018	5	11.369.019.476,04	11.369.021.944,72	-2.468,68
2018	6	10.992.483.306,41	10.992.481.153,75	2.152,66
2018	7	11.708.390.345,03	11.708.390.046,62	298,41
2018	8	11.805.995.065,75	11.805.994.781,76	283,99
2018	9	11.796.732.115,61	11.796.732.113,09	2,52
2018	11	11.739.516.481,01	11.739.516.274,96	206,05
2018	12	12.180.592.556,54	12.180.588.748,85	3.807,69
2019	1	12.545.081.538,77	12.545.081.333,34	205,43
2019	2	11.478.170.944,99	11.478.176.229,18	-5.284,19
2019	3	11.477.777.120,77	11.477.777.020,46	100,31
2019	4	12.202.903.131,38	12.202.902.202,06	929,32
2019	5	11.903.133.614,84	11.903.128.961,48	4.653,36
2019	6	11.577.853.493,86	11.577.851.546,42	1.947,44
2019	7	11.934.366.675,04	11.934.366.663,15	11,89
2019	8	11.968.061.798,70	11.968.061.255,12	543,58
2019	9	12.335.009.610,65	12.335.007.942,60	1.668,05
2019	10	12.714.510.166,01	12.714.509.811,32	354,69
2019	12	15.943.889.161,98	15.943.875.680,63	13.481,35
2020	1	13.172.503.916,66	13.172.484.382,64	19.534,02
2020	3	12.271.927.857,88	12.271.925.001,57	2.856,31
2020	4	10.576.038.490,68	10.576.024.310,06	14.180,62
2020	5	9.160.866.080,99	9.160.876.778,12	-10.697,13
2020	6	10.139.353.827,93	10.139.348.168,68	5.659,25
2020	7	11.547.432.715,63	11.547.428.924,67	3.790,96
2020	8	12.408.315.004,87	12.408.315.629,40	-624,53
2020	9	13.256.527.090,92	13.256.524.100,19	2.990,73
2020	10	14.038.017.354,11	14.038.017.248,88	105,23
2020	11	14.896.051.378,59	14.896.047.233,05	4.145,54
2021	1	14.162.676.671,39	14.162.676.604,94	66,45
2021	2	13.744.776.975,58	13.744.773.920,49	3.055,09
2021	3	14.861.281.161,42	14.861.282.845,59	-1.684,17
2021	4	13.712.563.599,06	13.712.563.586,01	13,05
2021	5	14.219.234.944,29	14.219.234.218,65	725,64
2021	8	15.958.205.375,79	15.958.223.291,40	-17.915,61
2021	9	16.212.307.550,47	16.212.307.368,60	181,87
2021	10	16.621.986.874,03	16.621.986.677,42	196,61
2021	11	17.344.199.584,65	17.344.199.348,85	235,80
2021	12	18.440.019.372,55	18.440.019.216,37	156,18
2022	1	16.771.022.399,24	16.771.022.400,24	-1,00
2022	2	10.811.155.495,18	10.811.154.582,79	912,39
2022	5	6.848.943.304,99	6.848.938.432,78	4.872,21
2022	7	7.187.254.434,29	7.187.255.346,68	-912,39
2022	10	6.424.927.334,97	6.424.926.516,00	818,97
2022	12	6.433.951.669,56	6.433.951.565,44	104,12
2023	3	5.174.163.935,55	5.174.163.805,90	129,65

ano	mês	Arrecadado – UG 200122	contabilizado em receita – UG 200001	diferença
2023	4	4.578.949.312,74	4.546.536.915,17	32.412.397,57
2023	6	4.449.213.375,51	4.449.213.481,55	-106,04
2023	7	4.310.800.723,54	4.310.800.719,94	3,60
2023	8	4.575.084.969,31	4.575.084.964,71	4,60
2023	9	4.207.022.757,63	4.206.933.785,73	88.971,90
2023	10	4.487.117.870,02	4.495.562.184,57	-8.444.314,55
2023	11	4.673.280.721,58	4.314.637.445,32	358.643.276,26
2023	12	4.198.714.104,26	4.200.527.874,00	-1.813.769,74

Fonte: SIAFEM, acesso em 27/04/2024.

Tabela 152 - Valores IPVA arrecadados x Receita tributária reconhecida

ano	mês	Arrecadado - UG 200122	Contab. em receita – UG 200001	diferença
2017	1	5.767.520.388,39	5.767.513.379,90	7.008,49
2017	2	2.692.731.364,99	2.692.731.358,99	6,00
2017	4	553.345.331,40	553.345.331,39	0,01
2017	6	556.676.347,01	556.682.798,65	-6.451,64
2017	7	474.729.778,23	474.729.486,20	292,03
2017	8	680.398.615,42	680.399.151,87	-536,45
2017	12	552.898.517,27	552.899.117,48	-600,21
2018	1	6.082.022.620,15	6.082.020.064,23	2.555,92
2018	2	2.763.965.936,43	2.763.960.491,70	5.444,73
2018	3	2.061.777.339,43	2.061.772.451,27	4.888,16
2018	4	673.445.910,24	673.445.274,88	635,36
2018	5	561.660.257,19	561.660.256,83	0,36
2018	6	560.685.614,96	560.685.379,93	235,03
2018	7	542.605.463,82	542.604.523,92	939,90
2018	8	570.867.532,74	570.867.532,82	-0,08
2018	9	546.882.967,66	546.880.278,80	2.688,86
2018	10	475.050.518,73	475.049.666,64	852,09
2018	11	380.779.075,89	380.778.629,46	446,43
2018	12	659.084.663,85	659.085.259,56	-595,71
2019	1	6.527.247.529,58	6.527.242.261,93	5.267,65
2019	2	2.989.651.208,87	2.989.648.974,61	2.234,26
2019	3	2.090.066.466,45	2.090.066.299,25	167,20
2019	5	631.484.784,05	631.482.917,00	1.867,05
2019	6	555.769.797,43	555.769.591,79	205,64
2019	8	555.792.798,19	555.793.039,74	-241,55
2019	9	609.437.758,54	609.437.605,75	152,79
2019	10	532.217.432,60	532.217.407,60	25,00
2019	11	413.603.815,35	413.603.815,34	0,01
2019	12	688.141.964,31	688.141.781,77	182,54
2020	1	6.969.148.108,98	6.969.139.567,83	8.541,15
2020	2	3.020.479.732,60	3.020.479.376,69	355,91
2020	6	658.770.204,69	658.768.362,33	1.842,36
2020	7	656.574.547,69	656.574.089,28	458,41
2020	8	642.030.253,99	642.030.160,62	93,37
2020	9	778.220.294,76	778.220.292,76	2,00
2020	10	660.164.559,42	660.161.367,70	3.191,72
2020	11	589.074.741,04	589.073.750,27	990,77
2020	12	917.067.281,71	917.065.037,21	2.244,50
2021	1	7.496.536.032,97	7.496.600.356,91	-64.323,94
2021	3	2.253.441.610,61	2.253.441.247,14	363,47
2021	5	669.813.685,10	669.811.313,59	2.371,51
2021	6	726.038.374,33	726.038.269,31	105,02
2021	7	636.354.133,30	636.360.125,01	-5.991,71
2021	9	659.702.524,93	659.700.145,35	2.379,58

ano	mês	Arrecadado - UG 200122	Contab. em receita – UG 200001	diferença
2022	1	7.851.560.902,31	7.851.560.310,10	592,21
2022	2	2.684.230.131,98	2.684.195.474,40	34.657,58
2022	3	2.359.975.165,95	2.359.960.029,97	15.135,98
2022	6	1.444.000.880,87	1.443.999.896,04	984,83
2022	7	848.437.439,79	848.439.185,20	-1.745,41
2022	8	927.239.756,39	927.238.953,00	803,39
2022	9	852.284.980,04	852.284.797,44	182,60
2022	11	697.752.556,78	697.751.429,63	1.127,15
2022	12	830.147.198,32	830.146.141,21	1.057,11
2023	1	10.334.330.842,67	10.334.309.322,65	21.520,02
2023	2	3.688.201.426,80	3.688.200.728,39	698,41
2023	3	3.035.315.348,90	3.035.314.251,77	1.097,13
2023	4	2.479.812.088,63	2.479.811.618,67	469,96
2023	5	2.453.858.580,24	2.453.857.977,85	602,39
2023	7	933.774.642,08	933.774.642,07	0,01
2023	8	1.057.997.782,21	1.057.997.620,50	161,71
2023	9	904.518.698,21	904.530.272,35	-11.574,14
2023	10	845.671.837,46	845.677.601,62	-5.764,16
2023	11	808.974.787,49	741.866.857,24	67.107.930,25
2023	12	1.001.769.828,39	1.001.206.010,39	563.818,00

Fonte: SIAFEM, acesso em 27/04/2024.

Como explicado pela Secretaria da Fazenda, a razão destas diferenças é que existe **um intervalo temporal entre os ingressos e a liberação para execução orçamentária, evidenciando diferenças entre os valores arrecadados e contabilizados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento**. Essas diferenças, que geralmente são ajustadas ao longo do exercício, incluem estornos, valores ressarcidos ou restituídos e incorreções de lançamentos bancários. Porém, especial atenção é necessária para as discrepâncias significativas no ICMS nos meses de abril e novembro de 2023 (R\$ 32,41 milhões e R\$ 358,64 milhões respectivamente), e IPVA no mês de novembro/2023 (R\$ 67,10 milhões), que estão pendentes de verificação, para posterior reconhecimento da receita.

Recomendação é de que a Secretaria da Fazenda e Planejamento prime por reduzir ao máximo o intervalo temporal entre a arrecadação e o reconhecimento contábil da receita. Eventuais diferenças devem ser monitoradas e objeto de conciliação e justificativas. Da forma como ocorreu em 2023, a receita está reconhecida a menor em, pelo menos, R\$ 67 milhões (IPVA) e R\$ 391 milhões (ICMS).

A ocorrência de diferenças desta natureza expõe a gestão financeira a riscos de descontrole administrativo entre os controles financeiros e contábeis da receita tributária.

3 DESPESAS

A composição das despesas realizadas encontra-se detalhada na tabela a seguir. Em valores nominais, houve crescimento de 3,27% (exceto as intraorçamentárias) se comparadas com o exercício anterior:

Tabela 153 – Despesas Realizadas R\$ milhares

CONSOLIDADO	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
Total das Despesas (exceto intra)	300.949.817	94,97%	310.805.537	94,67%	3,27%
3 - DESPESAS CORRENTES	263.725.639	83,22%	279.572.416	85,15%	6,01%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	112.498.588	35,50%	123.607.662	37,65%	9,87%
32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	11.977.311	3,78%	13.900.294	4,23%	16,06%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	139.249.740	43,94%	142.064.460	43,27%	2,02%
4 - DESPESAS DE CAPITAL	37.224.179	11,75%	31.233.122	9,51%	-16,09%
44 - INVESTIMENTOS	24.797.670	7,83%	16.795.878	5,12%	-32,27%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	2.972.856	0,94%	4.230.306	1,29%	42,30%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	9.453.652	2,98%	10.206.938	3,11%	7,97%
Total das Despesas Intraorçamentárias	15.952.513	5,03%	17.510.043	5,33%	9,76%
3 - DESPESAS CORRENTES	14.369.581	4,53%	16.397.790	4,99%	14,11%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	12.795.418	4,04%	14.545.577	4,43%	13,68%
32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	59.450	0,02%	97.900	0,03%	64,68%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.514.713	0,48%	1.754.312	0,53%	15,82%
4 - DESPESAS DE CAPITAL	1.582.932	0,50%	1.112.254	0,34%	-29,73%
44 - INVESTIMENTOS	218.539	0,07%	273.865	0,08%	25,32%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	1.243.615	0,39%	716.818	0,22%	-42,36%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	120.778	0,04%	121.571	0,04%	0,66%
Total Geral	316.902.331	100,00%	328.315.580	100,00%	3,60%

Fonte: Sigeo.

Obs.: Em 2022 foram excluídos do grupo 31 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (intra) o valor de R\$ 19.816.252,85 referente à despesa 319113 – Obrigações Patronais (Contribuição para Insuficiência Financeira) e no grupo 33 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES (exceto intra) a despesa 33904117 – Contribuições ao Fundeb no valor de R\$ 10.600.908 mil.

