TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

2022

SÃO PAULO
CONTAS ESTADUAIS

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO ANUAL

ELABORADO POR :

Diretoria das Contas do Governador

MAIO DE 2023

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. JOÃO DÓRIA (até 31/03/2022)** **DR. RODRIGO GARCIA (a partir de 01/04/2022)**
EXERCÍCIO:	**2022**
RELATOR:	**CONSELHEIRO DR. ANTÔNIO ROQUE CITADINI**

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 2022, 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.

As contas do exercício financeiro de 2022 foram entregues neste E. Tribunal, em 28 de abril de 2023, mediante Ofício nº ATG-12/23-TF[1] e Ofício nº 158/2023-GS.

Por força do disposto no parágrafo único do artigo 38 e no artigo 178 do Regimento Interno, foi comunicada, em sessão de 02/02/2022 do Tribunal Pleno[2], a designação do eminente Conselheiro Dr. Antonio Roque Citadini como relator das contas do Governo do Estado de São Paulo relativas ao exercício de 2022.

Referidas contas, apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador à Augusta Assembleia Legislativa do Estado, nos termos do inciso IX, artigo 47 da Constituição Estadual, consoante parágrafos 1º e 2º, artigo 23

[1] TC-005128.989.22-5 – Contas anuais do governador. Eventos 96.1 às 19:11h.

[2] Ata da 1ª. Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, Realizada em 02/02/2022. DOE de 11/02/2022, p. 37.

da Lei Orgânica deste Tribunal, abrangem a totalidade do exercício financeiro em referência, a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a posição patrimonial e financeira, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do próprio Tribunal de Contas, e compõem-se, basicamente: a) do Balanço Geral do Estado e seus Anexos, elaborados sob a égide da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, Lei Complementar nº 101/2000 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP); b) documentação de atendimento aos artigos 3º a 18 das Instruções 01/2020 desta Corte de Contas; e c) circunstanciado Relatório Anual do Governo do Estado, através da Secretaria da Fazenda e Planejamento, abordando os principais resultados da gestão orçamentária e financeira do Governo ao longo do ano de 2022, além de descrever as principais atividades realizadas pelos órgãos governamentais[3].

Os exames e testes considerados necessários a uma apreciação geral e fundamentada das contas anuais foram realizados dentro do enfoque das disposições do artigo 32 e do inciso I, artigo 33, ambos da Constituição do Estado, atinentes à "fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da Administração Direta e Indireta e das Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas...", devendo-se salientar que as matérias específicas são ainda objeto de exames e julgamentos em autos próprios deste Egrégio Tribunal[4], cujos resultados são apresentados também neste Relatório Técnico, de forma resumida.

O presente Relatório Técnico busca trazer os resultados e conclusões das análises financeiras, de conformidade e operacionais realizadas nas contas consolidadas do Governo Estadual.

Os objetos de estudo e fiscalização que compõem o presente relatório abrangem: a) o Balanço Geral sob os aspectos e resultados financeiros, patrimoniais, orçamentários e contábeis; b) a conformidade e confiabilidade do planejamento das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA); c) conformidade da gestão fiscal e financeira quanto ao cumprimento dos limites legais e constitucionais definidos; d) temas como Previdência Social dos servidores, Programa de Parcerias Público-Privadas; avaliação da gestão em saúde e da aplicação de recursos em educação, renúncia de receitas, emendas e demandas

[3] Evento 95.5 a 95.7.

[4] TC-005398.989.22-8: Acessório 2 – Acompanhamento da Aplicação no Ensino. TC-005399.989.22-7: Acessório 3 – Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal. TC-005400.989.22-4: Acessório 4 – Acompanhamento da Aplicação na Saúde. TC-005401.989.22-3: Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira.

parlamentares; e d) fiscalizações de natureza operacional realizadas no exercício, avaliando o desempenho da atuação do governo em programas e ações selecionados por matriz de risco de iniciativa desta diretoria culminando em plano de fiscalização aprovado/determinado pelo Conselheiro Relator.

As análises apresentadas evidenciam os trabalhos e levantamentos realizados através de entrevistas e/ou questionários, reuniões, requisições e do acesso autorizado a sistemas de informações, além da base documental e de dados, sob a luz da legislação e demais normas pertinentes e envolveram, em aspectos específicos, todos os órgãos da administração pública estadual.

O exame das Contas do Governo, pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal constitui nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pelo ordenamento jurídico vigente, tanto por sua singular relevância, quanto por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo estadual.

A análise realizada pelo TCESP tem por missão auxiliar a Assembleia Legislativa (ALESP), fornecendo elementos técnicos para emitir seu julgamento e ainda busca atender ao anseio daqueles que arcam com os custos do controle, a sociedade em geral. Nosso compromisso é oferecer um trabalho que inspire segurança, fidedignidade, compreensão e relevância.

Sumário

I - Preâmbulo 2
II – Planejamento Orçamentário 7
1 Plano Plurianual 7
2 Lei de Diretrizes Orçamentárias 31
3 Lei Orçamentária Anual 31
4 Monitoramento de Emendas e Demandas Parlamentares 35
III – Sistema de Controle Interno 47
IV – Demonstrações Contábeis 57
IV.1. Introdução e Adoção de Normas Contábeis 57
IV.2 - Balanço Patrimonial 70
IV.3. Balanço Financeiro 168
IV.4. Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) 171
IV.5. Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) 175
IV.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL 178
IV.7. Balanço Orçamentário 181
V – Precatórios, Requisitórios de pequeno valor e Utilização de Recursos de Depósitos Judiciais 241
VI – Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização 268
VII – Gestão da Previdência Social dos Servidores 284
VIII.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) 316
VIII.2 Transparência 319
VIII.3 Restrições de Último Ano de Mandato 325
VIII.4 Panorama Geral dos controles de Caixa e Equivalentes de Caixa (CEC) 331
IX – Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE 367
X - Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde 371

X.1 - A Secretaria Estadual da Saúde e as Organizações Sociais 377
XI - Fiscalização da Renúncia de Receitas 396
XII - Fiscalizações Operacionais 443
XII.1 - Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre aplicação dos repasses por meio do PDDE Paulista 447
XII.2 - Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre Reformas em Prédios Escolares Contratadas pela FDE 617
XII.3 - Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre a expansão o Programa de Ensino Integral – PEI 809
XII.4 - Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre a atuação estadual na prevenção às catástrofes e desastres naturais 918
XII.5 - Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre Prontuário Eletrônico 1055
XII.6 - Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre o Programa 0944 - Recomeço: Uma vida sem drogas 1240

XII.7 - Relatório de Acompanhamento sobre a Secretaria da Administração Penitenciária 1440
XIII– Expedientes 1596
XIV - Monitoramento das Recomendações do Exercício Anterior 1598
XV - Síntese do Apurado 1618
XVI - Proposta de Determinações e Recomendações do exercício e Propostas de Encaminhamento 1620
XVI.1 - Proposta de Determinações e Recomendações 1620
XVI.2 - Propostas de Encaminhamento da Fiscalização Operacional.....1639
XVII - Considerações Finais.....1652

II – PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

1 PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual 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.

Ademais, em virtude das alterações ocorridas nas estruturas programática a partir de 2021[5], a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em 2022[6], em seu Anexo III, tratou sobre as alterações do Plano Plurianual, no que tange a reestruturação de programas, produtos e indicadores. Também a LDO 2023[7], através do Anexo III, tratou de inclusão de produto e respectivo indicador.

1.1 ACOMPANHAMENTO DE RECOMENDAÇÃO RELACIONADA ÀS PEÇAS ORÇAMENTÁRIAS

No Parecer de Contas Anuais referentes ao exercício de 2021, constou recomendação relacionada ao aspecto orçamentário:

> **RECOMENDAÇÕES (PROPOSTAS PELO RELATOR)[8]:**
>
> [...]
>
> À Secretaria de Projetos Orçamento e Gestão, para que:
>
> [...]
>
> 2.5.1. Proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas e pelo equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, mantidas sob permanente vigilância. Ponderamos que, a coerência entre resultados de indicadores e metas e o equilíbrio entre dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados.

Havendo a manifestação da Secretaria de Orçamento e Gestão[9]:

---

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

[6] Lei Estadual nº 17.387 de 22/07/2021 – Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022.

[7] Lei Estadual nº 17.555 de 20/07/2022 – Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023.

[8] Diário Oficial do Estado de São Paulo – Poder Legislativo, publicado em 12 de agosto de 2022, página 132 (146) – 23 TC–004345.989.21-4, evento 170.

[9] TC-004345.989.21-4, evento 187, documento: 1.2. Relatório (página 75 a 76) e TC-005128.989.22-5, evento 83.2, pág. 72 e 73.

> A Secretaria de Orçamento e Gestão entende a importância do tema e trabalha sistematicamente buscando consistência entre os indicadores de resultado dos programas e indicadores de produtos e suas metas, de modo que façam sentido dentro da lógica da cadeia de resultados, a qual considera a relação de causa e efeito entre impacto, resultado e produtos do programa.
>
> No Plano Plurianual 2024-2027, a ser concluído em agosto de 2023, tais melhorias serão implementadas. Para tanto, segue cronograma com as atividades envolvidas no aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento, na análise e definição de indicadores e no desenho de programas, produtos e ações consistentes.

Diante do exposto, entendemos que o atendimento pleno da recomendação será efetivado no próximo Plano Plurianual (PPA 2024-2027). Entretanto, continuamos acompanhando e avaliando o planejamento vigente, verificando a compatibilização entre os elementos que compõem os programas governamentais selecionados (produtos, indicadores, metas e valores globais) e as respectivas relações de causa e efeito entre os itens correlatos, a fim de avaliarmos de maneira ampla a efetividade da metodologia adotada com base no Orçamento por Resultados (OpR), da forma como concebida pelo Governo do Estado de São Paulo, onde, por vezes, são encontrados indicadores que não medem resultados.

Destacamos as fontes utilizadas para a confecção da base de dados que subsidia a análise do Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, conforme Artigo 3º, Inciso II das Instruções nº 01/2020[10]:

- Documento em formato *excel* encaminhado em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 50/2022, contendo base de dados referente ao exercício de 2020, avaliado em conjunto com o Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE[11]; e

- Documentos encaminhados através do Ofício[12] nº 02/2022 – GS-EXEC, referente ao exercício de 2021;

- Documento em formato *excel* encaminhado em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 21/2023, referente ao

---

[10] Art. 3º – Para fins de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, objetivando o acompanhamento das contas anuais e da gestão do Governo do Estado, deverá ser inserida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, no processo eletrônico específico - Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira – Contas do Governador - processo dependente ao processo de contas anuais – Balanço Geral do Exercício, até o dia 15 (quinze) do segundo mês subsequente ao quadrimestre encerrado, a seguinte documentação, assinada digitalmente:
II - Informação da Secretaria responsável pelas pastas de Fazenda e Planejamento sobre o acompanhamento e avaliação dos resultados dos programas aprovados por meio do Plano Plurianual implementados no exercício, com as justificativas, no último quadrimestre, relativas ao não atingimento de metas;

[11] TC-010103.989.20-8, evento 80 e documentos 1 a 5.

[12] TC-005075.989.21, evento 61 e documentos de 8 a 13.

exercício de 2022, avaliado em conjunto com o Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE[13].

Dessa forma, com os dados que foram disponibilizados, tornou-se viável a análise e cálculo dos programas que apresentaram relevantes inconsistências quanto aos indicadores:

- Coerência entre os resultados alcançados dos indicadores de programas e produtos (A_1); e

- Equilíbrio da Execução Orçamentária (A_2).

Referidos indicadores compõem a metodologia prevista no Índice Temático do Planejamento, dentre o Índice de Efetividade da Gestão Estadual (IEG-E/TCESP)[14] criado em consonância com o Índice Municipal de Gestão Municipal (IEG-M/TCESP). Nos tópicos a seguir efetuamos a análise e cálculo entre os resultados dos indicadores. Foi atualizada **a nomenclatura do Indicador de Coerência entre os resultados dos Indicadores de Programas e das Metas dos Produtos e/ou Ações (A_1) para Indicador de Coerência entre os resultados alcançados dos indicadores de programas e produtos (A_1)**, de modo a adequá-lo à nomenclatura adotada no Orçamento por Resultados (OpR), no PPA vigente, pelo governo do Estado de São Paulo.

1.2 INDICADOR REFERENTE À COERÊNCIA ENTRE OS RESULTADOS ALCANÇADOS DOS INDICADORES DE PROGRAMAS E PRODUTOS (A1)

O indicador busca avaliar o reflexo dos resultados dos produtos no atingimento dos Indicadores de um mesmo programa. Dessa forma, é possível identificar se a previsão e execução das metas dos produtos refletem diretamente no atingimento dos indicadores selecionados para análise dos programas, revelando, assim, o devido funcionamento do programa e a compatibilidade entre os itens que o compõem. Nesse sentido, consideramos um programa bem estruturado aquele que tem como instrumento de mensuração o indicador que se relaciona de forma direta e reflexa com os respectivos produtos. Esta ligação é de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados.

Entretanto, em virtude da necessidade de tratamento dos parâmetros utilizados para o cálculo, buscamos nos tópicos subsequentes

[13] TC-005401.989.22-3, evento 96 e documento 2.

[14] Manual IEG-E – índice de Efetividade da Gestão Estadual – Exercício 2018/ Apuração 2018. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-e-indice-efetividade-gestao-estadual-exercicio-2018-apuracao-2018. Acesso em: 04 mai. 2022.

evidenciar a metodologia aplicada de tratamento dos dados, assim como indicar os programas e produtos que destoaram dos demais, cujas execuções extrapolaram o inicialmente previsto, indicando comprometimento no planejamento de resultados e respectivos insumos físicos e financeiros necessários.

A sistemática de cálculo utilizada pelo indicador consiste na apuração da média do resultado alcançado de todos os indicadores de programa e compará-lo a média dos resultados alcançados por todos os indicadores de produtos atrelados ao respectivo programa correlato, através do seguinte cálculo:

$$A_1 = |\overline{(A/B)} - \overline{(C/D)}|$$

Onde:

A1 = Resultado do indicador procurado

A = Valor realizado para cada indicador de resultado (programa)

B = Valor previsto inicialmente para cada indicador de resultado (programa)

C = Valor realizado para cada indicador de produto

D = Valor previsto inicialmente para cada indicador de produto

O valor de A_1 será apurado para cada programa, através da média apurada após os cálculos considerando os produtos correlatos, ou seja, os produtos associados aos respectivos programas avaliados. De posse desta média, será atribuída a pontuação de cada programa (conforme tabela de pontuação abaixo). A pontuação A_1 será a média obtida das pontuações atribuídas aos programas. Conforme o resultado que A_1 (final) assumir, receberá a seguinte pontuação:

Quadro 1 – Pontuação para A_1

Resultado	Pontuação
Menor ou igual a 0,2	200
Maior que 0,2 e menor que 0,4	Graduação entre 200 e 0
Maior ou igual a 0,4	0

Fonte: Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (2018, página 66)

Para resultados entre 0,2 e 0,4, a graduação será distribuída igualitariamente no intervalo, ou seja, cada centésimo acrescido reduzirá 10 pontos do indicador. Matematicamente, isso pode ser demonstrado da seguinte forma:

$$[(0,4 - A_1) / 0,2)] * 200$$

Assim, se A_1 = 0,21, então pontuação será 190. Se A_1 = 0,39, então pontuação será 10.

1.2.1 Indicadores de Resultados dos Programas |(A/B)|[15]

Em busca do atingimento dos objetivos propostos nos programas, os indicadores de resultados devem mensurar os resultados alcançados e os efeitos gerados no público-alvo, compreendendo o acesso deste aos produtos (bens ou serviços) ofertados e/ou mudanças nas condições de vida ou situação dos destinatários dos bens ou serviços, conforme disposto no documento de Capacitação às equipes setoriais do PPA 2020-2023[16].

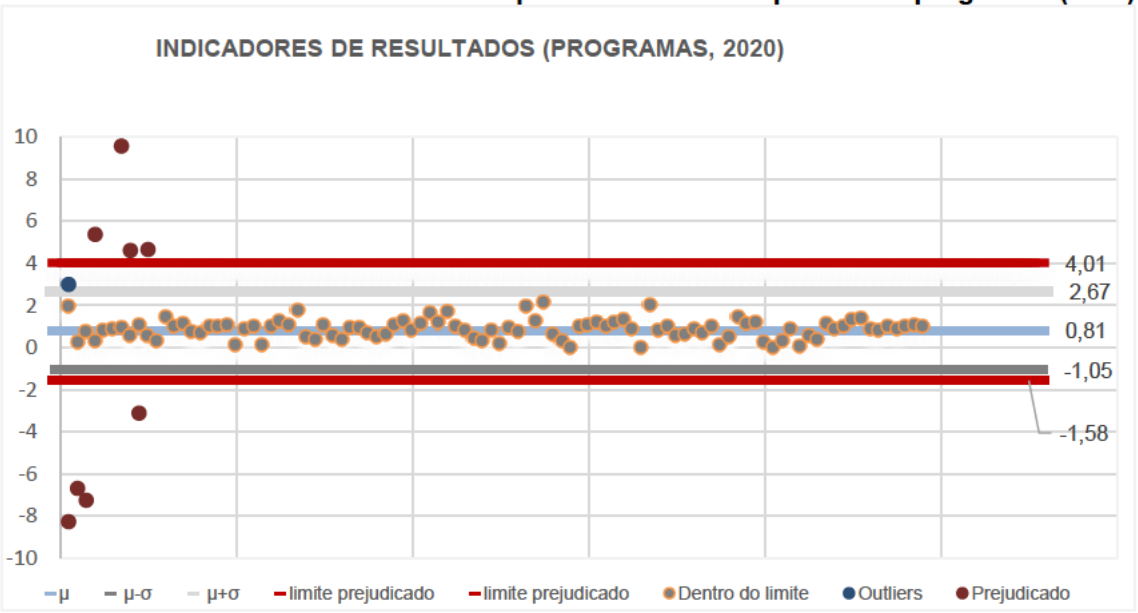
Nesse sentido, a fim de avaliar a variabilidade dos resultados dos indicadores dos programas, procedemos com a retirada dos programas aos quais a média dos seus resultados foram superiores ou inferiores a 1000% (10 vezes) dos valores inicialmente previstos, considerando-os como prejudicados em virtude do seu desempenho no exercício avaliado, pois inviabilizariam as análises de consistência e foram excluídos manualmente da análise, conforme exposto na Tabela 1 - **Programas com resultados inconsistentes**. Ademais, com o propósito de minimizar as distorções foram aplicados parâmetros adicionais (média, desvio padrão, limite superior e inferior), pelos quais foi possível identificar e selecionar os demais programas que destoaram no período de análise, tornando passíveis de comparação e alocação nos intervalos adequados (*Outliers*, Pontos de Atenção, Dentro do Limite de Dispersão e Prejudicados[17]) para fins de avaliação individualizada, conforme os Gráficos 1 a 3 – Resultados dos indicadores que avaliam o desempenhos dos programas (2020 a 2022).

[15] Os parâmetros utilizados para os indicadores de resultado consistem na relação entre o valor realizado e previsto para cada indicador de programa, conforme o Manual do IEG-E (página 72), sendo designado como A/B.

[16] Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/ppa/#prestando. Acesso em: 27/07/2022 às 15h16minutos.

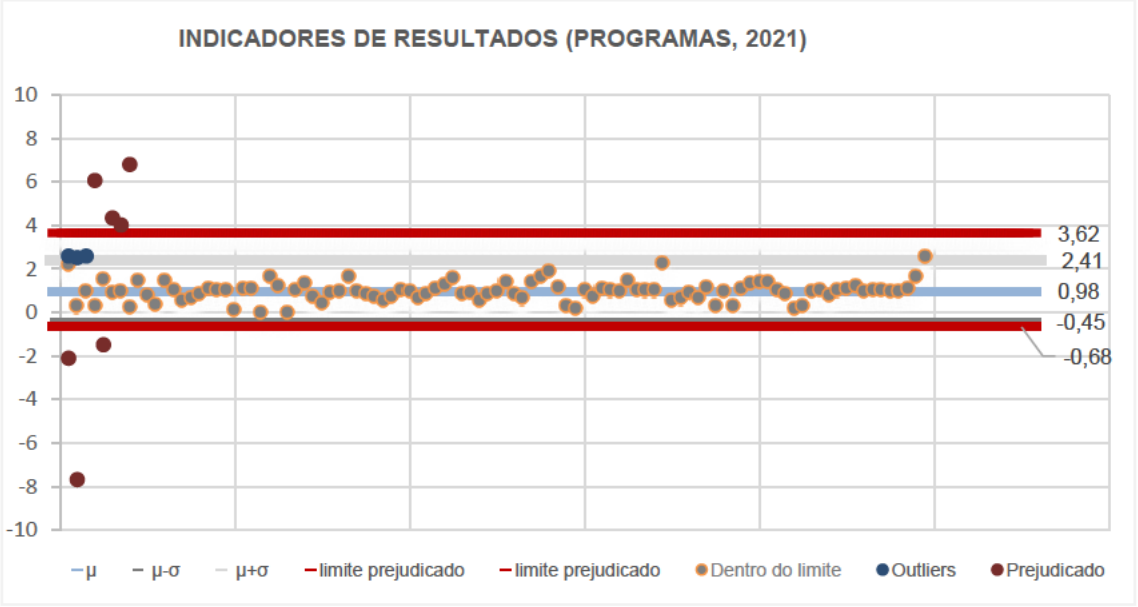
[17] Identificação dos prejudicados após o cálculo da média e desvio padrão.

Gráfico 1 – Resultados dos indicadores que avaliam o desempenho dos programas (2020)



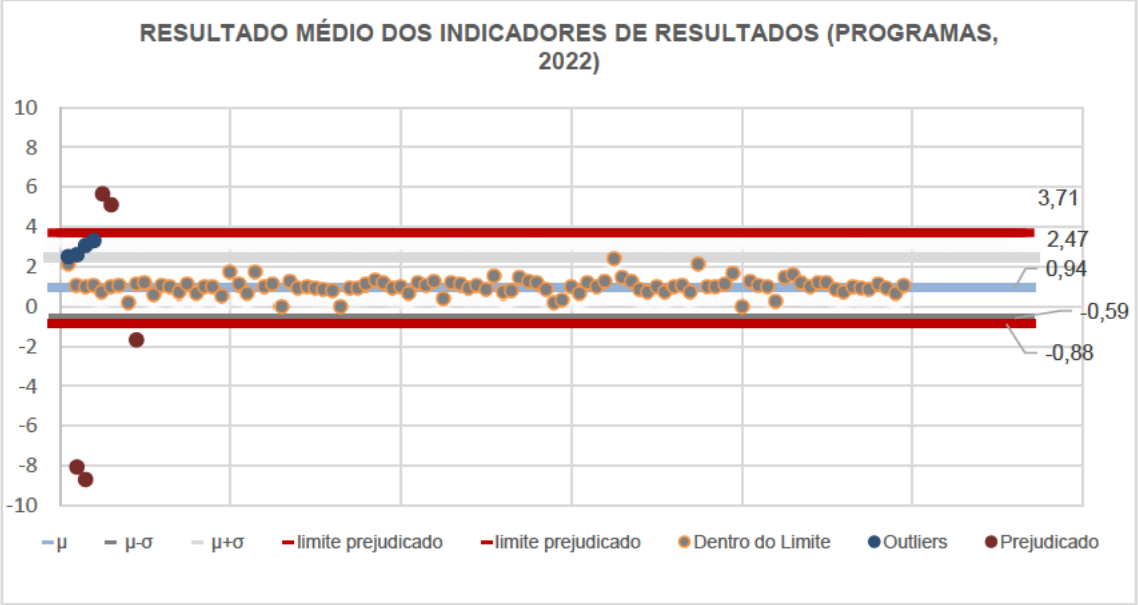
Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

Gráfico 2 – Resultados dos indicadores que avaliam o desempenho dos programas (2021)



Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

Gráfico 3 – Resultados dos indicadores que avaliam o desempenho dos programas (2022)



Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

A **Tabela 1 – Programas com resultados inconsistentes** retrata os **percentuais médios de atingimento dos indicadores de resultados**, retornando em alguns casos resultados negativos em virtude do atributo aplicado aos indicadores de resultados denominado Polaridade, que segundo o Manual PPA 2020-2023 (página 63):

> **Polaridade**: o sentido desejado de variação do indicador em termos do desempenho esperado para o programa ou produto. Melhor tendência de evolução do indicador. É dividido em "quanto maior melhor" e "quanto menor melhor".