Na tabela seguinte, tem-se as despesas corrigidas pelo IPCA para 4 exercícios e, a variação real, comparativamente ao exercício anterior é demonstrada com a diminuição de 1,29% (exceto intra):

Tabela 154 – Despesas Consolidadas - atualizadas pelo IPCA

Despesa Empenhada até o Mês - R\$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2020	2021	2022	2023	AH% 2023/2022
Total das Despesas (exceto intra)	259.959.094	290.390.733	314.857.010	310.805.537	-1,29%
Total das Despesas Intraorçamentárias	16.843.143	15.534.713	16.689.695	17.510.043	4,92%
Total Geral	276.802.237	305.925.446	331.546.704	328.315.580	-0,97%

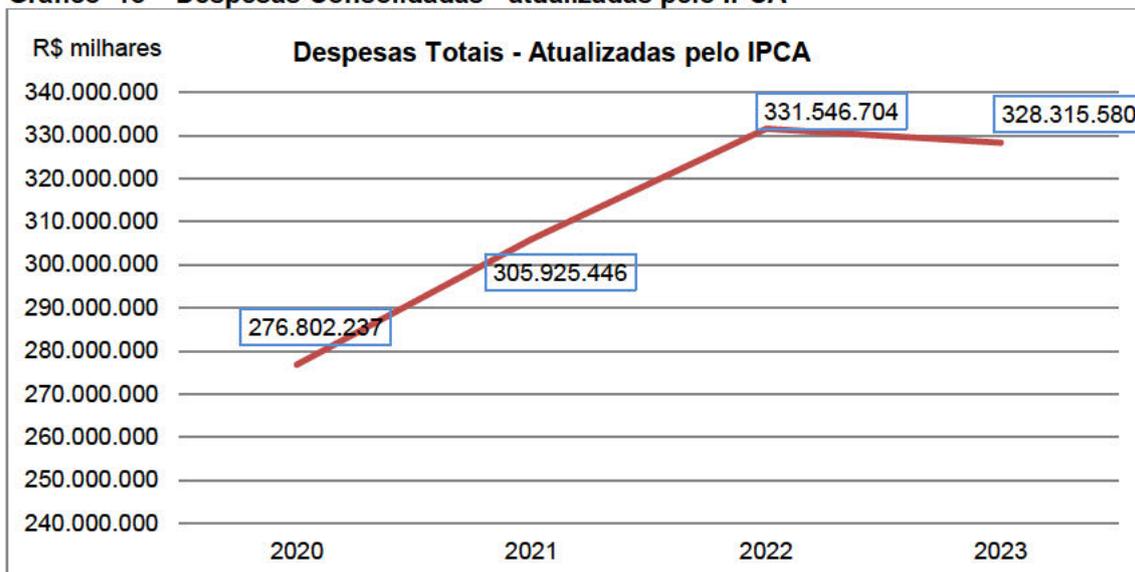
Fonte: Sigeo.

Obs. (1): Atualização pelo IPCA. Índices: 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

Obs. (2): No ano de 2020, 2021 e 2022 foram excluídos do grupo de despesa 31 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (intra) o valor de R\$ 22.863.982, R\$ 12.518.891 e R\$ 19.816.252,85, respectivamente, referente à 319113 – Obrigações Patronais (Contribuição para Insuficiência Financeira).

Obs. (3): No grupo 33 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES (exceto intra) foram excluídos a despesa 33904117 – Contribuições ao Fundeb, cujos valores de R\$ 8.349.785 mil, R\$ 10.292.971 mil e R\$ 10.600.908 mil se referem aos anos de 2020, 2021, 2022 respectivamente.

O gráfico abaixo demonstra a evolução das Despesas Totais atualizadas pelo IPCA.

Gráfico 13 – Despesas Consolidadas - atualizadas pelo IPCA

Fonte: Sigeo, com atualização pela fiscalização.

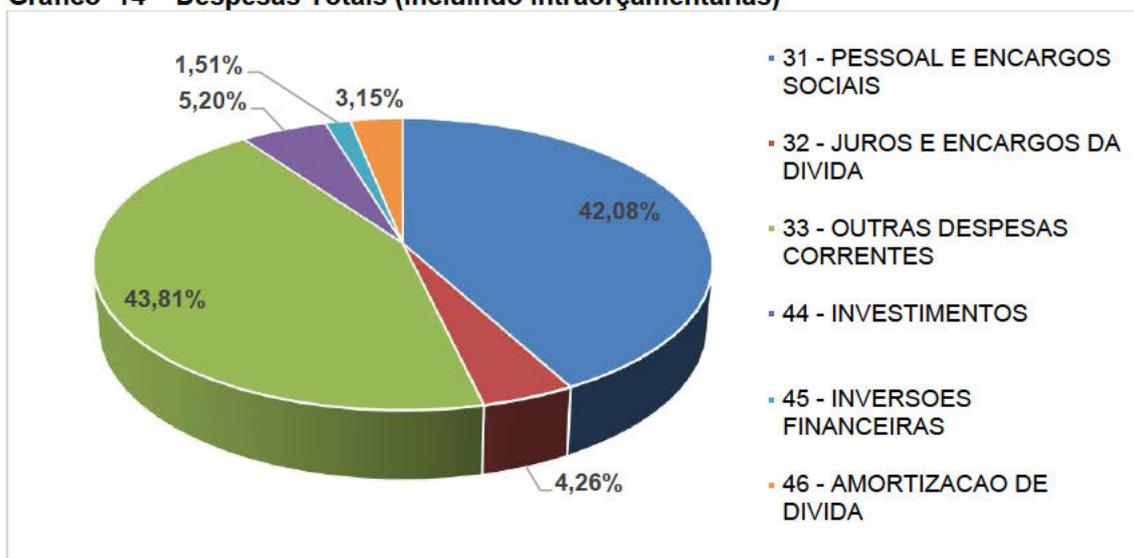
A tabela a seguir demonstra a análise vertical das despesas correntes e de capital em 2023, incluindo as intraorçamentárias.

Tabela 155 – Despesas Totais

DESPESA TOTAL (inclui intraorçamentárias)	Despesa Empenhada até o Mês - R\$ milhares	
	2023	AV%
3 - DESPESAS CORRENTES	295.970.205	90,15%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	138.153.239	42,08%
32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	13.998.194	4,26%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	143.818.772	43,81%
4 - DESPESAS DE CAPITAL	32.345.375	9,85%
44 - INVESTIMENTOS	17.069.742	5,20%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	4.947.124	1,51%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	10.328.509	3,15%
Total Geral	328.315.580	100,00%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

O gráfico a seguir ilustra a participação de cada despesa corrente e de capital em 2023, também incluindo as intraorçamentárias:

Gráfico 14 – Despesas Totais (incluindo intraorçamentárias)

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

A partir da tabela e do gráfico acima, verifica-se que “Outras Despesas Correntes” e “Despesas com Pessoal e Encargos Sociais” foram as mais relevantes em termos monetários no ano de 2023, tendo participação, respectivamente, de 43,81% e 42,08% no total das despesas do exercício.

3.1 DESPESAS POR FUNÇÃO

A seguir, são demonstradas as despesas por Função (Portaria MOG nº 42/1999):

Tabela 156 – Despesas por Função

DESPESA POR FUNÇÃO	Desp. Empenhada - R\$ milhares	
	2023	AV%
01 - LEGISLATIVA	2.681.824	0,82%
02 - JUDICIARIA	16.147.045	4,92%
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	6.386.588	1,95%
04 - ADMINISTRACAO	6.771.170	2,06%
06 - SEGURANCA PUBLICA	16.599.597	5,06%
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	1.065.559	0,32%
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	39.054.228	11,90%
10 - SAUDE	35.502.379	10,81%
11 - TRABALHO	111.772	0,03%
12 - EDUCACAO	64.577.023	19,67%
13 - CULTURA	1.505.414	0,46%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	6.827.157	2,08%
16 - HABITACAO	1.267.583	0,39%
17 - SANEAMENTO	618.514	0,19%
18 - GESTAO AMBIENTAL	1.953.573	0,60%
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	2.129.103	0,65%
20 - AGRICULTURA	795.569	0,24%
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	86.610	0,03%

22 - INDUSTRIA	5.000	0,00%
23 - COMERCIO E SERVICOS	534.670	0,16%
24 - COMUNICACOES	110.331	0,03%
25 - ENERGIA	218.043	0,07%
26 - TRANSPORTE	21.172.409	6,45%
27 - DESPORTO E LAZER	252.896	0,08%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	101.941.525	31,05%
Total Geral	328.315.580	100,00%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Obs.: nas despesas por função, foi considerada a despesa intraorçamentária. Desta forma, e principalmente, os gastos com cobertura de insuficiência financeira e contribuição patronal ficam corretamente alocadas em cada função.

A função Encargos Especiais, detalhada na Tabela 157, representou 31,05% das despesas por função em 2023. Observa-se que o valor relevante desta função advém, dentre outros, da distribuição de receitas aos municípios, além dos juros, encargo e principal do serviço da dívida, no período analisado:

Tabela 157 – Detalhamento da Função Encargos Especiais R\$ milhares

DETALHAMENTO DA FUNÇÃO ENCARGOS ESPECIAIS	Desp. Emp. até o Mês	
	2023	AV%
ENCARGOS ESPECIAIS	101.941.525	100,00%
843 - SERVICO DA DIVIDA INTERNA	20.523.011	20,13%
329021 - JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	12.169.150	11,94%
329022 - OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	210.412	0,21%
469071 - PRINCIPAL DA DIVIDA CONTRATUAL RESGATADA	8.143.449	7,99%
844 - SERVICO DA DIVIDA EXTERNA	3.364.749	3,30%
329021 - JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	1.403.008	1,38%
329022 - OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	19.823	0,02%
469071 - PRINCIPAL DA DIVIDA CONTRATUAL RESGATADA	1.941.918	1,90%
845 - OUTRAS TRANSFERENCIAS	64.605.367	63,37%
332041 - CONTRIBUICOES	32.588	0,03%
334041 - CONTRIBUIÇÃO	17.175	0,02%
334081 - DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS	64.460.219	63,23%
444041 - CONTRIBUIÇÕES	95.385	0,09%
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	13.448.398	13,19%
319007 - CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	2	0,00%
319011 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOA CIVIL	286	0,00%
319013 - OBRIGACOES PATRONAIS	1.318	0,00%
319092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	0	0,00%
319094 - INDENIZACOES E RESTITUICOES TRABALHISTAS	3.570	0,00%
319113 - OBRIGACOES PATRONAIS	28	0,00%
339036 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA	1.990	0,00%
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	446.635	0,44%
339047 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	1.737.678	1,70%
339059 - PENSOES ESPECIAIS	1.135.835	1,11%
339091 - SENTENCAS JUDICIAIS	7.080.580	6,95%
339093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	3.962	0,00%
449093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	3.036.512	2,98%

Fonte: Sigeo.

Os valores mais representativos dentre os Encargos Especiais, em 2023, são as Outras Transferências (63,37%), seguido do serviço da dívida interna (20,13%).

3.1.1 Cancelamento de Restos a Pagar

Dentre a execução orçamentária, o comportamento dos Restos a Pagar aconteceu da seguinte forma:

Tabela 158 – Restos a Pagar

	31/12/2023	31/12/2022
Saldo Inicial do Exercício	45.231.013.480	46.260.521.944
(+) Ajuste de Saldo Inicial		
(-) Pagamentos no Exercício	35.651.424.373	36.378.654.694
(-) Cancelamentos no Exercício	4.271.825.765	3.289.940.686
Saldo Final do Exercício	5.307.763.342	6.591.926.565
(+) Inscrição no Exercício	30.916.300.203	38.639.086.915
Saldo para o Exercício Seguinte	36.224.063.544	45.231.013.480

Fonte: BGE 2023, p. 148.

Observa-se que o valor de cancelamentos em 2022, que foi de R\$ 3.289.941 mil, aumentou para R\$ 4.271.826 mil em 2023 (aumento de 29,85%).

Analisando o Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da LRF, 6º Bimestre, verificou-se os seguintes valores:

Tabela 159 – Cancelamento de Restos a Pagar R\$ milhares

ANO	CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR
2023	4.271.826
2022	3.289.940
2021	1.326.416
2020	841.567

Fonte: RREO. 6º bimestre/2023²⁵⁵.