Ademais, embora o uso da polaridade negativa seja legítimo, identificamos alguns casos pontuais em que os resultados negativos, expostos na **Tabela 1**, são consequência do uso inadequado desse atributo, que impactaram na mensuração do atingimento médio dos programas avaliados, e, considerando a metodologia escolhida para este trabalho, pode significar ser inadequada a sua seleção, pois o resultado negativo pode ser decorrente de erro na mensuração, seleção de fórmula inadequada, condições adversas não consideradas na seleção e mensuração dos parâmetros de cálculo, entre outros, conforme exemplificado em notas da tabela a seguir, com informações retiradas do Relatório Anual de Prestação de Contas 2022[18].

[18] Informações extraídas do Relatório Anual de Prestação de Contas para o TCE/SP decorrentes: Disponíveis em: TC-010103.989.20-8, evento 80; TC-005057.989.21-8, evento 61 e TC-005401.989.22-3, evento 96.

Tabela 1 - Programas com resultados inconsistentes

	INDICADORES DE RESULTADO (%)		
PROGRAMA	**2020**	**2021**	**2022**
1811 - CORPO DE BOMBEIROS PREPARADO PARA EMERGÊNCIAS COM FOCO NA GESTÃO DE RISCOS (1)	-231511%		
1817 - PROGRAMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DO POLICIAL MILITAR (PPSPM) (2)	-193787%	-768%	-869%
5102 - REDE SOCIAL DE CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE	1114%	681%	
1214 - MUSEUS EM CONEXÃO (3)	-827%	-422%	
1221 - INTEGRAÇÃO DAS CULTURAS LATINO-AMERICANAS	-669%		
1714 - PERÍCIA JUDICIAL NA ÁREA DE MEDICINA LEGAL E DE INVESTIGAÇÃO DE VÍNCULO GENÉTICO	-725%	-210%	-807%
1730 - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	537%		
2005 - FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO	957%	606%	
3520 - QUALIFICAÇÃO DO APOIO À GESTÃO MUNICIPAL	461%		
5002 - ESTRUTURAÇÃO E PROMOÇÃO TURÍSTICA DO ESTADO DE SÃO PAULO	-311%		-3953%
5100 - PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO E GESTÃO EFICIENTE DO GOVERNO	466%		-168%
2000 - GESTÃO FISCAL E TRIBUTÁRIA		83180%	
3500 - COMBATE À POBREZA E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES		-148%	11752%
4110 - FORTALECIMENTO DA TEMÁTICA DA JUVENTUDE		435%	
4700 - SÃO PAULO + INCLUSÃO		403%	1219%
1203 - FORMAÇÃO CULTURAL			1699%
3814 - GESTÃO DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL DA POPULAÇÃO PENAL, EGRESSOS E SEUS FAMILIARES			567%
4109 - FOMENTO A ATIVIDADE ESPORTIVA E DE LAZER			512%

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

(1) Da inconsistência na metodologia de cálculo relacionada a ocorrências de incêndio em edificações não sujeitas ao regulamento de segurança contra incêndio por 100.000 habitantes (Programa: 1811 - CORPO DE BOMBEIROS PREPARADO PARA EMERGÊNCIAS COM FOCO NA GESTÃO DE RISCOS), em 2020.

(2) Da inadequabilidade na mensuração do indicador referente a razão de atendimentos ambulatoriais e os preventivos (Programa: 1817- Programa de Proteção Social do Policial Militar (PPSPM), em 2022.

(3) Da Pandemia que impactou o indicador relacionada ao percentual de crescimento do público-alvo aos museus da Secretaria da Cultura (Programa: 1214- Museus em Conexões), em 2020 e 2021.

Efetuado o procedimento anterior, avaliamos os resultados dos indicadores dos programas, entre os anos de 2020 a 2022. Destacamos que a avaliação dos resultados e cálculo ocorreu de maneira ampla, desconsiderando os órgãos executores, uma vez que o foco da análise reside na execução do programa independentemente dos responsáveis ou especificidades.

Na **Tabela 2 – Programa x Indicadores de Resultado**, destacamos os quantitativos dos programas alocados em cada faixa de variabilidade de modo a identificar a evolução dos resultados ao longo dos anos. Dessa forma, foi possível observar a consistência entre os resultados, uma vez

que em torno de 89% dos programas avaliados estão dentro do limite de dispersão, ou seja, resultados dentro dos parâmetros normais de variação, enquanto os demais, aqui classificados como "prejudicados" possuem variações de resultados superiores ou inferiores ao limite calculado.

Tabela 2 - Programa x Indicadores de Resultado

	Outliers	Dentro do Limite	Pontos de Atenção	Prejudicados	Total
2020	1	98	0	11	110
	1%	89%	0%	10%	100%
2021	3	98	0	9	110
	3%	89%	0%	8%	100%
2022	4	99	0	9	112
	4%	88%	0%	8%	100%
2023	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

1.2.2 Indicadores de Produtos |(C/D)| [19]

Os indicadores de produtos buscam mensurar o quantitativo de serviços ou bens entregues pelos programas, **classificados em:**

- **Indicador LOA:** relaciona-se com a quantidade de bens ou serviços ofertados ao público-alvo dos produtos, assim como possibilita a mensuração do volume dos produtos/serviços disponibilizados em contrapartida aos recursos orçamentários alocados na ação respectiva para sua produção[20];
- **Indicador PPA:** evidencia a atuação do governo de maior interesse do cidadão, possuindo caráter complementar aos aspectos quantitativos dos Indicadores da LOA de modo a qualificar o produto e/ou a prestação dos serviços[21]; e
- **Indicador Gerencial:** de caráter facultativo de natureza complementar das informações dos produtos ou serviços ofertados. Segundo o Manual PPA 2020-2023 (página 48):

[19] Os parâmetros utilizados para os indicadores de resultado consistem na relação entre o valor da meta realizada e previsto para cada produto do programa, conforme o Manual do IEG-E (página 72), sendo designado como C/D.

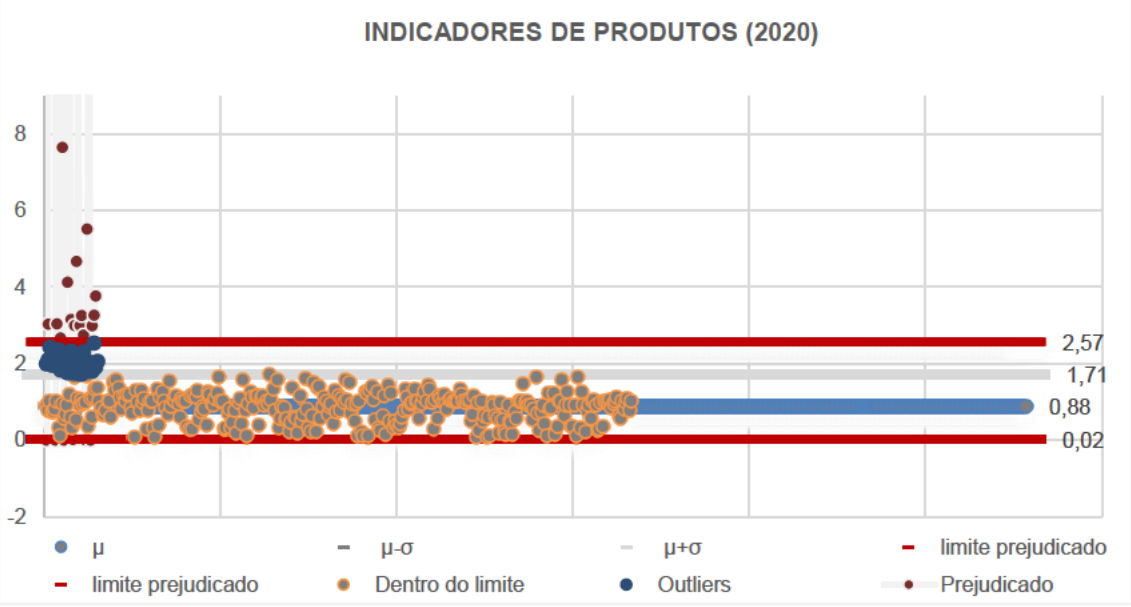
[20] Manual PPA 2020-2023, página 46.

[21] Manual PPA 2020-2023, página 46.

> "O **indicador gerencial** é opcional e pode ser utilizado para complementar as informações do produto, quando os indicadores LOA e PPA não foram suficientes para representar os atributos ou especificidades da prestação do serviço ou da entrega do bem."

Do mesmo modo que foi aplicado aos Indicadores de Resultados dos programas, a fim de evidenciar o seu nível de atingimento em comparação aos demais, procedemos com a retirada dos produtos discrepantes, aos quais a média dos resultados dos produtos foram superiores ou inferiores a 1000% (10 vezes) dos valores inicialmente previstos, considerando-os como prejudicados e excluídos manualmente da análise. Além disso, foram aplicados parâmetros adicionais (média, desvio padrão, limite superior e inferior), sendo possível a identificação e seleção dos demais produtos que destoaram no período analisado, tornando passíveis de comparação e alocação aos intervalos adequados (*Outliers*, Pontos de Atenção, Dentro do Limite de Dispersão e Prejudicados[22]), conforme evidenciados nos Gráficos 4 a 6 – Resultados dos Indicadores de Produtos (2020 a 2022). Entretanto, **o presente tratamento foi utilizado para fins de evidenciação do nível de atingimento dos indicadores de produtos e respectiva variação, não sendo aplicado no cálculo final do Indicador referente a COERÊNCIA ENTRE OS RESULTADOS ALCANÇADOS DOS INDICADORES DE PROGRAMAS E PRODUTOS (A1).**

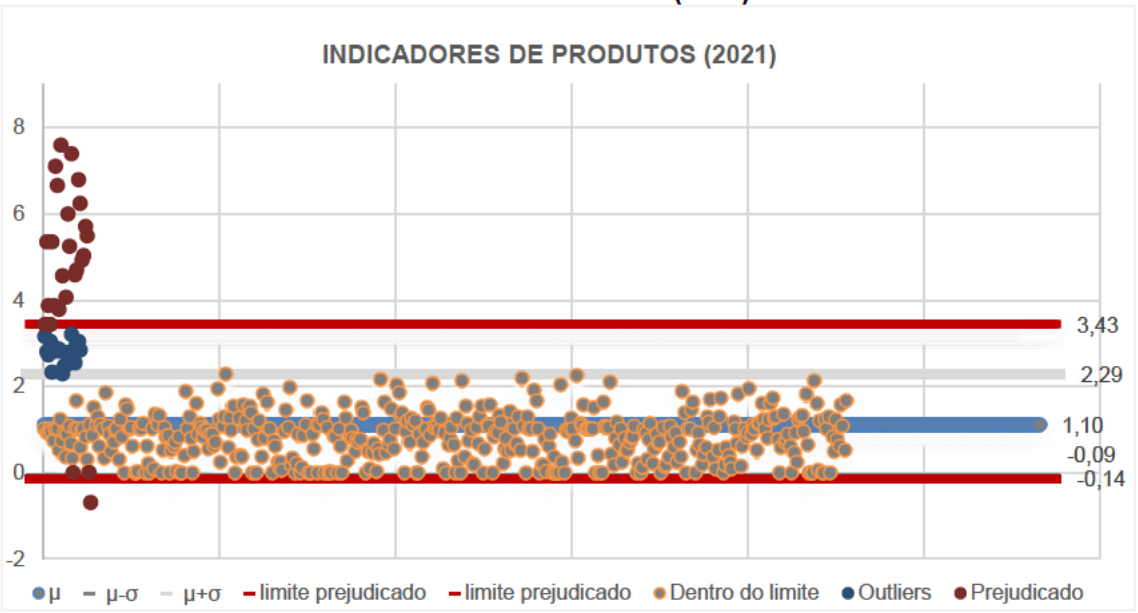
Gráfico 4 – Resultados dos Indicadores de Produtos (2020)



Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

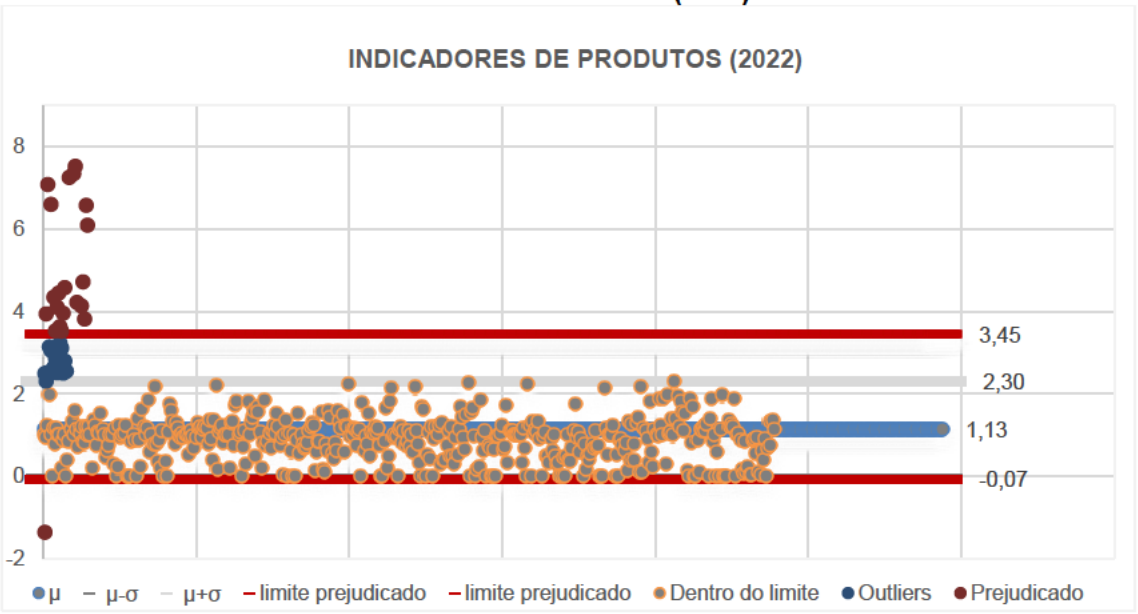
[22] Identificação dos prejudicados após o cálculo da média e desvio padrão.

Gráfico 5 – Resultados dos Indicadores de Produtos (2021)



Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

Gráfico 6 – Resultados dos Indicadores de Produtos (2022)



Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022

Na **Tabela 3 – Produtos x Resultados**, destacamos os quantitativos dos produtos alocados em cada faixa de variabilidade de modo a identificar a evolução dos resultados. Dessa forma, foi possível observar a consistência entre os resultados, uma vez que em torno de 74%[23] dos produtos avaliados estão dentro do limite de dispersão, ou seja, resultados dentro dos

[23] Considerando a média dos resultados durante os exercícios em análise (2020 = 60%; 2021 = 81%; e 2022 = 81%).

parâmetros normais de variação, enquanto os demais possuem variações de resultados superiores ou inferiores ao limite calculado, principalmente os produtos classificados como prejudicados.

Tabela 3 - Produtos x Resultados

	Outliers	Dentro do Limite	Pontos de Atenção	Prejudicado	Total
2020	30	333	2	192	557
	5%	**60%**	**0%**	**34%**	**100%**
2021	21	456	0	89	566
	4%	**81%**	**0%**	**16%**	**100%**
2022	15	478	0	95	588
	3%	**81%**	**0%**	**16%**	**100%**
2023	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020,2021 e 2022.
* Considerando os produtos indivualmente analisados

1.2.3 Resultado do Cálculo do Indicador de Coerência Entre os Resultados Alcançados dos Indicadores de Programas e Produtos (A_1)

Diante das informações encaminhadas através dos Relatórios Anuais de Prestação de Contas, previstas no art. 3º, inciso II[24] das Instruções do TCESP nº 01/2020, efetuamos o tratamento dos programas prejudicados, conforme metodologia explicitada em tópico anterior[25] e obtivemos os seguintes resultados, expostos nas tabelas subsequentes.

Destacamos que quanto mais próximo de zero for o resultado do indicador maior será a sua pontuação, considerando como nível de tolerância de 20% (incoerências identificadas) para alcance da pontuação máxima.

A **Tabela 4 – Quantitativo dos Programas por Faixa de Resultado (A_1*)** evidencia aumento do quantitativo de programas com níveis de coerência iguais ou superiores a 80%, ou seja, programas com resultados dentro da faixa de valores menores ou iguais 0,2, que aumentaram de 26% a 32% durante o período analisado (2020 = 29 programas, 2021 = 25 programas e 2022 = 36 programas).

[24] Instruções nº 01/2020
Art. 3º, II - informação da Secretaria responsável pelas pastas de Fazenda e Planejamento sobre o acompanhamento e avaliação dos resultados dos programas aprovados por meio do Plano Plurianual implementados no exercício, com as justificativas, no último quadrimestre, relativas ao não atingimento de metas;

[25] Item: 1.2.1. INDICADORES DE RESULTADOS |(A/B)|

Entretanto, o ponto de destaque encontra-se no quantitativo de programas (51 de 112 programas em 2022) cujos níveis de coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e produtos foram inferiores a 60%, conforme a faixa de resultado maior ou igual a 0,4, que embora tenha reduzido de 56% para 46%, entre 2020 e 2022, demonstra fragilidade na execução do programa em comparação aos demais. Isso apura o quão destoantes estão os resultados alcançados pelos indicadores dos programas e os alcançados pelos produtos almejados por estes mesmos programas.

Tabela 4 - Quantitativo dos programas por faixa de resultado (A1*)

Faixa de Resultado - Quantidade	2020	2021	2022	2023
Menor ou igual a 0,2	29	25	36	-
Maior que 0,2 e menor que 0,4	19	20	25	-
Maior ou igual a 0,4	62	65	51	-
Total	110	110	112	
				Resultado - Percentual
Menor ou igual a 0,2	26%	23%	32%	-
Maior que 0,2 e menor que 0,4	17%	18%	22%	-
Maior ou igual a 0,4	56%	59%	46%	-
Total	100%	100%	100%	

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.
*Dados brutos

A **Tabela 5** – Pontuação (A_1), evidencia que não houve mudança significativa entre os resultados, considerando as fontes de dados utilizadas (Dados brutos ou tratados). Observa-se pelas pontuações obtidas pelo Estado demonstradas na tabela a seguir, relacionadas à coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e produtos, que mesmo com o tratamento dos dados, excluindo os programas prejudicados, não houve melhora significativa nos resultados. Portanto, os problemas no planejamento não se limitam aos pontualmente identificados no processo de seleção e exclusão.

Tabela 5 - Pontuação (A1)

		A_1*	A_1**
2020	Pontuação	72,45	80,50
	Percentual de alcance	36%	40%
2021	Pontuação	63,08	68,70
	Percentual de alcance	32%	34%
2022	Pontuação	88,96	96,74
	Percentual de alcance	44%	48%
2023	Pontuação	-	-
	Percentual de alcance	-	-

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.
* Dados brutos encaminhados
** Tratamento dos dados brutos através da exclusão dos programas prejudicados.
*** A pontuação máxima alcançada nesse indicador é de 200 pontos

Em 2022, por exemplo, a pontuação alcançada de 96,74 pontos significa que dentre a pontuação máxima de 200 pontos prevista para o indicador, o Estado de São Paulo alcançou 48%.

Os resultados indicam fragilidade na execução do planejamento, **comprometimento na correspondência entre os resultados dos programas e os meios utilizados para a sua efetivação (produtos)**. **Desse modo, a previsão e oferta dos bens ou serviços ao público-alvo das políticas públicas não refletem diretamente no atingimento dos indicadores dos programas (resultados),** podendo ser decorrentes de provável deficiência na definição dos produtos (bens ou serviços) necessários e suficientes para o atingimento dos resultados dos programas; da dificuldade na verificação dos elementos que detalham e mensuram os produtos e o resultado dos programas; da dificuldade na seleção de indicadores de resultado dos programas, considerando a perspectiva meramente quantitativa, em que se ultrapassam significativamente as metas inicialmente previstas sob alegação de desempenho, desconsiderando a qualidade do objeto mensurado; assim como a dificuldade na seleção, delimitação e cálculo da probabilidade de fenômenos externos necessários para o alcance dos resultados planejados.

1.3 INDICADOR REFERENTE AO EQUILÍBRIO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (A_2)

O Indicador de Equilíbrio da Execução Orçamentária (IEEO) busca avaliar a compatibilidade entre a previsão e execução orçamentária e seu reflexo no atingimento dos indicadores de produtos correlatos, tendo como objetivo o diagnóstico de eventuais necessidades de revisão da metodologia aplicada quanto a estruturação dos programas, produtos e ações, seus objetivos, metas e indicadores associados. Devendo nessa reavaliação, que ocorre de maneira contínua à execução do planejamento, no período de quatro anos, buscar o entendimento das causas que resultaram na dissociação entre os recursos empregados e os resultados obtidos.

Ademais, em virtude da necessidade de tratamento dos parâmetros utilizados para o cálculo, buscamos nos tópicos subsequentes evidenciar a metodologia aplicada de tratamento dos dados, assim como indicar ações que destoaram das demais, as quais sua execução extrapolou o inicialmente previsto, indicando comprometimento no planejamento. Ademais, os indicadores dos produtos considerados prejudicados foram objeto de análise anterior, item 1.2.2. Indicadores de Produtos |(C/D)|.

O método de cálculo do Indicador de Equilíbrio da Execução Orçamentária (IEEO - A_2) foi desenvolvido a partir do cálculo entre a razão do

Indicador da execução Orçamentária (IEO) e o Indicador da Execução Física (IEF), dos quais os valores de IEEO próximos a 1 (um) demonstram um equilíbrio linear entre a execução orçamentária e a execução física, enquanto valores distantes de 1 (um) demonstram desequilíbrio. A distância definida como aceitável foi de 30%, ou seja, considera-se razoável um intervalo de variação entre 0,7 e 1,3 para o IEEO, classificando como discrepantes os IEEOs superiores a 1,3 e inferiores a 0,7 (IEG-E, 2018).