3.2 DESPESAS CORRENTES

A seguir, demonstramos as despesas correntes de 2023 em comparação ao exercício anterior:

Tabela 160 – Despesas Correntes R\$ milhares

DESPESAS	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
3 - DESPESAS CORRENTES (exceto intra)	263.725.639	94,83%	279.572.416	94,46%	6,01%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	112.498.588	40,45%	123.607.662	41,76%	9,87%
32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	11.977.311	4,31%	13.900.294	4,70%	16,06%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	139.249.740	50,07%	142.064.460	48,00%	2,02%

²⁵⁵ 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 23 abr. 2024.

3 - DESPESAS CORRENTES (intra)	14.369.581	5,17%	16.397.790	5,54%	14,11%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	12.795.418	4,60%	14.545.577	4,91%	13,68%
32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	59.450	0,02%	97.900	0,03%	64,68%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.514.713	0,54%	1.754.312	0,59%	15,82%
Total Geral	278.095.220	100,00%	295.970.205	100,00%	6,43%

Fonte: Sigeo.

Obs.: Em 2022 foram excluídos do grupo 31 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (intra) o valor de R\$ 19.816.252,85 referente à despesa 319113 – Obrigações Patronais (Contribuição para Insuficiência Financeira) e no grupo 33 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES (exceto intra) a despesa 33904117 – Contribuições ao Fundeb no valor de R\$ 10.600.908 mil.

Depreende-se que as despesas correntes apresentaram variação nominal de 6,43%, considerando as intraorçamentárias.

3.2.1 Pessoal e Encargos Sociais

Constatou-se que o montante das despesas com Pessoal e Encargos, incluindo intraorçamentária, totalizou R\$ 138.153.239 mil em 2023:

Tabela 161 – Pessoal e Encargos Sociais

R\$ milhares

DESPESAS	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - exceto intra	112.498.588	89,79%	123.607.662	89,47%	9,87%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - intra	12.795.418	10,21%	14.545.577	10,53%	13,68%
Total Geral	125.294.006	100,00%	138.153.239	100,00%	10,26%

Fonte: Sigeo.

Obs.: Em 2022 foram excluídos do grupo de despesa 31 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (intra) o valor de R\$ 19.816.252,85 referente à 319113 – Obrigações Patronais (Contribuição para Insuficiência Financeira).

Verifica-se que os maiores valores despendidos foram: Secretaria de Gestão e Governo Digital; Secretaria da Educação; Secretaria da Segurança Pública; Tribunal de Justiça; e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. Salienta-se que na Secretaria de Gestão e Governo Digital, a Unidade Orçamentária 53057 – SÃO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV foi responsável pela maior parte do gasto, em razão do pagamento de benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas, totalizando R\$ 51.663.449 mil em 2023.

Tabela 162 – Despesas com Pessoal - por Órgão

R\$ milhares

DESPESAS COM PESSOAL	2023	AV%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	138.153.239	100,00%
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	1.154.892	0,84%
02000 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	1.069.348	0,77%
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	12.343.975	8,93%
06000 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	78.404	0,06%
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	22.685.686	16,42%
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	6.094.060	4,41%
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	1.530.893	1,11%
12000 - SECR. CULTURA, ECONOMIA E IND. CRIATIVAS	131.632	0,10%
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	479.962	0,35%
16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	27.134	0,02%
17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	1.394.986	1,01%
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	12.428.196	9,00%

20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	1.916.333	1,39%
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	2.021.839	1,46%
25000 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	17.877	0,01%
26000 - SECRETARIA DE MEIO AMB., INFRAESTR. E LOGIST	1.404.935	1,02%
27000 - MINISTERIO PUBLICO	2.764.799	2,00%
28000 - CASA CIVIL	132.708	0,10%
29000 - SECRETARIA DE COMUNICACAO	22.165	0,02%
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	35.596	0,03%
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	931.512	0,67%
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	3.688.967	2,67%
39000 - SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS	69.793	0,05%
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	601.121	0,44%
41000 - SECRETARIA DE ESPORTES	31.840	0,02%
42000 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	672.729	0,49%
47000 - SECR.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	7.760	0,01%
48000 - SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOL. E INOVACAO	11.791.761	8,54%
50000 - SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS	7.136	0,01%
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	91.837	0,07%
52000 - SECR. ESPECIAL DE REL. INTERNACIONAIS	998	0,00%
53000 - SECRETARIA DE GESTAO E GOVERNO DIGITAL	52.472.873	37,98%
54000 - CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO	49.490	0,04%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

3.2.2 Juros e Encargos da Dívida

Os juros e encargos da dívida aumentaram 16,30% em comparação com o exercício de 2022, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 163 – Juros e Encargos da Dívida R\$ milhares

DESPESAS	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA - exceto intra	11.977.311	99,51%	13.900.294	99,30%	16,06%
32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA - intra	59.450	0,49%	97.900	0,70%	64,68%
Total Geral	12.036.761	100,00%	13.998.194	100,00%	16,30%

Fonte: Sigeo.

3.2.3 Outras Despesas Correntes

Outras Despesas Correntes representam o valor de R\$ 143.818.772 mil em 2023 e tiveram um aumento de 2,17% comparativamente a 2022, conforme indica a tabela a seguir:

Tabela 164 – Outras Despesas Correntes R\$ milhares

DESPESAS	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES - exceto intra	139.249.740	98,92%	142.064.460	98,78%	2,02%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES - intra	1.514.713	1,08%	1.754.312	1,22%	15,82%
Total Geral	140.764.453	100,00%	143.818.772	100,00%	2,17%

Fonte: Sigeo.

Obs.: Em 2022 foi excluído do grupo 33 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES (exceto intra) a despesa 33904117 – Contribuições ao Fundeb no valor de R\$ 10.600.908 mil.

Conforme tabela a seguir, os maiores gastos em 2023, por modalidade de despesa, referem-se à Transferências a Municípios (46,31%) e Aplicações Diretas (38,62%).

Tabela 165 – Outras Despesas Correntes - por modalidade R\$ milhares

Outras Despesas Correntes - Consolidado	2023	AV%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	143.818.772	100,00%
3320 - TRANSFERENCIAS A UNIAO	64.738	0,05%
3340 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	66.598.728	46,31%
3341 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	1.400.546	0,97%
3350 - TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	17.652.299	12,27%
3360 - TRANSF.A INST.PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS	100	0,00%
3367 - EXECUCAO DE CONTRATO DE PPP	636.856	0,44%
3370 - TRANSF.A INSTIT.MULTIGOVERN.NACIONAIS	169.060	0,12%
3390 - APLICACOES DIRETAS	55.542.132	38,62%
3391 - APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIAS	1.754.312	1,22%

Fonte: Sigeo.

3.2.4 Publicidade e Propaganda

Com relação à propaganda e publicidade, verifica-se uma variação de -3,28% em relação ao exercício anterior.

A Publicidade Legal representa 0,96% da despesa total realizada com publicidade e propaganda no exercício e as demais despesas com Propaganda e Publicidade representam 99,04%. Abaixo discriminamos os valores em comparação com o ano de 2022.

Tabela 166 - Despesas com Propaganda e Publicidade R\$ milhares

DESPESA COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	55.928	22,64%	63.700	26,66%	13,90%
33903926 - PUBLICIDADE LEGAL	2.965	1,20%	2.284	0,96%	-22,95%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	110.143	44,59%	113.554	47,53%	3,10%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	77.963	31,56%	59.358	24,85%	-23,86%
Total Geral	246.998	100,00%	238.896	100,00%	-3,28%

Fonte: Sigeo.

As despesas de publicidade e propaganda, exceto a publicidade legal, foram atualizadas na tabela abaixo e verificou-se uma variação de -7,32% em relação ao ano de 2022, considerando a despesa liquidada atualizada pelo IPCA.

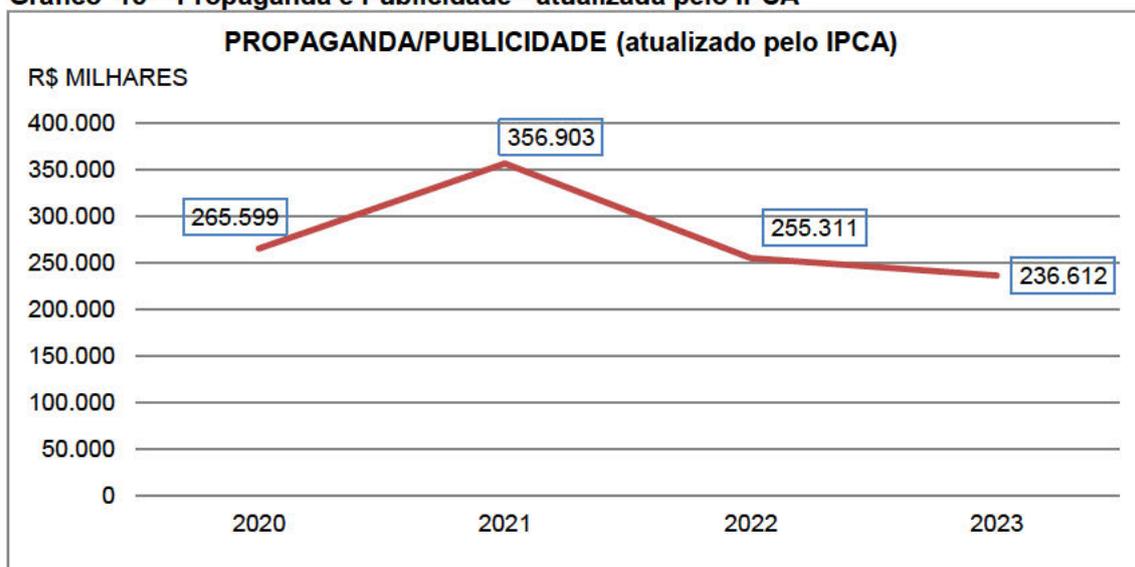
Tabela 167 – Propaganda e Publicidade - atualizada pelo IPCA

R\$ milhares

Propaganda e Publicidade - atualizado pelo IPCA	2020	2021	2022	2023	AH% 2023/2022
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	72.654	66.327	58.513	63.700	8,87%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	111.552	212.484	115.232	113.554	-1,46%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	81.393	78.092	81.566	59.358	-27,23%
Total Geral	265.599	356.903	255.311	236.612	-7,32%

Fonte: Sigeo.

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

Gráfico 15 – Propaganda e Publicidade - atualizada pelo IPCA

Fonte: Sigeo.

A seguir, são apresentadas as demais despesas com Propaganda e Publicidade segregando em Administração Direta (75,88%) e Administração Indireta (24,12%), exceto Publicidade Legal:

Tabela 168 - Despesas com Propaganda e Publicidade – Administração Direta e Indireta

R\$ milhares

DESPESA - exceto Publicidade Legal	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	194.227	79,59%	179.541	75,88%	-7,56%
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	6.176	2,53%	6.939	2,93%	12,35%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	110.087	45,11%	113.244	47,86%	2,87%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	77.963	31,95%	59.358	25,09%	-23,86%
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	49.807	20,41%	57.071	24,12%	14,58%
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	49.752	20,39%	56.762	23,99%	14,09%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	55	0,02%	310	0,13%	462,27%
Total Geral	244.034	100,00%	236.612	100,00%	-3,04%

Fonte: Sigeo.

O programa com maior representatividade na despesa, demonstrado na tabela abaixo, é o programa de Comunicação Social (66,36% da despesa com publicidade e propaganda, exceto publicidade legal), cuja

execução é detalhada por órgão da seguinte forma: Secretaria de Comunicação com 44,93%, Secretaria da Saúde com 11,08%, Secretaria da Educação com 10,02% e Secretaria de Governo e Rel. Institucionais com 0,33%:

Tabela 169 - Despesa Liquidada - Propaganda e Publicidade – Programa e Órgão

	R\$ milhares	
PROGRAMA/ÓRGÃO	2023	AV%
COMUNICACAO SOCIAL	157.006	66,36%
29000 - SECRETARIA DE COMUNICACAO	106.298	44,93%
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	26.220	11,08%
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	23.713	10,02%
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	775	0,33%
UM NOVO DETRAN PARA SAO PAULO	52.626	22,24%
53000 - SECRETARIA DE GESTAO E GOVERNO DIGITAL	28.978	12,25%
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	23.647	9,99%
DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES PARLAMENTARES	21.000	8,88%
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	21.000	8,88%
RADIOS, TVS EDUCATIVAS E NOVAS MIDIAS	2.398	1,01%
12000 - SECR. CULTURA, ECONOMIA E IND. CRIATIVAS	2.398	1,01%
EXP., MODERNIZ. E OPER. TRANSP. POR TRENS METROPOL	783	0,33%
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	783	0,33%
Demais Programas	2.800	1,18%
Total Geral	236.612	100,00%

Fonte: Sigeo.