Dessa forma, o resultado do indicador em questão será apurado, para cada produto governamental e ações correlatas, com análise comparativa entre o planejamento e a execução, física e financeira, da seguinte forma:

$$A_2 = IEEO = IEO / IEF = [A / B] / [C / D]$$

Onde:

A2 = Resultado do indicador procurado

IEO = Indicador da execução orçamentária

IEF = Indicador da execução física

A = Despesa Liquidada - Execução Orçamentária (em R$)

B = Dotação Orçamentária atualizada (em R$)

C = Execução física (em unidades) dos produtos (bens ou serviços entregues a sociedade)

D = Planejamento físico atualizado (em unidades) dos produtos

O valor de A_2 será apurado para cada programa, considerando a média apurada dos resultados dos produtos e ações correlatas, avaliados individualmente. De posse da média dos resultados dos produtos e ações correlatas, dentro de um mesmo programa, calculamos a média do A_2 para aquele programa e atribuímos a pontuação (conforme tabela de pontuação abaixo). A pontuação A_2 será a média obtida das pontuações atribuídas aos programas. Conforme o resultado que A_2(final) assumir, receberá a seguinte pontuação:

Quadro 2 – Pontuação para A_2

Resultado	Pontuação
Maior que 1,3	0
Maior que 1,0 e menor ou igual a 1,3	Graduação entre 200 e 0
Igual a 1,0	200
Maior ou igual a 0,7 e menor que 1,0	Graduação entre 0 e 200
Menor que 0,7	0

Fonte: Manual do Índice de Efetividade da Gestão Estadual (2018, página 68)

Dessa forma, será atribuída pontuação 0 (zero) à ação pública cuja discrepância entre a execução física e a financeira seja inferior a 70% (por exemplo: a execução física for 80% da meta e o consumo de 30% dos recursos financeiros disponibilizados) e superior a 130% (por exemplo: a execução física de 60% da meta e o consumo de 100% dos recursos financeiros disponibilizados).

O IEEO sempre estará acima de 1 (um) quando o percentual de execução orçamentária for maior que o percentual de execução física. Um IEEO abaixo de 1 (um) será observado nos casos em que o percentual de execução orçamentária for menor que a execução física (IEG-E, 2018).

Além disso, os resultados em que ocorrem a graduação da pontuação seguem as seguintes sistemáticas de cálculo:

a) Para resultados maiores ou iguais a 0,7 e menores que 1,00, a graduação será distribuída igualitariamente no intervalo, ou seja, cada centésimo acrescido aumentará 6,45 pontos do indicador. Matematicamente, isso pode ser demonstrado da seguinte forma:

$$((A_2 – 0,69) /0,31) * 200$$

Por exemplo, se $A_2 = 0,70$, a nota do indicador será 6,45 pontos. Se $A_2 = 0,99$, a nota do indicador será 193,55 pontos.

b) Para resultados maiores que 1,00 e menor ou igual a 1,30, a graduação será distribuída igualitariamente no intervalo, ou seja, cada centésimo acrescido reduzirá 6,45 pontos do indicador. Matematicamente, isso pode ser demonstrado da seguinte forma:

$$((1,31 - A_2) /0,31) * 200$$

Por exemplo, se $A_2 = 1,01$, a nota do indicador será 193,55 pontos. Se $A_2 = 1,30$, a nota do indicador será 6,45 pontos. Se $A_2 = 1,31$, a nota do indicador será 0,00 pontos.

A pontuação final será apurada da seguinte forma:

a) Apuração do IEEO de cada produto e ações correlatas, que compõem determinado programa;

b) Atribuição da respectiva pontuação, linha a linha, para cada IEEO de produto/ação;

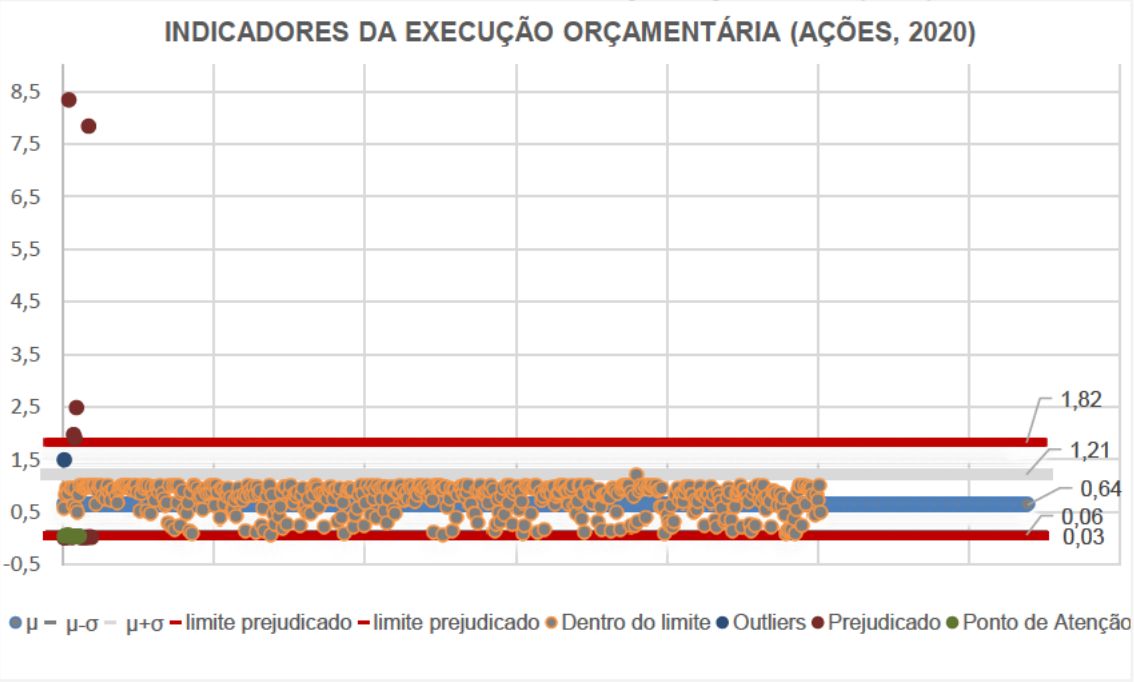
c) Apuração da pontuação média de cada programa (razão entre o somatório da pontuação e a quantidade de produtos de cada programa).

1.3.1 Indicadores da Execução Orçamentária (IEO)[26]

O Indicador da execução Orçamentária (IEO) relaciona a despesa liquidada oriunda da Execução Orçamentária com a Dotação Orçamentária Atualizada de modo a evidenciar a proporção da execução das ações previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) em comparação ao planejado.

Para fins de análise individualizada, de modo semelhante aos demais indicadores (A_1)[27], buscamos avaliar a variabilidade dos resultados dos indicadores da execução orçamentária, conforme metodologia anteriormente exposta[28] e evidenciados de maneira ampla nos **Gráficos 7 a 9 – Resultados dos Indicadores da Execução Orçamentária (2020 a 2022)**.

Gráfico 7 – Resultados dos Indicadores da Execução Orçamentária (2020)



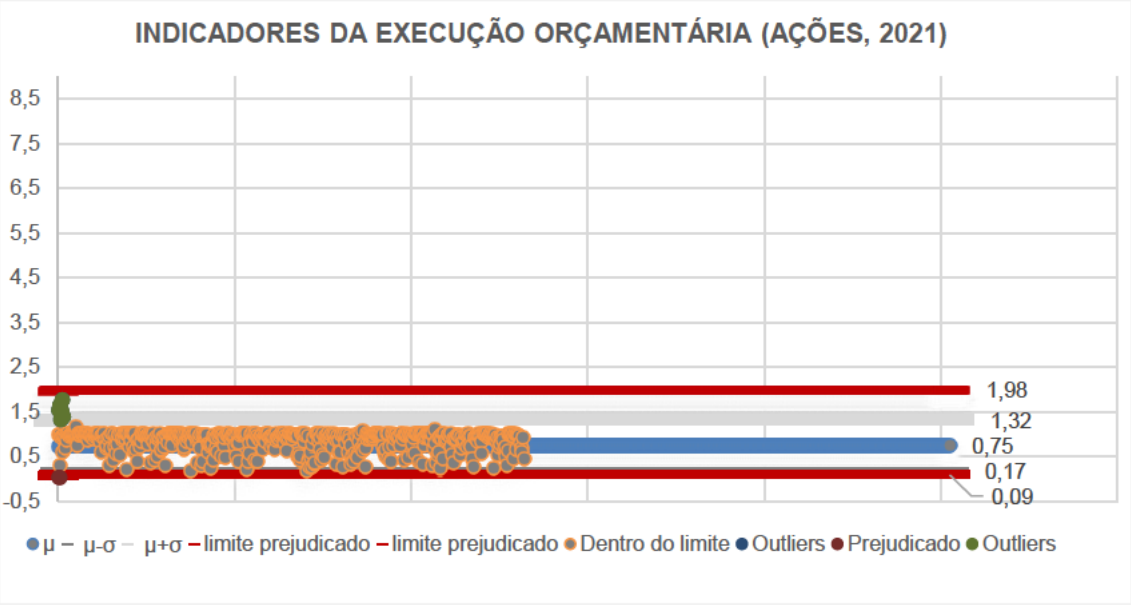
Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

[26] Os parâmetros utilizados para os indicadores de resultado consistem na relação entre o valor realizado e previsto para cada indicador de programa, conforme o Manual do IEG-E (página 72), sendo designado como A/B.

[27] Itens 1.2.1. Indicadores de Resultados e 1.2.2. Indicadores de Produtos.

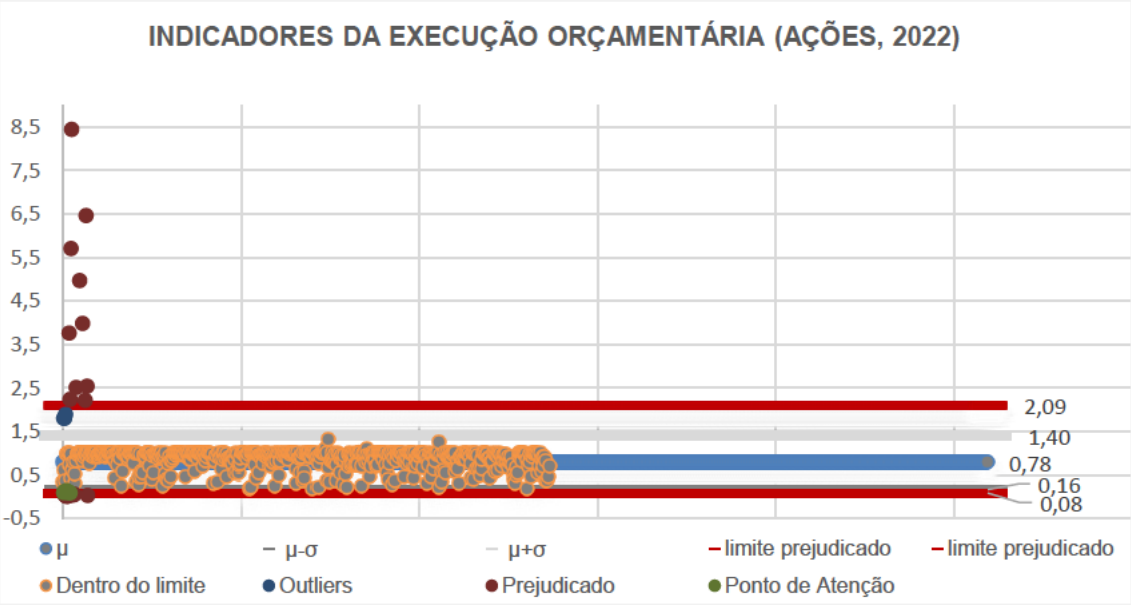
[28] 1.3. INDICADOR REFERENTE ao Equilíbrio da Execução Orçamentária (A_2).

Gráfico 8 – Resultados dos Indicadores da Execução Orçamentária (2021)



Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

Gráfico 9 – Resultados dos Indicadores da Execução Orçamentária (2022)



Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.

Ademais, a **Tabela 6 – Indicadores da Execução Orçamentária**, explicita que dentre ações previstas na Lei Orçamentária Anual[29], 80% das ações avaliadas estão dentro do limite de dispersão, ou seja, resultados dentro dos parâmetros normais de variação definidos pelo IEGE, enquanto as demais

[29] Foram excluídos da análise os programas e produtos sem ações correspondentes na LOA, relacionados aos indicadores dos produtos PPA e Gerencial.

possuem variações de resultados superiores ou inferiores ao limite calculado, principalmente os programas classificados como prejudicados.

Tabela 6 - Indicadores da Execução Orçamentária

	Outliers	Dentro do Limite	Pontos de Atenção	Prejudicado	Total
2020	1	502	11	125	639
	0%	79%	2%	20%	100%
2021	6	528	10	116	660
	1%	80%	2%	18%	100%
2022	3	546	8	121	678
	0%	81%	1%	18%	100%
2023	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.
* Tratamento de dados brutos através da exclusão dos programas prejudicados.

Destacamos que o presente tratamento foi utilizado para fins de evidenciação do nível de atingimento dos Indicadores da Execução Orçamentária (ações) e respectiva variação, dentre outros critérios definidos pelo IEGE, **não sendo aplicado no cálculo final do Indicador referente ao Equilíbrio da Execução Orçamentária (A_2)**, que será realizado sem o mencionado tratamento.

1.3.2 Indicador da Execução Física (IEF) [30]

Deve-se considerar para o Indicador da Execução Física (IEF) o mesmo exposto para os Indicadores de Produtos, item 1.2.2 do presente Relatório, os quais se utilizam dos mesmos parâmetros de cálculo.

Diante disso, o Indicador da Execução Física (IEF) tem como objetivo mensurar o quantitativo de bens ou serviços entregues a população, correlacionando-o com os quantitativos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), enquanto a correlação dos Indicadores de Produtos |(C/D)| se estabelece com os resultados dos Programas, incluídos no Plano Plurianual (PPA).

[30] Os parâmetros utilizados para os indicadores de resultado consistem na relação entre o valor da meta realizada e previsto para cada produto do programa, conforme o Manual do IEG-E (página 72), sendo designado como C/D.

1.3.3 Resultado do Cálculo do Indicador de Equilíbrio da Execução Orçamentária (A_2)

Diante das informações encaminhadas através dos Relatórios Anuais de Prestação de Contas, previstas no art. 3º, inciso II[31] das Instruções do TCESP nº 01/2020, efetuamos o tratamento dos programas prejudicados, conforme metodologia explicitada em tópico anterior[32] e obtivemos os seguintes resultados, expostos nas tabelas subsequentes.

O objetivo foi de buscar conhecer quais programas apresentam dissociação entre os recursos empregados e os resultados obtidos. O que é uma evidência de deficiências no planejamento, na definição e escolha do indicador que seria o mais indicado como mecanismo de medição de desempenho do programa, dos insumos necessários e dos produtos que serão colocados à disposição da população.

Tabela 7 - Quantitativo dos Programas por Faixa de Resultado (A2*)

Resultado - Quantidade			
	2020	**2021**	**2022**
Maior que 1,3	18	21	18
Maior que 1 e menor ou igual a 1,3	10	8	9
Igual a 1	0	0	0
Maior ou igual a 0,7 e menor que 1	21	21	24
Menor que 0,7	61	60	61
Total	**110**	**110**	**112**
Maior que 1,3	16%	19%	16%
Maior que 1 e menor ou igual a 1,3	9%	7%	8%
Igual a 1	0%	0%	0%
Maior ou igual a 0,7 e menor que 1	19%	19%	21%
Menor que 0,7	55%	55%	54%
Total	**100%**	**100%**	**100%**

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.
* Dados Brutos.

A **Tabela 7 – Quantitativo dos Programas por Faixa de Resultado (A_2*)** evidencia que a maioria dos programas avaliados, em torno de 55%, estão alocados na faixa de resultado menor que 0,7, ou seja, possuem a execução física superior a execução orçamentária, em limites superiores a 30% (em 2022 61 dos 112 programas avaliados). Dessa forma, um dos principais problemas desta incoerência entre execução orçamentária e física é a

[31] Instruções nº 01/2020.
Art. 3º, II - informação da Secretaria responsável pelas pastas de Fazenda e Planejamento sobre o acompanhamento e avaliação dos resultados dos programas aprovados por meio do Plano Plurianual implementados no exercício, com as justificativas, no último quadrimestre, relativas ao não atingimento de metas;

[32] Item: 1.3.1. INDICADORES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (IEO).

superavaliação orçamentária (dotação atualizada)[33] para executar os serviços ou ofertar os produtos destinados ao público-alvo das políticas públicas. Podemos exemplificar o item através do programa Fomento ao Desenvolvimento Sustentável da Macrometrópole Paulista (2929), gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (29000), em que a execução física do produto Projetos de Desenvolvimento Metropolitano Implementados (F)[34] alcançou 124% considerando as seis ações previstas na LOA[35], as quais executaram orçamentariamente o montante médio[36] de 31,13%, estando a dotação atualizada superavaliada em R$ 18.761.376. Outro exemplo é o indicador do produto Apoio Estratégico e Articulação Regional (F)[37] que atingiu 223,08% da previsão física inicial, em contrapartida da ação Estratégias de Desenvolvimento Sustentável para a Macrometrópole (6083)[38] que alcançou 74,81% de execução orçamentária.

Diante do exposto, é possível concluir que o planejamento da forma como se apresenta, possibilita a alocação de relevantes recursos remanescentes em outras áreas, incentivando a realização de alterações orçamentárias em grande volume, comprometendo de maneira ampla o planejamento e a sua devida execução, abrindo espaços para abertura de créditos adicionais através da anulação desses recursos supervalorados, previstos para lastrear a oferta dos produtos ou serviços a sociedade. Em contrapartida, apurou-se que, dentre as ações previstas[39] na LOA (2022) 10,31%

---

[33] Programas adicionais:
5118 - RESPEITO À VIDA
5114 - EVOLUÇÃO REGULATÓRIA EM ENERGIA ELÉTRICA, GÁS CANALIZADO E SANEAMENTO BÁSICO

[34] Relacionado ao Indicador LOA: Número de Projetos aprovados pelos conselhos de desenvolvimento da Macrometrópole Paulista (unidades).

[35] 1107 - PROJETOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DA BAIXADA SANTISTA
Dotação atualizada (D): R$ 1.000.040 / Liquidado (E): 0 / % (E/D): 0
1815 - PROJETOS DO FUNDO METROPOLITANO DE FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO
Dotação atualizada (D): 68.000.04 / Liquidado (E): 59.000.196 / % (E/D): 86,76%
1885 - PROJETOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS
Dotação atualizada (D): 7.761.402 / Liquidado (E): 0 / % (E/D): 0%
2482 - PROJETOS DO FUNDO DE DESENV.METROP. VALE DO PARAIBA E LITORAL NORTE – FUNDOVALE
Dotação atualizada (D): 1.000.040 / Liquidado (E): 1.000.000 / % (E/D): 100%
2512 - PROJETOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SOROCABA
Dotação atualizada (D): 1.000.040 / Liquidado (E): 0 / % (E/D): 0%
2555 - PROJETOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO
Dotação atualizada (D): 10 / Liquidado (E): 0 / % (E/D): %

[36] Para o cálculo foram considerados a execução orçamentária de cada ação (E/D) e posteriormente aplicado a média dos resultados.

[37] Relacionado ao Indicador LOA: número de eventos realizados objetivando a implementação dos PDUIS (unidade).

[38] Dotação atualizada (D): R$ 9.317.151 / Liquidado (E): 6.970.159 / % (E/D): 74,81%

[39] Das 708 ações previstas na LOA, 73 possuem dotação inicial inferior a R$ 100.

possuem dotação inicial inferior a R$ 100, cuja execução somente se viabiliza após as alterações orçamentárias viabilizadas pela situação acima exposta.

Ademais, a **Tabela 8 – Pontuação (A_2)** demonstra que não houve mudança significativa entre os resultados, considerando as fontes de dados utilizadas (Dados brutos ou tratados). Nesse sentido, os resultados indicam que os problemas no planejamento se estendem aos pontualmente identificados, no processo de seleção e exclusão dos programas prejudicados.

Tabela 8 – Pontuação (A2)

		A_2*	A_2**
2020	**Pontuação**	24,55	25,71
	Percentual de alcance	12%	13%
2021	**Pontuação**	31,63	31,89
	Percentual de alcance	16%	16%
2022	**Pontuação**	34,67	34,93
	Percentual de alcance	17%	17%
2023	**Pontuação**	-	-
	Percentual de alcance	-	-

Fonte: Relatório Anual de Prestação de Contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022.
* Dados brutos encaminhados
** Tratamento dos dados brutos através da exclusão dos programas prejudicados.
*** Pontuação máxima alcançada nesse indicador é de 200 pontos.

Por fim, dentre a pontuação máxima prevista para o indicador (200 pontos), disposta no Manual do IEG (página 68), o Estado de São Paulo alcançou (34,67 pontos) 17% da pontuação máxima, em 2022, tendo como uma das causas para tal desempenho o quantitativo de programas na faixa de resultado inferior a 0,7, conforme explicitado anteriormente.

Os resultados indicam **fragilidades** nos controles da gestão estadual para definição e acompanhamento de indicadores e metas para programas e ações. Fragilidades estas que se apresentam quanto à **previsão e oferta de produtos (bens ou serviços) e à devida compatibilidade com os recursos orçamentários previstos e executados**; à **estipulação das metas dos produtos (bens ou serviços) ofertados**, que, se ausentes, comprometem o acompanhamento e avaliação em virtude da ausência de parâmetros de comparação[40]; à **execução orçamentária sem o devido provimento de produtos (bens ou serviços) à sociedade**; à **seleção, delimitação e cálculo da probabilidade de fenômenos externos necessários que influenciam no**

[40] Ocorrência de 66 eventos, em 2022.

quantitativo dos produtos (bens e serviços) ofertados e na execução orçamentária; entre outros.

1.4 SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho de fiscalização foi estruturado com o objetivo de avaliar a coerência e adequabilidade dos programas e respectivos produtos a eles associados; além da compatibilidade, ou equilíbrio entre a execução orçamentária e física de programas e produtos. Esta análise permite ainda inferir quanto à qualidade do planejamento que vem sendo conduzido para elaboração das leis orçamentárias, tanto em aspectos físicos quanto financeiros.

Além do exposto na planilha e documentos encaminhados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, esta fiscalização utilizou dados relativos às realizações governamentais diretamente vinculados à Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA).

Observamos, diante das análises e cálculos efetuados:

- ausência no estabelecimento de metas nos indicadores (resultado ou produto)[41];
- incoerências entre o alcance dos resultados dos produtos e o desempenho de seus respectivos programas, mensurados através dos indicadores de resultados, podendo ser decorrentes de: provável deficiência na definição dos produtos (bens ou serviços) necessários e suficientes para o atingimento dos resultados dos programas; dificuldade na verificação dos elementos que detalham e mensuram os produtos e o resultado dos programas; dificuldade na seleção de indicadores de resultado dos programas, considerando a perspectiva meramente quantitativa, em que se ultrapassam significativamente as metas inicialmente previstas sob alegação de desempenho, desconsiderando a qualidade do objeto mensurado;
- fragilidade na previsão e oferta de produtos/serviços e devida compatibilidade com os recursos orçamentários executados, representado, por exemplo, por situações em que 100% ou mais da execução física acontece com menos de 35% dos recursos orçamentários previstos;

[41] Tratados e considerados como resultados iguais a zero, uma vez que a ausência na estipulação das metas impossibilita comparação e acompanhamento da execução dos programas, no total de 58 ocorrências em 2022.