Com relação à Publicidade Legal, discriminamos os valores a seguir, comparativamente ao exercício anterior:

Tabela 170 – Publicidade Legal

	R\$ milhares				
33903926 - PUBLICIDADE LEGAL	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	219	7,38%	265	11,62%	21,26%
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	2.746	92,62%	2.019	88,38%	-26,48%
Total Geral	2.965	100,00%	2.284	100,00%	-22,95%

Fonte: Sigeo.

3.3 DESPESAS DE CAPITAL

Comparativamente ao exercício anterior, encontramos a seguinte posição:

Tabela 171 – Despesas de Capital Consolidada

	R\$ milhares				
DESPESAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
4 - DESPESAS DE CAPITAL (exceto intra)	37.224.179	95,92%	31.233.122	96,56%	-16,09%
44 - INVESTIMENTOS	24.797.670	63,90%	16.795.878	51,93%	-32,27%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	2.972.856	7,66%	4.230.306	13,08%	42,30%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	9.453.652	24,36%	10.206.938	31,56%	7,97%
4 - DESPESAS DE CAPITAL (intra)	1.582.932	4,08%	1.112.254	3,44%	-29,73%
44 - INVESTIMENTOS	218.539	0,56%	273.865	0,85%	25,32%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	1.243.615	3,20%	716.818	2,22%	-42,36%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	120.778	0,31%	121.571	0,38%	0,66%
Total Geral	38.807.111	100,00%	32.345.375	100,00%	-16,65%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Verifica-se uma variação negativa de 16,65% nas despesas de capital em 2023 e em valores atualizados pelo IPCA, verifica-se uma variação de -20,33% entre 2023 e 2022.

Tabela 172 – Despesas de Capital Consolidada - atualizadas pelo IPCA R\$ milhares

DESPESAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2020	2021	2022	2023	AH% 2023/2022
4 - DESPESAS DE CAPITAL (exceto intra)	18.363.319	38.059.795	38.944.345	31.233.122	-19,80%
44 - INVESTIMENTOS	10.019.011	19.863.721	25.943.595	16.795.878	-35,26%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	3.658.535	8.348.624	3.110.235	4.230.306	36,01%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	4.685.773	9.847.450	9.890.515	10.206.938	3,20%
4 - DESPESAS DE CAPITAL (intra)	884.207	1.032.878	1.656.081	1.112.254	-32,84%
44 - INVESTIMENTOS	56.549	62.531	228.638	273.865	19,78%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	737.714	844.149	1.301.084	716.818	-44,91%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	89.943	126.199	126.360	121.571	-3,79%
Total Geral	19.247.526	39.092.673	40.600.426	32.345.375	-20,33%

Fonte: Sigeo.

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

A tabela a seguir demonstra, as despesas de capital por grupo de despesa, incluindo a intraorçamentária:

Tabela 173 – Despesas de Capital - por Grupo R\$ milhares

DESPESAS	2023	AV%
4 - DESPESAS DE CAPITAL	32.345.375	100,00%
44 - INVESTIMENTOS	17.069.742	52,77%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	4.947.124	15,29%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	10.328.509	31,93%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Obs.: inclui intraorçamentárias.

Depreende-se que 52,77% das despesas de capital em 2023 corresponderam à Investimentos.

3.3.1 Investimentos

Com relação aos Investimentos de R\$ 17.069.742 mil no último exercício, a tabela a seguir apresenta os dez programas de maiores montantes em 2023:

Tabela 174 – Investimentos por programa (dez maiores valores) R\$ milhares

INVESTIMENTO - POR PROGRAMA	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIARIA	8.210.937	32,82%	5.431.231	31,82%	-33,85%
0000 - ENCARGOS GERAIS	2.514.956	10,05%	3.038.012	17,80%	20,80%
1611 - TRANSPOSICAO RODO-FERROVIARIA DA RMS		0,00%	1.427.679	8,36%	-
0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO	1.848.100	7,39%	708.833	4,15%	-61,65%
1043 - ENSINO PUBLICO SUPERIOR	428.522	1,71%	701.101	4,11%	63,61%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	856.605	3,42%	500.878	2,93%	-41,53%

2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	2.894.801	11,57%	484.870	2,84%	-83,25%
3707 - EXPANSÃO, MODERNIZAÇÃO E OPERAÇÃO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	713.682	2,85%	471.332	2,76%	-33,96%
0303 - PROCESSO JUDICIÁRIO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA	62.427	0,25%	370.208	2,17%	493,02%
5002 - ESTRUTURAÇÃO E PROMOÇÃO TURÍSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	487.323	1,95%	354.815	2,08%	-27,19%

Fonte: Sigeo.

Verifica-se pela tabela acima que o Programa 1606 – Melhorias da Malha Rodoviária apresentou o maior valor em investimentos em 2023 de R\$ 5.431.231 mil, 31,82%, e em termos percentuais houve uma diminuição de 33,85% em seu investimento em comparação com o exercício anterior. Ainda, destaca-se no exercício corrente os programas “0000 – Encargos Gerais” no valor de R\$ 3.038.012 mil e “1611 – Transposição Rodo-Ferroviária da RMSP” de 1.427.679 mil.

O BGE 2023, página 88, informa que o maior componente de Investimentos se refere ao item Obras e Instalações no valor de R\$ 8.805.996 mil representando 51,58% deste grupo. Abaixo tabela que compõem a despesa de Investimentos, extraídos do Sigeo:

Tabela 175 – Investimentos – elemento de despesa R\$ milhares

44 - INVESTIMENTOS	2023	AV%
444041 - CONTRIBUIÇÕES	95.585	0,56%
444051 - OBRAS E INSTALACOES	1.145.381	6,71%
444052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	48.770	0,29%
444092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	200	0,00%
444142 - AUXILIOS	96.324	0,56%
445042 - AUXILIOS	204.296	1,20%
449020 - AUXILIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	257.308	1,51%
449035 - SERVICOS DE CONSULTORIA	9.946	0,06%
449039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	37.457	0,22%
449040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO -PJ	189.239	1,11%
449042 - AUXILIOS	698.182	4,09%
449051 - OBRAS E INSTALACOES	8.805.996	51,59%
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	2.129.531	12,48%
449091 - SENTENCAS JUDICIAIS	9.205	0,05%
449092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	13.207	0,08%
449093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	3.055.250	17,90%
449140 - SERVIÇOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	208	0,00%
449151 - OBRAS E INSTALACOES	220.892	1,29%
449152 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	52.766	0,31%
Total Geral	17.069.742	100,00%

Fonte: Sigeo.

3.3.2 Inversões Financeiras

Com relação às Inversões Financeiras verificou-se variação nominal de 17,33% entre 2022 e 2023 e o programa com maior relevância é o

“0001 - Participação Societária”, com 73,24% em 2023 e superior ao valor investido em 2022 em 10,46%:

Tabela 176 – Inversões Financeiras R\$ milhares

45 - INVERSOES FINANCEIRAS	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	3.280.046	77,79%	3.623.054	73,24%	10,46%
1044 - DESENVOLVIMENTO DA CIENCIA E DA TECNOLOGIA		0,00%	11.180	0,23%	-
3711 - GESTAO DE CONCESSOES E PARCERIAS - REGIOES METROPOLITANAS/SP - PITU PARCERIAS	924.117	21,92%	1.312.890	26,54%	42,07%
5100 - PLANEJAMENTO, COORDENACAO E GESTAO EFICIENTE DO GOVERNO	12.309	0,29%		0,00%	-100,00%
Total Geral	4.216.471	100,00%	4.947.124	100,00%	17,33%

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Com relação à Participação Societária, as Unidades Orçamentárias e programas de trabalho com seus respectivos valores estão discriminadas a seguir, com destaques em vermelho para os maiores dos exercícios de 2022 e 2023:

Tabela 177 – Inversões Financeiras-Participação Societária R\$ milhares

45 - INVERSOES FINANCEIRAS	2022	AV% 2022	2023	AV% 2023	AH% 2023/2022
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	3.280.046	100,00%	3.623.054	100,00%	10,46%
10001 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA,TECN. INOVACA	27.035	0,82%	0	0,00%	-100,00%
9012 - SUBSCRICAO DE ACOES DO IPT	27.035	0,82%	0	0,00%	-100,00%
16001 - ADMINISTRACAO SUP.DA SECRETARIA E DA SEDE	7.144	0,22%		0,00%	-100,00%
9014 - SUBSCRICAO ACOES - CIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	7.144	0,22%		0,00%	-100,00%
25001 - SECRETARIA DA HABITACAO	300.000	9,15%		0,00%	-100,00%
1682 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CDHU	300.000	9,15%		0,00%	-100,00%
25001 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO		0,00%	653.567	18,04%	-
1682 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CDHU		0,00%	653.567	18,04%	-
26001 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE		0,00%	11.108	0,31%	-
9014 - SUBSCRICAO ACOES - CIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO		0,00%	11.108	0,31%	-
26001 - SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE	800	0,02%		0,00%	-100,00%
9015 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CETESB	800	0,02%		0,00%	-100,00%
37001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR DA SEC. E DA SEDE	2.945.067	89,79%	2.954.418	81,54%	0,32%
1693 - SUBSCRICAO DE ACOES DA EMTU	57.261	1,75%	99.051	2,73%	72,98%
1695 - SUBSCRICAO DE ACOES DO METRO	1.679.169	51,19%	2.153.619	59,44%	28,25%
9017 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CPTM	1.208.636	36,85%	701.748	19,37%	-41,94%
48001 - SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOL. E INOVACAO		0,00%	3.961	0,11%	-
9012 - SUBSCRICAO DE ACOES DO IPT		0,00%	3.961	0,11%	-

Fonte: Sigeo.

3.4 DESPESAS POR ÓRGÃO E UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

Na tabela a seguir, estão discriminadas as despesas da Administração Direta por Órgão, e da Administração Indireta por Unidade Orçamentária:

Tabela 178 – Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária R\$ milhares

DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	Tipo Adm	3 - DESPESAS CORRENTES	4 - DESPESAS DE CAPITAL	Soma
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	D	1.460.911	2.243	1.463.154
02000 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	D	1.210.666	8.005	1.218.671
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	D	15.684.781	370.208	16.054.989
06000 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	D	91.077	979	92.057
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	D	30.926.101	514.652	31.440.753
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	D	25.994.886	635.330	26.630.216
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	D	347.471	1.196	348.667
12000 - SECR. CULTURA, ECONOMIA E IND. CRIATIVAS	D	1.249.204	15.705	1.264.909
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	D	652.032	145.227	797.259
16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	D	16.279	438	16.717
17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	D	65.773	18.549	84.323
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	D	15.835.250	658.017	16.493.267
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	D	4.123.292	69.068	4.192.360
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	D	89.726.671	13.243.450	102.970.121
25000 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	D	296.047	1.013.374	1.309.421
26000 - SECRETARIA DE MEIO AMB., INFRAESTR. E LOGIST	D	1.039.948	364.824	1.404.772
27000 - MINISTERIO PUBLICO	D	3.238.964	44.409	3.283.373
28000 - CASA CIVIL	D	299.984	127.471	427.456
29000 - SECRETARIA DE COMUNICACAO	D	168.933	142	169.075
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	D	958.430	59.872	1.018.301
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	D	3.714.553	3.450.516	7.165.069
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	D	5.156.968	63.130	5.220.098
39000 - SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS	D	139.359	966.580	1.105.938
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	D	2.021.742	4.494	2.026.236
41000 - SECRETARIA DE ESPORTES	D	218.285	69.515	287.800
42000 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	D	1.072.016	4.963	1.076.979
47000 - SECR.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	D	49.214	1.528	50.743
48000 - SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOL. E INOVACAO	D	46.891	7.025	53.917
50000 - SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS	D	67.809	355.564	423.373
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	D	267.770	693.315	961.085
52000 - SECR. ESPECIAL DE REL. INTERNACIONAIS	D	1.740	0	1.740
53000 - SECRETARIA DE GESTAO E GOVERNO DIGITAL	D	1.301.895	4.685	1.306.580
54000 - CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO	D	57.270	64	57.334

DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	Tipo Adm	3 - DESPESAS CORRENTES	4 - DESPESAS DE CAPITAL	Soma
TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA (1)		207.502.213	22.914.539	230.416.752
08046 - FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	I	893.225	204.874	1.098.099
09045 - FUND.PARA O REM.POPULAR CHOPIN T.LIMA-FURP	I	173.509	1.284	174.793
09046 - FUNDAÇÃO ONCOCENTRO DE SÃO PAULO	I	13.244	344	13.588
09047 - FUNDAÇÃO PRO-SANGUE HEMOCENTRO DE SÃO PAULO	I	92.239	1.072	93.311
09056 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC. MEDICINA RIB PRET	I	702.288	28.011	730.299
09057 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC DE MEDICINA DA USP	I	2.366.688	20.945	2.387.633
09059 - HOSP.CLINICAS FAC.MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB	I	340.173	21.670	361.843
09060 - HOSP. CLINICAS FAC.MED.MARILIA - HCFAMEMA	I	98.781	29.913	128.694
10046 - FUNDAÇÃO UNIV.VIRTUAL DO EST.DE S.P.- UNIVESP	I	20.013	0	20.013
10058 - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP	I	573.677	179	573.856
10059 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	I	678.349	3.137	681.486
10061 - UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO- UNES	I	406.802	0	406.802
10063 - CENTRO EST.EDUC.TECNOLOG.PAULA SOUZA-CEETEPS	I	574.764	5.897	580.662
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	I	13.443	13	13.456
10066 - FACULDADE DE MEDICINA DE SÃO JOSÉ DO R. PRET	I	49.673	0	49.673
10067 - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO-JUCES	I	112.413	78	112.491
10091 - INST.PESQUISAS TECN.EST.DE S.P.S/A-IPT	I	73.967	566	74.533
12045 - FUND.PADRE ANCHIETA-CENTRO PAUL.RADIO-TV EDU	I	241.622	8.391	250.013
12046 - FUNDAÇÃO MEMORIAL DA AMÉRICA LATINA	I	17.628	25	17.653
13041 - FUND.INST.TERRAS "JOSE GOMES DA SILVA" ITESP	I	63.587	820	64.407
16055 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	I	135.667	632.314	767.981
16093 - COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO	I	5.172	0	5.172
17046 - FUNDAÇÃO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCO	I	132.852	36	132.888
17047 - FUND.INST.TERRAS JOSE GOMES DA SILVA-ITESP	I	22.509	0	22.509
17048 - FUND.CTO.AT.SOCIOEDUC.ADOLESC.- FUND.CASA S.P	I	1.681.443	1.047	1.682.490
17055 - INST.MED.SOCIAL CRIMINOLOGIA DE SP-IMESC	I	43.656		43.656
17056 - INST.DE PESOS E MEDIDAS EST.SP - IPEM	I	142.096	1.221	143.317
18058 - CAIXA BENEFICENTE DA POLÍCIA MILITAR	I	276.398	32	276.429
20046 - FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	I	53.539	0	53.539
25050 - AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	I	1.750	10	1.760
25051 - AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	I	1.370		1.370
25052 - AG.METROP.VALE DO PARAIBA E LITORAL NORTE	I	1.062		1.062
25053 - AG.METROPOLITANA DE SOROCABA	I	853		853

DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	Tipo Adm	3 - DESPESAS CORRENTES	4 - DESPESAS DE CAPITAL	Soma
26045 - FUNDAÇÃO P/CONSERV.E PRODUÇÃO FLORESTAL SP	I	167.548	2.220	169.767
26050 - DEPTO.DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	I	501.376	376.164	877.540
26051 - DEPTO. ESTRADAS DE RODAGEM-DER	I	2.064.678	6.233.312	8.297.990
26093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	I	36.140	16.206	52.347
26097 - CETESB-COMPANHIA AMBIENTAL DO EST.DE S.PAULO	I	646.612	10.973	657.585
29059 - AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	I	262	0	262
29060 - AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	I	268	0	268
29061 - AG.METROP.VALE DO PARAIBA E LITORAL NORTE	I	214		214
29062 - AG.METROPOLITANA DE SOROCABA	I	194	0	194
37092 - CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	I	2.604.691	717.766	3.322.457
38045 - FUND.PROF.DR.MANOEL PEDRO PIMENTEL-FUNAP	I	61.666	104	61.770
39057 - AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSP.EST.SP.	I	208.489		208.489
39058 - AG. REGUL. SERV. PUBLICOS DO ESTADO DE SP.	I	67.202	45	67.246
48045 - FUNDAÇÃO AMPARO PESQUISA DO EST. DE SAO PAUL	I	1.506.769	316.115	1.822.884
48046 - FUND.UNIVERSIDADE VIRTUAL DO EST.S.PAULO	I	79.517		79.517
48057 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO	I	6.347.335	373.124	6.720.459
48058 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	I	3.160.961	60.650	3.221.611
48059 - UNIVERSIDADE EST. PAUL. JULIO MESQUITA FILHO	I	3.203.428	283.177	3.486.605
48060 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	I	54.133	1.234	55.367
48061 - FACULDADE DE MED. DE SAO JOSE DO RIO PRETO	I	56.618	79	56.697
48062 - CENTRO ESTAD. EDUCACAO TECNOL. PAULA SOUZA	I	2.288.101	46.261	2.334.362
48091 - INST. DE PESQ. TECNOL. EST. SAO PAULO	I	112.982	5.150	118.132
51045 - FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	I	11.663	0	11.663
51055 - AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSP.EST.SP.	I	23.438	0	23.438
51056 - AG. REGUL. SANEAMENTO E ENERGIA EST.SP.	I	16.986	0	16.986
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	I	106.670	0	106.670
53055 - INST. ASSIST. MEDICA SERV. PUBLICO ESTADUAL	I	2.284.363	19.560	2.303.923
53057 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	I	51.945.068	67	51.945.134
53058 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	I	780.916	6.752	787.668
53090 - DERSA-DESENVOLVIMENTO RODOVIARIO S.A.	I	125.250		125.250
TOTAL ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (2)		88.467.993	9.430.836	97.898.829
Total Geral (1+2)		295.970.205	32.345.375	328.315.580

Fonte: Sigeo.

Obs.: D=Adm. Direta; I=Adm. Indireta. Inclui valores intraorçamentários.

4 TRANSFERÊNCIA ESPECIAL – DA UNIÃO PARA O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (EMENDAS PIX)

Assim como as emendas individuais impositivas estaduais onde os recursos poderão ser alocados aos Municípios, tratados em relatório a parte, existem as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual da União em que recursos poderão ser alocados a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida (art. 166-A).

De acordo com o Comunicado SDG nº 05/2024 que dispõe sobre a fiscalização destas transferências especiais, inclusive nos aspectos de transparência e demais condicionantes, determina que a fiscalização do TCE SP deverá acompanhar o atendimento da norma (IN TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024), devendo a matéria constar em item próprio do relatório de contas anuais ou em autos específicos.

Em relação às transferências especiais do artigo 166-A, I da Constituição Federal de 1988 (Emenda Pix) o Governo do Estado de São Paulo no exercício de 2023 obteve receita de transferências da União no total de R\$ 15.204 mil registrados nos Órgãos da Secretaria da Segurança Pública, Secretaria da Fazenda e Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Tabela 179 – Receita de Transferências Especiais 2023

R\$ milhares

Código Nome Fonte Detalhada	Código Nome Órgão	Código Nome UG	Valor Previsto até o Mês	Valor Arrecadado até o Mês
2418991102 - OUTRAS TRANSFERENCIAS DA UNIAO - PRINCIPAL			0	15.204
170660001 - TRANSF.ESPECIAIS REF. EC.105/19	18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	180010 - ADM. SUPERIOR DA SECRETARIA E DA SEDE	0	1.935
	20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	200002 - TESOURO DO ESTADO	0	11.769
	25000 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	250104 - SUBSECRETARIA DE HABITACAO SOCIAL	0	1.500

Fonte: Sigeo. Consulta realizada em 26/04/2024.

Observa-se na tabela abaixo que, no exercício de 2023 dentre os valores empenhados de R\$ 3.435 mil (Secretaria da Segurança Pública e Secretaria de Desenvolvimento Urbano), foram liquidados e pagos R\$ 268 mil da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Os recursos recebidos pelo Tesouro do Estado, pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, ainda não foram objeto de despesa.

Tabela 180 - Despesas com Transferências Especiais 2023

R\$ milhares

Código Nome Fonte Detalhada	Código Nome Órgão	Código Nome UG	Cred Emp até o Mês	Liquidado até o Mês	Pago até o Mês
Total de 170660001 - TRANSF.ESPECIAIS REF. EC.105/19			3.435	268	268
170660001 - TRANSF.ESPECIAIS REF. EC.105/19	18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	180216 - ADMINISTRACAO DA SUPERINTENDENCIA	1.935	0	0
	25000 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	250104 - SUBSECRETARIA DE HABITACAO SOCIAL	1.500	268	268

Fonte: Sigeo. Consulta realizada em 26/04/2024.

Obs. (1): Valor de R\$ 1.935 mil recebido pela Secretaria da Segurança Pública foi repassado para a UGE-180216 (Administração da Superintendência da Polícia Científica para aquisição de três equipamentos (informação enviada pela Diretoria de Fiscalização DF-5 em colaboração a este relatório).

Obs. (2): Valor de R\$ 1.500 mil recebido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação foi destinado ao FUNDO PTA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – FPHIS: OB de R\$ 268 mil em 15/12/2023 e OB de R\$ 1.232 mil em 11/01/2024 (informação enviada pela Diretoria de Fiscalização DF-5 em colaboração a este relatório).

Em colaboração a este assunto, a DF-5 realizou levantamentos quanto à despesa executada, informando que:

Emendas PIX Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

Verificamos o atendimento aos requisitos de transparência e as demais condicionantes indicadas na Instrução Normativa TCU nº 93/2024, relativos a recursos recebidos da União por meio das transferências especiais previstas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal.

Por consulta ao SIGEO, identificamos o recebimento de R\$ 1.500.000,00 em 2023 (Arquivo 05). De acordo com o detalhamento das Ordens Bancárias (OBs), o valor foi todo destinado ao FUNDO PTA HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FPHIS, em 2 ocasiões: uma OB de R\$ 268.334,25, em 15/12/2023 e outra OB de R\$ 1.231.665,75, em 11/01/2024 (Restos a Pagar), totalizando R\$ 1.500.000,00 (Arquivo 06).

O valor mencionado anteriormente, de R\$ 1.500.000,00, também está disponível para consulta na Plataforma Transferegov.br (Arquivo 07).

Emendas PIX Secretaria de Segurança Pública

Verificamos que o montante de R\$ 1.935.000,00 foi integralmente repassado para a UGE-180216 (Administração da Superintendência da Polícia Científica) para a compra de 3 equipamentos, conforme segue:

[...]

Durante a visita in loco na fiscalização das contas da UGE-180216, verificou-se que os 2 equipamentos adquiridos pelo processo 20231418261 foram entregues (um ficou na capital e o outro encaminhado para uma unidade em São José dos Campos). O terceiro equipamento adquirido pelo processo 20231525322 ainda não tinha sido entregue. Não foram constatadas irregularidades.

5 RESERVA DE CONTINGÊNCIA - FIXAÇÃO E UTILIZAÇÃO

Conforme se depreende do artigo 91 do Decreto-Lei n.º 200/67, com redação atualizada pelo Decreto-Lei n.º 1.763/80, o orçamento anual poderá

consignar dotação global na Reserva de Contingência "não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais".

Já o inciso III, artigo 5º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 determina que:

Art. 5º - O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

[...]

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A LDO²⁵⁶ determina que o seu montante deve ser de, no mínimo, 0,03% da Receita Corrente Líquida e estar contida na LOA.