- indicadores de produtos em que não foram estipuladas metas físicas na LOA e houve a execução orçamentária, impedindo qualquer avaliação qualitativa quanto ao produto oferecido, diante da ausência de indicadores; e
- fragilidade na seleção, delimitação e cálculo da probabilidade de fenômenos externos necessários que influenciam no quantitativo dos produtos (bens e serviços) ofertados e na execução orçamentária.

Insta ressaltar a importância dos indicadores de desempenho, que oferecem informações sobre o alcance dos resultados das medidas previamente estabelecidas, dos programas governamentais e seu impacto no público-alvo, ao qual as ações governamentais foram direcionadas. Ademais, os indicadores são instrumentos à disposição da Administração Pública para o devido monitoramento e avaliação da execução dos programas governamentais, que permite o conhecimento quanto à extensão dos benefícios proporcionados pelas ações empreendidas e das inadequações identificadas na sua execução decorrentes de externalidades ou fatores internos, possibilitando a adoção de estratégias eficazes para a correção de rumos.

Portanto, além dos indicadores de resultado e produtos utilizados para a mensuração da eficácia, que são comumente utilizados pela Administração e pautados no cumprimento das metas quantitativas estabelecidas nas peças orçamentárias, é necessária a adoção de indicadores qualitativos que tratem de aspectos voltados à economicidade (minimização de custos), à eficiência (melhor utilização dos recursos postos à disposição) e à efetividade (impacto social da intervenção governamental).

Diante do exposto, embora o instrumento de planejamento esteja legalmente constituído, o pleno funcionamento do modelo de planejamento e gestão requer ajustes em virtude das fragilidades e deficiências apontadas, que conforme manifestação da Secretaria de Orçamento e Gestão será efetivado no próximo Plano Plurianual (2024-2027).

Por esta razão, mantém-se a recomendação exarada no Parecer das Contas do exercício de 2021, para acompanhamento, inclusive quando da aprovação e vigência do Plano Plurianual 2024-2027:

> Proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas e pelo equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, mantidas sob permanente vigilância. Ponderamos que, a coerência entre resultados de indicadores e metas e o equilíbrio entre dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados.

2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2022, dispôs sobre as diretrizes orçamentárias relativas ao exercício de 2022, estabelecendo os requisitos obrigatórios previstos no § 2º, artigo 174 da Constituição do Estado.

3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A mensagem A - nº 109/2021, datada de 30 de setembro de 2021, do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Dr. João Doria, enviou a Proposta Orçamentária para 2022, nos termos do inciso XVII do artigo 47, elaborada consoante artigo 174, ambos da Constituição do Estado, com observância, também, das Diretrizes Orçamentárias para 2022, 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 n° 17.498, de 29 de dezembro de 2021, publicada no "Diário Oficial do Estado" em 30/12/2021, que orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2022.

Referidas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa[42].

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$ 286.794.942.960,00 (duzentos e oitenta e seis bilhões, setecentos e noventa e quatro milhões, novecentos e quarenta e dois mil e novecentos e sessenta 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 2022 (pág. 47):

[42] Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/ acesso em 05/05/2023.

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	305.019.029.228	DESPESAS CORRENTES	278.976.858.060
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	236.391.188.805	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	129.015.998.431
CONTRIBUIÇÕES	38.728.552.047	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	12.426.894.901
PATRIMONIAL	7.216.448.874	OUTRAS CORRENTES	137.533.964.728
AGROPECUÁRIA	60.105.724		
INDUSTRIAL	174.875.505		
DE SERVIÇOS	4.921.678.640		
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	13.657.540.354		
OUTRAS CORRENTES	3.868.639.279	SUPERÁVIT DO ORÇAMENTO CORRENTE	26.042.171.168
RECEITAS DE CAPITAL	13.366.758.966	DESPESAS DE CAPITAL	39.346.934.248
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	5.265.515.368	INVESTIMENTOS	21.678.812.234
ALIENAÇÃO DE BENS	3.322.335.619	INVERSÕES FINANCEIRAS	7.229.237.300
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS	290	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	10.438.884.714
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	187.224.993		
OUTRAS DE CAPITAL	4.591.682.696	DÉFICIT DO ORÇAMENTO DE CAPITAL	25.980.175.282
		RESERVA DE CONTINGÊNCIA	61.995.886
SUBTOTAL	318.385.788.194	SUBTOTAL	318.385.788.194
CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	(29.888.250.842)	CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	(29.888.250.842)
DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	(1.702.594.392)	DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	(1.702.594.392)
TOTAL	286.794.942.960	TOTAL	286.794.942.960

RESUMO			
CORRENTES	275.130.778.386	CORRENTES	249.088.607.218
DE CAPITAL	11.664.164.574	DE CAPITAL	37.644.339.856
		RESERVA DE CONTINGÊNCIA	61.995.886
TOTAL	286.794.942.960	TOTAL	286.794.942.960

Fonte: LOA 2022, pág. 47.

Foram deduzidos R$ 31.590.845.234 (trinta e um bilhões, quinhentos e noventa milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil, duzentos e trinta e quatro reais) de receitas e despesas intraorçamentárias, uma vez que estas causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do orçamento (uma que transfere o recurso intraorçamentário – modalidade de aplicação 91; e a que recebe o recurso e efetivamente o executa diretamente – modalidade de aplicação 90).

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

O artigo 4º estabelece a fixação da Despesa em:

Tabela 9 – LOA – Despesa Fixada

Despesa	R$ 1,00	%
Orçamento Fiscal	244.274.611.453	85,17%
Orçamento da Seguridade Social	42.520.331.507	14,83%
TOTAL	**286.794.942.960**	**100,00%**

Fonte: LOA 2022.

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 17.387/2021, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2022, 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 2022)

Referido dispositivo deve ser analisado em conjunto com o §1º do artigo 23 da LDO 2022, 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.

Análise específica quanto a este arranjo orçamentário foi realizada no processo de fiscalização da gestão estadual de Saúde[43] que conclui pelo não atendimento às diretrizes impostas pelo artigo 14 da LC nº 141/2012.

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 10 – Fontes de recursos para financiamento do Orçamento de Investimentos

Origem do Financiamento	R$ 1,00	%
Subscrição de Ações	4.108.555.929	40,35%
Próprios	3.576.544.376	35,12%
Outras Fontes	170.095.710	1,67%
Operações de Crédito	2.327.792.518	22,86%
TOTAL	**10.182.988.533**	**100,00%**

Fonte: LOA 2022.

O artigo 8º fixa o valor de R$ 10.182.988.533,00 (dez bilhões, cento e oitenta e dois milhões, novecentos e oitenta e oito mil e quinhentos e trinta e três 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 cumprimento ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes no parágrafo único do artigo citado e no artigo 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
>
> II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência. (LOA 2022)

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 2022 conterá autorização para o Poder Executivo proceder à abertura de

[43] TC-005400.989.22-4- Fiscalização da gestão estadual da saúde. Relatório do 3º Quadrimestre/2022 – págs. 39 a 41.

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.

§ 2º - Os decretos para alteração da Programação Orçamentária da Despesa do exercício de 2022 serão acompanhados de exposição de motivos, justificativa e indicação dos efeitos das anulações de dotações, bem como da discriminação do crédito suplementar sobre a execução de programas, ações e produtos.

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 2022, 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.

4 MONITORAMENTO DE EMENDAS E DEMANDAS PARLAMENTARES

4.1 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.

As emendas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual deverão ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias,

além de indicar os recursos necessários – admitidos apenas aqueles provenientes de anulação de despesa, exceto as que incidam sobre dotações para pessoal e encargos, serviços da dívida e transferências constitucionais para os municípios (Constituição Estadual, art. 175, §§1º e 2º).

A partir da Emenda Constitucional nº 45 de 18/12/2017, a Constituição Paulista determina que, nesta etapa de apreciação do projeto de lei orçamentária os deputados podem formular emendas individuais denominadas "impositivas", correspondentes a 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo e 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.

Assim, cada deputado tem direito a propor emendas individuais impositivas, que são de cumprimento obrigatório e se incorporam ao orçamento. Estas emendas são distribuídas de forma igualitária e transparente, na Lei Orçamentária Anual, independente da sigla partidária.

Paralelo a esta situação, existem as "demandas parlamentares", assim denominada 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 85/2021[44]:

> [...] 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 parlamentantes**". (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. Por estas razões, o nome mais apropriado deste instrumento é "demanda parlamentar" apesar do uso frequente do termo "emenda voluntária".

4.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

A Lei Estadual nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021 que orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2022 trouxe em seu anexo II relação dos recursos decorrentes de emendas parlamentares, constantes do

[44] Em resposta à requisição DCG-1 nº 46/2021.

Programa de Trabalho 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 contendo a relação dos recursos decorrentes de emendas parlamentares individuais, constantes do Programa de Trabalho 04.127.2828.2272 – Quadro Consolidado Das Emendas Parlamentares – (EXCETO SAÚDE).

A Ação 6273 refere-se as 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, detalhando o valor realizado para todos os CNPJ apresentados na LOA.

Apresentamos a seguir a dotação orçamentária inicial e final de cada programa:

Tabela 11 – Dotação Orçamentária

		A	B	C	C
	Código Nome Ação	**Dot Inic até o Mês**	**Dot Atual até o Mês**	**Dot Atual (-) Inicial (B-A)**	**Var. 1:** Dot. Atual X Inicial (B/A)
Total de 2022		**619.958.856**	**583.337.008**	**-36.621.848**	**94,09%**
	22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE	309.979.428	251.738.608	-58.240.820	81,21%
	62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS	309.979.428	331.598.400	21.618.972	106,97%

Fonte: Sigeo. Consulta Realizada em 25/04/2023.

As dotações totais aprovadas pela LOA no valor de R$ 619.958.856 sofreram redução de 5,91% e a dotação atualizada passou a ser de R$ 583.337.008, representando 94,09% do total aprovado (supressão de R$ 36.621.848 no valor autorizado), sem transparência das justificativas para tal e impedimentos técnicos por ventura existentes.

Nota-se na tabela a seguir que do saldo remanescente em dotação atualizada (R$ 583.337.008), foi empenhado R$ 528.733.519, ou 90,64% (Var. 1), representando despesa não empenhada de R$ 54.603.489, portanto, mais uma supressão do valor autorizado em Lei Orçamentária, também representando uma não execução.

Tabela 12 – Execução Orçamentária

	Código Nome Ação	A Dot Atual até o Mês	B Cred Emp até o Mês	C Var. 1: Emp X Dot Atual (B/C)	D Liquidado Balanco até o Mês	E Var. 2: Liq X Empenhado (D/B)	F Pago até o Mês	G Var. 3: Pago X Liquidado (F/D)
Total de 2022		**583.337.008**	**528.733.519**	**90,64%**	**461.587.084**	**87,30%**	**453.588.435**	**98,27%**
	22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE	251.738.608	225.160.930	89,44%	180.120.288	80,00%	172.910.130	96,00%
	62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS	331.598.400	303.572.589	91,55%	281.466.796	92,72%	280.678.305	99,72%

Fonte: Sigeo. Consulta Realizada em 25/04/2023.

As emendas individuais impositivas são de execução obrigatória, salvo impedimentos devidamente apurados na forma do art. 28 da LDO 2022. Porém, como demonstrado acima, o total de R$ 91.225.337 mil aprovados pela LOA como emendas impositivas, que não foram objeto de execução orçamentária.

Observa-se que do montante empenhado (R$ 528.733.519), foi liquidado o valor de R$ 461.587.084 (87,30%) dentro do exercício.