A Lei Orçamentária Anual²⁵⁷, para utilização do valor reservado, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

No exercício de 2023, foi previsto o valor de R\$ 65.971 mil como Reserva de Contingência. Conforme tabela abaixo, constatou-se que houve redução total da dotação inicial por Decreto. O valor foi destinado ao órgão 51000-Secretaria de Governo e Relações Institucionais, através dos Decretos nº 67.442/23, nº 67.504/23 e nº 68.290/23 nos valores de R\$ 11.184.735, R\$ 7.000.000 e R\$ 47.786.46, respectivamente:

Tabela 181 - Reserva de Contingência – dotação

R\$ milhares

Código Nome Órgão	Dot Inic até o Mês	Dot Sup Dec até o Mês	Dot Red Dec até o Mês	Dot Atual até o Mês
99000 - RESERVA DE CONTINGENCIA	65.971	0	65.971	0

Fonte: Sigeo.

²⁵⁶ Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022 - Artigo 24 - O projeto e a lei orçamentária conterão Reserva de Contingência, constituída, exclusivamente, de recursos do orçamento fiscal, em montante equivalente a, no mínimo, 0,03% (três centésimos por cento) da receita corrente líquida constante do referido projeto.

²⁵⁷ Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 - Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a: II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

6 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – CRÉDITOS ADICIONAIS E INSTITUTOS CONSTITUCIONAIS DO REMANEJAMENTO, TRANSFERÊNCIA E TRANSPOSIÇÃO

6.1 INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Estão em exame as alterações orçamentárias realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo em 2023. Tais alterações podem ser operacionalizadas mediante os chamados créditos adicionais (regidos pela Lei nº 4.320, de 1964), bem como pelos institutos constitucionais do remanejamento, transferência e transposição de recursos (previstos no artigo 167, da Constituição Federal de 1988).

Os **créditos adicionais** dos artigos 40 a 46 da referida Lei nº 4.320/64 são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Estes créditos adicionais classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários:

No âmbito do governo estadual, a autorização de créditos adicionais suplementares se dá por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). No ano de 2023 vigora a Lei 17.614, de 26 de dezembro de 2022, conforme transcrito a seguir em seu Artigo 9º:

Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - em conformidade ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes dos parágrafos do artigo citado e no artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II- abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

Além dos créditos adicionais, o governo estadual pode realizar mudanças nas políticas através dos institutos constitucionais da **transposição** (intercâmbio de recursos entre programas de governo), **remanejamento** (alteração de recursos entre órgãos orçamentários) e **transferência** (reside na troca de recursos entre as categorias econômicas, de corrente para capital e vice-versa).

O dispositivo que regula os institutos citados é o artigo nº 167 da Constituição Federal de 1988 que determina a necessidade de lei específica para que ocorram os institutos de transposição, remanejamento e transferência.

O Supremo Tribunal Federal (ADIn 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007) entendeu que a LDO pode autorizar transposição, remanejamento e transferência de recursos no orçamento²⁵⁸:

1. Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado²⁵⁹.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de São Paulo (LDO), Lei estadual nº 17.555, de 20 de julho de 2022, disciplinou (artigos 13 a 15) a aplicação dos institutos constitucionais no âmbito da execução orçamentária para o exercício de 2023:

Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

Artigo 14 - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, autorizado, por ato próprio de autoridade competente, devidamente justificado, a reprogramar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa.

Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea "a", do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2023, em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.

Nesse ponto, é de se destacar que a autorização genérica para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, em até 15% da despesa fixada, foi introduzida a partir da LDO de 2021 em atendimento às recomendações em Pareceres Prévios das Contas dos exercícios de 2019 e 2020.

²⁵⁸ Dispositivo impugnado: LDO do exercício de 2006 do Estado de Roraima. Lei nº 503 de 04/08/2005. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rr/lei-ordinaria-n-503-2005-roraima-dispoe-sobre-as-diretrizes-para-a-elaboracao-da-lei-orcamentaria-para-o-exercicio-de-2006-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 abr. 2024.

²⁵⁹ Acórdão disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409760>. Acesso em: 25 abr. 2024.

Até então, nas LDOs de anos anteriores, havia autorização para transposição de recursos, dentro de um mesmo órgão, e obedecendo a distribuição por grupo de despesa, em até 10% da despesa fixada.

6.2 CRÉDITOS ADICIONAIS AO ORÇAMENTO - 2023

Como visto anteriormente, por exigência legal, toda a abertura de créditos suplementares pode se dar por meio de Decreto do Poder Executivo, desde que previamente autorizados por lei (podendo ser na LOA).

A tabela a seguir demonstra os recursos utilizados para a cobertura de créditos suplementares em 2023 e 2022, conforme a Lei Federal nº 4.320/64²⁶⁰.

Tabela 182 - Créditos suplementares

	Lei 4.320/64	2023 R\$	2022 R\$	Var. R\$	Var. %
Crédito suplementar	Art. 43, Par 1º, Inc.I (superávit financeiro)	9.033.285.664	7.438.374.936	1.594.910.728	21,44%
	Art. 43, Par 1º, Inc.II (excesso de arrecadação)	2.217.182.643	16.347.996.745	-14.130.814.102	-86,44%
	Art. 43, Par 1º, Inc.III (anulação parcial ou total de dotações)	54.865.961.579	18.601.640.805	36.264.320.774	194,95%
Total		66.116.429.886	42.388.012.486	23.728.417.400	-17%

Fonte: Relatório de Controle de Créditos Suplementares 2023 – TC-007732.989.23-1 ev. 70 e Requisição DCG-1 nº 33/2024.

No exercício de 2023 foram publicados 357 decretos de alteração orçamentária do Poder Executivo que totalizam R\$ 66,12 bilhões em suplementações orçamentárias, aproximadamente 21,53% do total da despesa fixada²⁶¹. Em relação ao limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada definido pelo artigo 9º da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 (LOA 2023) conforme a tabela de Margem Orçamentária²⁶² foram utilizados R\$ 4,33

²⁶⁰ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, deste que não comprometidos;

I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II – os provenientes de excesso de arrecadação;

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei;

IV – o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite o Poder Executivo realizá-las.

²⁶¹ Decreto nº 67.446, de 13 de janeiro de 2023 atualizou dotações em conformidade aos artigos 12 e 13 da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022, que orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2023, de R\$ 317,41 bilhões para R\$ 307,06 bilhões.

²⁶² TC-007732.989.23-1 evento 70.8 referência Margem Orçamentária.

bilhões que representa 1,41%²⁶³ do total da despesa fixada de R\$ 307,06 bilhões.

Para fins de comparação, o quadro abaixo demonstra as alterações orçamentárias conforme apresentado no Balanço Geral do Estado de 2023 (BGE, p.106 e 107).

Figura 45 – Suplementação Decretada – por Fonte de Recurso – BGE 2023

CONSOLIDADO - PARTE 1 - 1/2							
CODIGO	NOME	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO INICIAL CANCELAMENTO	SUPLEMENTAÇÃO DECRETADA	REDUÇÃO DECRETADA	SUPL. AUTOMÁTICA	CRÉDITO ESPECIAL
	Fontes de Recursos	317.408.397.614	10.349.000.000	57.258.179.997	54.350.480.726	7.851.764.796	
500	Recursos Não Vinculados de Impostos	141.500.258.525	(240.910.376)	40.463.526.465	41.828.926.504		
501	Outros Recursos Não Vinculados	8.438.181.563		3.258.214.883	3.248.891.868	648.864.401	
502	Recursos Não Vinculados Da Compensação de Impostos.			944.205.000			
540	Transferências do Fundo - Impostos e Transferências de Impostos	34.800.755.369	10.349.000.000	2.059.009.137	1.102.442.247		
550	Transferência do Salário-Educação	3.120.004.786		74.775.866	74.775.866		592.151.974
551	Transferências de Recursos do Fnde Referentes Ao Programa Dinheiro Direto Na Escola (Pdde)	100.145.010					64.205.945
552	Transferências de Recursos do Fnde Referentes Ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	231.437.212					131.481.046
569	Outras Transferências de Recursos do Fnde	5.491.841					
570	Transferências do Governo Federal Referentes A Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Educação	22.848.549		23.353.760	22.894.833		1.986.369
571	Transferências do Estado Referentes A Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Educação	30		30		30	
573	Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados A Educação - Lei Nº 12.858/2013	30					83.906.507
575	Outras Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Educação	7.800.873		7.615.231	15.541.647		
599	Outros Recursos Vinculados A Educação	389.435.871		181.168.912	180.452.385		16.294.435
600	Transferências Fundo A Fundo de Recursos do Sus Provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção Das Ações e Serviços Públicos de Saúde	41.492.409					1.234.707
602	Transferências Fundo A Fundo de Recursos do Sus Provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção Das Ações e Serviços Públicos de Saúde Destinados Ao Cuidado das Doenças e ao Apoio da Atenção Primária de Saúde	15.024.000					6.079.070
605	Assistência Financeira Da União Destinada A Complementação Ao Pagamento Dos Pisos Salariais Para Profissionais Da Enfermagem						210.118.995
631	Transferências do Governo Federal Referentes A Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Saúde	4.720.155.421		7.633.893	8.092.900		1.375.679.319
632	Transferências do Estado Referentes A Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Saúde	229.463.597		210.343.217	210.343.217		37.350.000
634	Operações de Crédito Vinculadas A Saúde						
635	Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados A Saúde - Lei Nº 12.858/2013	30					29.040.489
636	Outras Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Saúde						393.000
659	Outros Recursos Vinculados A Saúde	24.529.768.540	240.910.376	3.584.958.077	3.226.269.967		61.169.040
661	Transferências de Recursos Dos Fundos Estaduais de Assistência Social	167.954.902		27.933.393	27.933.393		19.647.661
665	Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Assistência Social	9.577.473					12.591.348
669	Outros Recursos Vinculados A Assistência Social	20					
700	Outras Transferências de Convênios Ou Instrumentos Congêneres Da União	240.855.563		31.341.530	31.341.450		185.471.035
701	Outras Transferências de Convênios Ou Instrumentos Congêneres Dos Estados	203.650.821		180.454.067	180.454.067		22.638.998
702	Outras Transferências de Convênios Ou Instrumentos Congêneres Dos Municípios						
703	Outras Transferências de Convênios Ou Instrumentos Congêneres de Outras Entidades						
705	Transferências Dos Estados Referentes A Compensações Financeiras Pela Exploração de Recursos Naturais	4.123.499.960			195.351		
706	Transferência Especial Da União	410					10.559.193
709	Transferência Da União Referente A Compensação Financeira de Recursos Hidricos	30.000.007		195.351			24.027.298
711	Demais Transferências Obrigatórias Não Decorrentes de Repartições de Receitas						
715	Transferências Destinadas Ao Setor Cultural - Lo Nº 195/2022 Art. 8º - Audiovisual						262.095.692
716	Transferências Destinadas Ao Setor Cultural - Lo Nº 195/2022 Art. 8º - Demais Setores Da Cultura						94.157.798
749	Outras Vinculações de Transferências	63.002.199.597					2.880.000.000
750	Recursos Da Contribuição de Intervenção No Domínio Econômico - Cide	28.189.013		20.930.347	20.930.347		
752	Recursos Vinculados Ao Trânsito	602.485.484		457.844.232	457.844.232		101.339.148
753	Recursos Provenientes de Taxas, Contribuições e Preços Públicos	968.331.008		855.858.329	855.858.329		3.000.000
754	Recursos de Operações de Crédito	7.404.162.595		2.800.494.058	2.577.354.842		
755	Recursos de Alienação de Bens/Ativos - Administração Direta	79.175		27	27		
756	Recursos de Alienação de Bens/Ativos - Administração Indireta	2.014.573.555		11.768.702	14.081.828		465.489
757	Recursos de Depósitos Judiciais Lides Das Quais O Ente Faz Parte	624.550.853		790.255.867			
758	Recursos de Depósitos Judiciais Lides Das Quais O Ente Não Faz Parte	1.977.221.476		367.746.823			
760	Recursos Vinculados A Fundos	4.387.230.098		164.170.082	161.673.268		630.667.120
760	Recursos de Emolumentos, Taxas e Custas	2.919.118.875					202.074.900
761	Recursos Vinculados Ao Fundo de Combate e Erradicação Da Pobreza	712.800.000					
799	Outras Vinculações Legais	71.067.394		2.708.740	2.708.740		105.991.779

Fonte: BGE 2023 – p. 106.

²⁶³ Considerando as exceções previstas pela LDO/2023:

art 12 , § 1o - Não onerarão os limites estabelecidos no “caput” deste artigo os créditos destinados a suprir insuficiências nas dotações orçamentárias relativas a transferências constitucionais previstas no artigo 158 da Constituição federal, inativos e pensionistas, honras de aval, débitos constantes de precatórios judiciais, serviços da dívida pública, despesas de exercícios anteriores, emendas parlamentares impositivas e despesas à conta de recursos vinculados, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.”

Figura 46 – Suplementação Decretada – por Fonte de Recurso – BGE 2023 (continuação)

CONSOLIDADO - PARTE 1 - 2/2							
CODIGO	NOME	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO INICIAL CANCELAMENTO	SUPLEMENTAÇÃO DECRETADA	REDUÇÃO DECRETADA	SUPL. AUTOMÁTICA	CRÉDITO ESPECIAL
800	Recursos Vinculados Ao Rpps - Fundo Em Capitalização (Plano Previdenciário)	6.467.316.841		90.000.000	90.000.000	860.000	
802	Recursos Vinculados Ao Rpps - Taxa de Administração	35.016.729					
803	Recursos Vinculados Ao Sistema de Proteção Social Dos Militares (Spsm)	1.897.260.711					
880	Recursos Próprios Dos Consórcios	6.604.646		6.604.646	6.604.646		
899	Outros Recursos Vinculados	1.362.367.517		4.868.432	4.868.432	35.891.367	
	Fontes de Recursos / Superávit Financeiro			12.734.567.045	506.179.478		
500	Recursos Não Vinculados de Impostos			7.937.036.608	464.864.906		
501	Outros Recursos Não Vinculados			1.108.050.552	5.450.221		
540	Transferências do Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos			114.968.351			
550	Transferência do Salário-Educação			800.832.168	832.168		
552	Transferências de Recursos do Fndc Referentes Ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)			53.926.007			
569	Outras Transferências de Recursos do Fndc			72.546.730			
570	Transferências do Governo Federal Referentes A Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Educação			60.796.005	1.047.637		
599	Outros Recursos Vinculados A Educação			318.668.988	845.485		
600	Transferências Fundo A Fundo de Recursos do Sus Provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção Das Ações e Serviços Públicos de Saúde			7.219.381			
602	Transferências Fundo A Fundo de Recursos do Sus Provenientes do Governo Federal - Bloco de Manutenção Das Ações e Serviços Públicos de Saúde Recursos Destinados Ao Enfrentamento Da Covid-19 No Bojo Da Ação 21c0.			94.387.465			
631	Transferências do Governo Federal Referentes A Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Saúde			59.075.456			
632	Transferências do Estado Referentes A Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Saúde			57.106.860	11.150.183		
634	Operações de Crédito Vinculadas A Saúde			135.712.754			
635	Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados A Saúde - Lei Nº 12.858/2013			8.027.798			
659	Outros Recursos Vinculados A Saúde			155.654.676	1.232.642		
661	Transferência de Recursos Dos Fundos Estaduais de Assistência Social			24.277.804			
665	Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres Vinculados A Assistência Social			12.764.271			
669	Outros Recursos Vinculados A Assistência Social						
700	Outras Transferências de Convênios Ou Instrumentos Congêneres Da União			31.492.468	689.596		
701	Outras Transferências de Convênios Ou Instrumentos Congêneres Dos Estados			22.056.312			
702	Outras Transferências de Convênios Ou Instrumentos Congêneres Dos Municípios			3.428.604			
706	Transferência Especial Da União			2.021.041			
707	Transferências Da União inciso I do Art. 5º Da Lei Complementar 173/2020						
752	Recursos Vinculados Ao Trânsito			733.466.447			
753	Recursos Provenientes de Taxas, Contribuições e Preços Públicos			428.276.679			
754	Recursos de Operações de Crédito			45.007.744	6.061.172		
755	Recursos de Alienação de Bens/Ativos - Administração Direta			8.116.113			
756	Recursos de Alienação de Bens/Ativos - Administração Indireta			354.766			
759	Recursos Vinculados A Fundos			163.109.294	14.005.466		
760	Recursos de Emolumentos, Taxas e Custas			10.711.743			
761	Recursos Vinculados Ao Fundo de Combate e Erradicação Da Pobreza			92.285.211			
799	Outras Vinculações Legais			204.973			
899	Outros Recursos Vinculados			172.983.776			
	Fontes de Recursos / Intra	37.056.312.832	20.866.596.481	3.095.695.524	2.168.136.817	334.516.276	
500	Recursos Não Vinculados de Impostos	34.007.818.336	20.866.596.481	1.702.720.655	527.741.832		
501	Outros Recursos Não Vinculados	236.460.547					
540	Transferências do Fundeb - Impostos e Transferências de Impostos						
550	Transferência do Salário-Educação	224.797.357		35.920.899	23.383.483	168.454.020	
599	Outros Recursos Vinculados A Educação	40.660.645		117.026.346	115.033.386	40.214	
659	Outros Recursos Vinculados A Saúde	2.042.604.634		1.225.785.728	1.484.920.045		
700	Outras Transferências de Convênios Ou Instrumentos Congêneres Da União	100				18.865.878	
754	Recursos de Operações de Crédito	117.568.079		9.611.484			
759	Recursos Vinculados A Fundos	72.396.304		1.930.412	1.930.412	6.232.309	
800	Recursos Vinculados Ao Rpps - Fundo Em Capitalização (Plano Previdenciário)	197.295.302			6.271.903	140.925.855	
802	Recursos Vinculados Ao Rpps - Taxa de Administração	108.172.883		2.700.000	8.855.756		
899	Outros Recursos Vinculados	8.538.645					
	TOTAL	354.464.710.446	31.215.596.481	73.088.442.566	57.024.797.021	8.186.283.072	

Fonte: BGE 2023 – p. 107.

As diferenças encontradas no total de Suplementação Decretada e Créditos Automáticos conforme BGE 2023, respectivamente, R\$ 73.088.443 mil e R\$ 8.186.283 mil, e a Requisição DCG-1 nº 33/2024²⁶⁴ onde constam os

²⁶⁴ Informações prestadas pela Subsecretaria de Orçamento em resposta à Requisição DCG-1 nº 33/2024.

valores R\$ 66.116.430 mil e R\$ 10.782.261 mil refere-se²⁶⁵ as despesas intraorçamentárias as quais não constam nas informações apresentadas pela Subsecretaria de Orçamento e a redução do crédito automático em relação ao BGE 2023 trata-se de dotação aberta por superávit financeiro que foi remanejada para conta correta a partir de dezembro de 2023.

O total decretado de suplementações, conforme BGE está distribuído em Fontes de Recursos arrecadados no ano no valor de R\$ 57.258.180 mil, Fonte de Recursos/Superávit Financeiro de R\$ 12.734.567 mil e Fontes de Recursos/Intra R\$ 3.095.696 mil.

Registra-se que não foi identificada a abertura de créditos especiais e extraordinários no período em exame²⁶⁶.

Quanto à abertura de créditos suplementares, importante que o Governo se mantenha atento à recomendação apresentada pelo Ministério Público de Contas em Parecer das Contas do Governador de 2021²⁶⁷, para não desvirtuamento das peças orçamentárias com a utilização excessiva de créditos adicionais suplementares:

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

Reforça-se que alterações da peça orçamentária em nível elevado retiram da lei do orçamento sua característica central: a de planejamento da ação estatal. Tal procedimento caracteriza o desvirtuamento do orçamento-programa, pondo em risco a efetiva concretização dos objetivos e metas governamentais, motivo pelo qual se admite apenas a adaptação das normas orçamentárias, e não sua desconfiguração.

Do total de créditos suplementares registrados em 2023, R\$ 14,55 bilhões são decorrentes de transferências, remanejamentos e transposições, instrumentos esses que representam repriorização de ações governamentais e apesar de não ultrapassarem o limite de 15% definido pelo art. 13²⁶⁸ da LDO

²⁶⁵ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG -1 nº 43/2023.

²⁶⁶ Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 33/2024, item nº 1 e TC-007732.989.23-1, ev. 70.8.

²⁶⁷ Parecer do Ministério Público de Contas - TC-004345.989.21-4, evento 94.1.

²⁶⁸ Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

2023²⁶⁹, podem impactar na execução das políticas públicas da forma como aprovadas na Lei Orçamentária Anual.

No Parecer de 2022 houve a seguinte recomendação:

2.3 Alterações Orçamentárias: Para as alterações orçamentárias que representam transposições, remanejamentos ou transferências, em cada Decreto estadual pertinente, faça a administração constar as devidas justificativas para redução de recursos de uma política pública e suplementação em outra.

A figura abaixo demonstra o Relatório de Margem Orçamentária Ano 2023 da LDO (Lei nº 17.555, de 20/07/2022) e da LOA (Lei nº 17.614, de 26/12/22) extraídas do Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO:

Figura 47 – Margem Orçamentária

RELATÓRIO DE MARGEM ORÇAMENTÁRIA

Ano 2023

Nome da Lei	Margem Inicial	Utilizado	Minutas de Decreto	Saldo Disponível
Art. 12, § 1º (Lei 17.555 de 20/07/22 - 10% da Despesa)	30.705.939.761	23.237.210.135		7.468.729.626
Art. 12º, § 2º (Lei 17.614 de 26/12/22 - Insuficiência SPPREV)		6.271.903		0
Art. 13 (Lei 17.555 de 20/07/22 - 15% da Despesa)	46.058.909.642	14.554.884.048		31.504.025.594
Art. 14 (Lei 17.555 de 20/07/22 - 10% da Despesa)	30.705.939.761	14.001.013.886		16.704.925.875
Art. 15 (Lei 17.555 de 20/07/22 - ref. adms.)		34.991.803.437		0
Art. 29 (Lei 17.555 de 20/07/22 - emendas parlam. e impositivas)		669.549.398		0
Art. 9º, inciso II (Lei 17.614, de 26/12/22 - RECON)	65.971.200	65.971.200		0
Art. 9º, inciso I (Lei 17.614 de 26/12/22 - 17% da Despesa)	52.200.097.594	4.334.394.429		47.865.703.165

Fonte: TC-007732.989.23-1 ev. 70.8 e Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 33/2024.

A fim de verificar as alterações ocorridas nos programas de governo em 2023, foi realizada consulta ao SIGEO das dotações iniciais e dotações atuais após as suplementações e reduções. Assim, foi possível elaborar um *ranking* dos **programas orçamentários que mais sofreram modificações** no exercício (a comparação foi feita entre a dotação inicial prevista na LOA e a dotação atual, após todas as alterações). Destaque para os Programas 1819 – Proteção e Defesa ao Cidadão da Secretaria da Segurança Pública e 9999 – Reserva de Contingência que sofreram 100% de redução de recursos, nos valores de R\$ 9.946.092 mil e 65.971 mil respectivamente. Observa-se, na tabela a seguir, outros Programas que tiveram redução de recursos da dotação inicial fixada pela LOA. Tais dotações tiveram a previsão inicial reduzida, em média, em 73,14%.

²⁶⁹ Decreto nº 67.446, de 13 de janeiro de 2023 atualizou dotações em conformidade aos artigos 12 e 13 da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022, que orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2023, de R\$ 317,41 bilhões para R\$ 307,06 bilhões.

Tabela 183 – Programas que sofreram maiores reduções de recursos em % – até dezembro de 2023

Código Nome Programa	Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)	Redução de Recursos (C)	% (C/A)
1819 - PROTECAO E DEFESA AO CIDADAO	9.946.091.805	0	-9.946.091.805	-100,00%
9999 - RESERVA DE CONTINGENCIA	65.971.200	0	-65.971.200	-100,00%
2505 - FOMENTO A HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL- CASA PAULISTA	210.937.633	1.500.005	-209.437.628	-99,29%
1801 - APRIMORAMENTO DA POLICIA JUDICIARIA	29.000.000	845.674	-28.154.326	-97,08%
1730 - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	38.998.571	1.360.040	-37.638.531	-96,51%
3519 - MELHORIA DA GESTAO DA SEDS	13.855.919	491.257	-13.364.662	-96,45%
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	241.215.941	32.213.566	-209.002.375	-86,65%
2623 - PLANEJ.FORMULACAO,APOIO A IMPLM. DE ACOES SUSTENTAVES DA POLITICA DE SAN.BASICO	27.400.010	3.854.783	-23.545.227	-85,93%
2623 - PLANEJAMENTO, FORMULACAO E APOIO A IMPLEMENTACAO POLITICA DO SANEAMENTO	54.915.975	13.045.441	-41.870.534	-76,24%
2005 - FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO	120.000.180	37.228.792	-82.771.388	-68,98%
0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO	26.625.684.165	9.497.970.281	-17.127.713.884	-64,33%
5124 - BOLSA DO POVO	2.056.392.969	804.611.440	-1.251.781.529	-60,87%
2626 - FOMENTO AOS PROJETOS HIDROENERGETICOS PAULISTA E A PRODUCAO MINERAL	5.400.764	2.454.894	-2.945.870	-54,55%
2029 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E ORCAMENTO	14.599.630	6.805.874	-7.793.756	-53,38%
2622 - SEGURANCA HIDRICA	932.492.856	446.418.674	-486.074.182	-52,13%
Soma/Média	40.382.957.618	10.848.800.721	-29.534.156.897	-73,14%

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 24/04/2024).

Obs. (1): Podem conter suplementação, suplementação automática, redução etc.

Obs. (2): No Programa 0815-Gestão Institucional da Secretaria da Educação a redução de R\$ 17.128 milhões se deve principalmente em relação às alterações no orçamento com base no Decreto nº 67.446/2023 de adequação dos registros contábeis para a cobertura da Insuficiência Financeira no Orçamento 2023.

Na tabela a seguir é possível observar os programas orçamentários que mais tiveram suplementação em percentual, segundo pesquisa no SIGEO. Destaque para o Programa 1729 – Atenção ao Adolescente/Jovem em Cumprimento de Medida Socioeducativa e Cautelar²⁷⁰ com 5.458.600% (R\$ 545.860) de aumento de recursos, seguido pelo Programa 3520 – Qualificação do Apoio a Gestão Municipal²⁷¹ com 3.312,83% de aumento de recursos comparativamente à previsão inicial na Lei Orçamentária.

²⁷⁰ Secretaria da Justiça e Cidadania.

²⁷¹ Secretaria de Desenvolvimento Social.

Tabela 184 – Programas que sofreram maiores suplementações de recursos em % – até dezembro de 2023

Código Nome Programa	Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)	Aumento de Recursos (C)	% (C/A)
1729 - ATENCAO AO ADOLESCENTE/JOVEM EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR	10	545.870	545.860	5.458.600,00%
3520 - QUALIFICACAO DO APOIO A GESTAO MUNICIPAL	1.415.743	48.316.925	46.901.182	3.312,83%
5115 - DESENVOLVIMENTO DE PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA	18.062.910	117.227.519	99.164.609	549,00%
1218 - FOMENTO CULTURAL	117.210.213	463.657.113	346.446.900	295,58%
1601 - PLANEJAMENTO DE LOGISTICA E TRANSPORTES	51.491.612	152.032.794	100.541.182	195,26%
3703 - PLANEJAMENTO, GESTAO ESTRATEGICA E MODERNIZACAO DO TRANSPORTE - PITU VIVO	569.758.676	1.577.415.216	1.007.656.540	176,86%
5118 - RESPEITO A VIDA	140.530.662	367.411.274	226.880.612	161,45%
0600 - PROCESSO JUDICIARIO MILITAR	3.681.824	6.851.824	3.170.000	86,10%
0932 - PREVENCAO, VIGILANCIA E PROMOCAO DA SAUDE	64.448.109	116.439.187	51.991.078	80,67%
5101 - DEFESA CIVIL PROTEGE VOCE]	72.494.284	128.449.385	55.955.101	77,19%
1602 - GESTAO DA LOGISTICA HIDROVIARIA	326.662.110	550.321.805	223.659.695	68,47%
2619 - FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO, DA GESTAO AMBIENTAL E DA ESTRATEGIA CLIMATICA	1.497.580	2.182.157	684.577	45,71%
5200 - SAO PAULO INTERNACIONAL	2.737.145	3.982.810	1.245.665	45,51%
3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	344.768.917	475.882.395	131.113.478	38,03%
1206 - RADIOS, TVS EDUCATIVAS E NOVAS MIDIAS	191.115.229	258.423.267	67.308.038	35,22%
Soma/Média	1.905.875.024	4.269.139.541	2.363.264.517	124,00%

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 24/04/2024).

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

Em média, referidos programas tiveram os valores inicialmente previstos suplementados em 124% (R\$ 2,36 bilhões). Trata-se, efetivamente, de uma repriorização funcional programática.

Foram “esvaziados” programas como PROTECAO E DEFESA AO CIDADAO; GESTÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO; BOLSA DO POVO; e MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA que totalizam R\$ 29.284.137 mil. Em paralelo foram priorizados programas como GESTÃO DOS REGIMES PROPRIOS DE PREVIDENCIA ESTADUAL; TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS; ENCARGOS GERAIS; e ATENDIMENTO INTEGRADO E REGIONALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO totalizando o valor de R\$ 18.188.948 mil.

Tabela 185 – Programas que sofreram maior redução de recurso em valores nominais

Código Nome Programa	Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)	Redução de Recurso (C)	% (C/A)
0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO	26.625.684.165	9.497.970.281	-17.127.713.884	-64,33%
1819 - PROTECAO E DEFESA AO CIDADAO	9.946.091.805	0	-9.946.091.805	-100,00%
5124 - BOLSA DO POVO	2.056.392.969	804.611.440	-1.251.781.529	-60,87%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	1.979.012.143	1.020.462.159	-958.549.984	-48,44%
2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	1.198.040.728	574.124.516	-623.916.212	-52,08%
2622 - SEGURANCA HIDRICA	932.492.856	446.418.674	-486.074.182	-52,13%
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIARIA	5.960.284.639	5.496.951.788	-463.332.851	-7,77%
2622 - INFRAESTRUTURA HIDRICA E COMBATE A ENCHENTES	1.165.885.725	905.132.840	-260.752.885	-22,37%
4001 - ADVOCACIA DO ESTADO	1.058.729.663	812.940.398	-245.789.265	-23,22%
3813 - GESTAO DA CUSTODIA DA POPULACAO PENAL	5.750.147.450	5.520.870.705	-229.276.745	-3,99%
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	5.807.906.086	5.581.658.652	-226.247.434	-3,90%
2505 - FOMENTO A HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL- CASA PAULISTA	210.937.633	1.500.005	-209.437.628	-99,29%
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	241.215.941	32.213.566	-209.002.375	-86,65%
0940 - FORTALECIMENTO DA GESTAO ESTADUAL DO SUS	1.159.224.877	979.614.346	-179.610.531	-15,49%
5002 - ESTRUTURACAO E PROMOCAO TURISTICA DO ESTADO DE SAO PAULO	645.045.915	470.837.191	-174.208.724	-27,01%

Fonte: Sigeo.

Tabela 186 – Programas que sofreram maior aumento de recurso em valores nominais

Código Nome Programa	Dotação Inicial (A)	Dotação Atual (B)	Aumento de Recursos (C)	%
2021 - GESTAO DOS REGIMES PROPRIOS DE PREVIDENCIA ESTADUAL	47.354.573.988	56.835.375.442	9.480.801.454	20,02%
2101 - TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS	63.194.379.383	67.035.642.994	3.841.263.611	6,08%
0000 - ENCARGOS GERAIS	36.814.869.349	39.470.203.167	2.655.333.818	7,21%
0930 - ATENDIMENTO INTEGRADO E REGIONALIZADO NO SUS NO ESTADO DE SAO PAULO	25.081.845.693	27.293.394.348	2.211.548.655	8,82%
0800 - EDUCACAO PUBLICA DE QUALIDADE PARA TODOS	22.196.773.551	23.644.331.715	1.447.558.164	6,52%
0303 - PROCESSO JUDICIARIO NO TRIBUNAL DE JUSTICA	15.533.350.047	16.701.664.394	1.168.314.347	7,52%
3703 - PLANEJAMENTO, GESTAO ESTRATEGICA E MODERNIZACAO DO TRANSPORTE - PITU VIVO	569.758.676	1.577.415.216	1.007.656.540	176,86%
2000 - GESTAO FISCAL E TRIBUTARIA	2.877.642.005	3.396.415.560	518.773.555	18,03%
1043 - ENSINO PUBLICO SUPERIOR	15.024.924.782	15.534.213.731	509.288.949	3,39%
1819 - PROTECAO E DEFESA DO CIDADAO	9.417.122.008	9.834.283.581	417.161.573	4,43%
5121 - ASSISTENCIA MEDICA AO SERVIDOR PUBLICO ESTADUAL	1.974.590.919	2.348.640.216	374.049.297	18,94%
1218 - FOMENTO CULTURAL	117.210.213	463.657.113	346.446.900	295,58%
3707 - EXP., MODERNIZ. E OPER. TRANSP. POR TRENS METROPOLITANOS - PITU EM MARCHA	2.852.978.013	3.194.510.914	341.532.901	11,97%

1605 - OPERACAO, CONSERVACAO E SEGURANCA DA MALHA RODOVIARIA ADMINISTRADA PELO DER	2.014.536.301	2.286.117.004	271.580.703	13,48%
1039 - PROGRAMA ESTADUAL DE EDUCACAO PROFISSIONAL E TECNOLOGICA	2.745.085.357	3.005.931.630	260.846.273	9,50%

Fonte: Sigeo.

Outrossim, é mister salientar que o planejamento é uma das mais importantes ferramentas da administração pública, mais do que estimar receita e fixar despesa, o processo de elaboração do orçamento público, com a participação dos Poderes constituídos, define onde e como os recursos públicos serão distribuídos, além da definição das metas e prioridades para o período em questão. Daí a importância de prever as despesas da forma mais precisa possível, de modo que as referidas alterações não comprometam a execução de programas e ações de outras secretarias/órgãos e respectivas políticas públicas previamente aprovadas pelo Poder Legislativo, através da LOA, com impacto na vida da população envolvida. Em alguma medida, as alterações orçamentárias podem impactar a execução das políticas públicas cujos produtos decorreriam dos programas em questão.

É mister que para os próximos exercícios seja dada uma atenção especial ao planejamento do orçamento para que se reduzam as necessidades das modificações orçamentárias durante o ano. E, mesmo com a autorização na LDO para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos, é importante que essas alterações não impactem negativamente a execução de políticas públicas que são essenciais à população na forma que foram definidas na Lei Orçamentária Anual aprovado pelo Poder Legislativo.

6.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto pela fiscalização, as LDOs anteriores a 2021 eram restritivas quanto à autorização para os institutos constitucionais do remanejamento, transposição e transferência de recursos.

A partir de 2021 a LDO foi modificada e ampliou o poder de decisão do Executivo, permitindo, em seu artigo 13, a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de crédito suplementar, até o limite de 15% da despesa fixada para o exercício. Este dispositivo legal se mantém no exercício de 2023:

Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

Na prática, o Governo possui uma significativa margem de R\$ 46,06 bilhões para alterações orçamentárias em 2023 (15% da Despesa Fixada). Mas, ainda que se tenha a autorização na LDO, é importante cuidar para que essas alterações não impactem negativamente a execução de políticas públicas essenciais à população, da forma como ficaram definidas na Lei Orçamentária Anual aprovada pelo Poder Legislativo.

É necessário que haja um controle dos valores das suplementações e reduções orçamentárias no SAO, de maneira que possam ser extraídos relatórios de informações de quais ações do Governo foram privilegiadas em detrimento de outras, além de fazer constar em cada Decreto Estadual referente às transposições, remanejamentos ou transferências as devidas justificativas para redução de recursos de uma política pública e suplementação em outra.

E, por fim, o planejamento do orçamento precisa ser respeitado para que se reduza a quantidade de modificações orçamentárias durante o ano. A execução do planejamento orçamentário estadual, em conformidade com as prioridades definidas conjuntamente entre os Poderes e com a participação popular, é condição de cumprimento do dever legal e transparência dos administradores públicos.