Além disso, observa-se que até dezembro/2022, ocorreram inscrições de Restos a Pagar de R$ 67.146.435 mil, portanto, do que foi empenhado, ficou para execução em 2023, o que deve ser acompanhado doravante, afinal, tais emendas são de execução obrigatória, salvo justificativas técnicas que devem ser apresentadas.

Tabela 13 – Inscrições e cancelamento de Resto a pagar

	Código Nome Ação	A Cred Emp até o Mês	B Inscritos RPNP Ano até o Mês	C Var. 5:RPNP X Empenhado (B/A)	D Cancelamento RP até o Mês	E Liquidado Exerc Anterior até o Mês
Total de 2022		**528.733.519**	**67.146.435**	**12,70%**	**62.919.512**	**173.963.824**
	22720000 - ACOES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAUDE	225.160.930	45.040.643	**20,00%**	47.290.350	138.415.824
	62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS	303.572.589	22.105.793	**7,28%**	15.629.162	35.548.000

Fonte: Sigeo. Consulta Realizada em 25/04/2023.

Cabe ressaltar que no exercício anterior, foi identificado que existiam existem montantes aprovados em dotação inicial pelas respectivas Leis

Orçamentárias, mas que não foram executados, inconsistência que gerou a Recomendação 1.1.2, conforme texto a seguir:

> **Recomendação 1.1.2**
>
> 1.1.2 Emendas e Demandas Parlamentares: Demonstre a efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs (R$ 994 milhões) ou comprove os respectivos impedimentos técnicos existentes, conforme critérios definidos pelos artigos 28 e 29, respectivamente, das LDOs de 2020 e 2021.

Em esclarecimento à Recomendação 1.1.2, a Secretaria da Casa Civil relatou o cumprimento de aproximadamente 70% das indicações. Além disso, o Órgão informa que em média 20% das emendas impositivas foram inscritas em restos a pagar e o percentual de impedimentos técnicos é próximo de 10%[45].

Segundo a Secretaria[46], os impedimentos técnicos são previsões legais, inseridas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Decreto Estadual nº 66.426/2022 que regulamenta a execução das emendas individuais impositivas e nas leis específicas de cada avença aplicável.

O Decreto Estadual nº 66.42./2022 diz, em seu art. 4º, que o órgão ou entidade da Administração Pública estadual responsável pela execução da emenda parlamentar deverá analisar as indicações recebidas e elaborar parecer técnico acerca da sua viabilidade, justificando eventuais impedimentos de ordem técnica.

Na manifestação apresentada a este Tribunal, não houve comprovação ou relato dos problemas técnicos enfrentados pela pasta para justificar eventuais impedimentos. A manifestação, juntada ao TC 005128.989.22[47], informa que do montante de R$ 994 milhões inscritos em conta de Restos a Pagar relativos as emendas impositivas de 2020 e 2021, atualmente contam com um saldo total de R$ 107.291.160,041 (R$ 53.995.132,98 de 2020 e R$ 53.296.027,03 de 2021). Desse modo, **a Recomendação 1.1.2, expedida no Parecer Prévio do exercício anterior, encontra-se pendente de atendimento**.

---

45 TC-001202.989.23. Evento 1, arquivo 1.2.

46 TC-001202.989.23. Evento 1, arquivo 1.2.

47 TC-005128.989.22. Evento 83, arquivo 1, págs. 39 e 40.

4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS DEMANDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

Inicialmente, importante esclarecer que este instituto de "demanda parlamentar" ou "emenda voluntária" não foi encontrado em literaturas de finanças públicas ou em qualquer legislação, trata-se, pois, de algo que vem se perpetuando por usos e costumes, conforme manifestação emitida pela Secretaria da Casa Civil[48] por meio do Ofício nº 085/2021.

> Trata-se, pois, de legítima **prática, longeva e costumeira**, consolidada na realidade política estatal, a que se convencionou denominar "demandas parlamentares" ou mesmo "emendas parlamentares voluntárias" ... (negritos nossos)

Diferentemente das emendas impositivas, as agora chamadas "voluntárias" tratam-se na verdade das antigas indicações parlamentares[49], 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 anterior[50], 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.

> ...O que se observa pela resposta é que há pouco controle sobre a execução das demandas parlamentares, pois, dentre as 5.299 demandas liberadas, não é possível identificar com segurança quais foram devidamente formalizadas pelos órgãos executores e quais foram recusadas. Ou ainda, quais estão compatíveis com as políticas

---

[48] Ofício CG nº 085/2021 de 23/09/2021 – Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 46/2021.

[49] 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 08/05/2023. Com dados até a Lei Orçamentária Anual de 2016.

[50] TC-004345.989.21. Evento 59, arquivo 4.

> públicas das Secretarias/órgãos responsáveis pela execução e que, por isso, foram formalizadas ou serão eventualmente.
>
> Além disso, também não é possível afirmar que, dentre os documentos enviados pela Casa Civil estão todas as emendas propostas por parlamentares e que foram liberadas pelo Poder Executivo. A resposta enviada pela Casa Civil51, transcrita abaixo, evidencia que tais demandas de parlamentares podem percorrer caminhos que não através da Casa Civil, seja diretamente através dos gestores de outras pastas, seja através do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIALE) ou mesmo diretamente na sede do governo. Em outras palavras, o que se verifica é que não existe um controle centralizado.

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 Saúde[52], 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.). Quanto ao total de recursos repassados no exercício de 2022, temos a seguinte situação:

Tabela 14 – Demandas Parlamentares- Função Saúde

Código Nome Elemento	Código Fonte Destalhada		Total	AV
	001001141 - TESOURO - FUNDES	001001133 - REC.TESOURO-COVID19		
334141 - CONTRIBUIÇÕES	1.957.750.318	0	1.957.750.318	94,43%
444142 - AUXILIOS	77.997.000	0	77.997.000	3,76%
334130 - MATERIAL DE CONSUMO	36.435.000	0	36.435.000	1,76%
334139 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	100.000	989.088	1.089.088	0,05%
Total	**2.072.282.318**	**989.088**	**2.073.271.406**	**100,00%**

Fonte: Elaborada pela DCG-1 com dados retirados da Requisição de Documentos e Informações DCG nº 11/2023.

Observa-se na tabela acima que o total liquidado em demandas parlamentares atingiu o somatório de R$ 2.073.271.406, sendo que o elemento de despesa 334141 – CONTRIBUIÇÕES consumiu R$ 1.957.750.318 (94,43% do total). Os elementos 444142 – AUXILIOS e 334130 - MATERIAL DE CONSUMO liquidaram respectivamente R$ 77.997.000 (3,76% do total) e R$ 36.435.000 (1,76% do total).

---

[51] Requisição DCG-1 nº 46/2021. Ofício CG nº 89/2021 de 05/11/2021.

[52] 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.

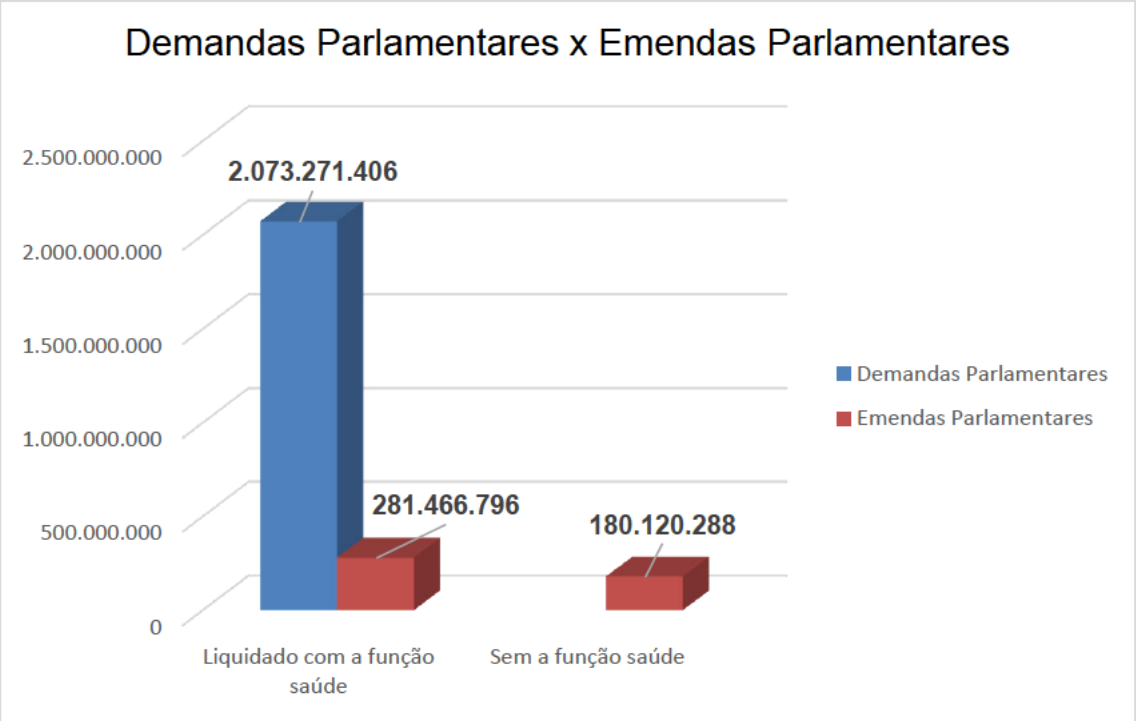
Agora, realizando um comparativo dos repasses das demandas parlamentares direcionadas para a Secretaria de Saúde com o total de emendas parlamentares realizadas em 2022, temos a seguinte situação:

Tabela 15 – Demandas Parlamentares - Função Saúde

Repasse	Liquidado com a função saúde	Sem a função saúde	Total	AV
Demandas Parlamentares	2.073.271.406	**(*1)**	2.073.271.406	81,79%
Emendas Parlamentares	281.466.796	180.120.288	461.587.084	18,21%
Total	**2.354.738.202**	**180.120.288**	**2.534.858.490**	**100,00%**

Fonte: Tabela elaborada pela DCG-1 com dados retirados da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 11/2023, enviada à Secretaria da Saúde.
(*1) Esta informação não é disponível. A gestão estadual não tem critério contábil para segregar a despesa executada por execução de Demandas Parlamentares. Informação da Saúde foi possível após o envio de Requisição à Secretaria da Saúde.
A informação pertinente a Emendas Parlamentares (sem função saúde) foi extraída do Sigeo.

Gráfico 10 – Demandas Parlamentares x Emendas Parlamentares



Fonte: Gráfico elaborado pela DCG-1 com dados retirados da Requisição de Documentos e Informações DCG nº 11/2023.

Observa-se na tabela acima que as demandas parlamentares relacionadas à função saúde foram superiores em 449,16% (R$ 2.073.271.406 de R$ 281.466.796) aos recursos repassados via emenda, e representaram 81,79% do total de repasses. Cabe ressaltar que, por motivo de confiabilidade das informações, só estão relacionadas as demandas parlamentares relacionadas a área da saúde.

Por fim, destaca-se que a falta de transparência e o alto volume de repasses efetuados por demandas parlamentares foram também notícia do

Jornal Folha de São Paulo no ano de 2021[53]. Segundo o Jornal, no exercício de 2021, a verba anual prevista para as emendas alcançou a cifra de R$ 481,2 milhões. Entretanto, o valor liberado por demandas, até o mês de julho/2021, alcançou o montante de R$1,05 bilhão de recursos liberados. Objeto de análise em relatório específico de instrução das contas do governador[54].

Na matéria publicada, a Folha informa que os recursos repassados via demandas parlamentares não é obrigatório e ocorre conforme a conveniência do Governo.

4.4 CONCLUSÃO

Diante do exposto nesse Relatório, pode-se concluir que não aconteceram avanços significativos na transparência relativa aos recursos repassados via demandas parlamentares entre os anos de 2021 e 2022.

Esse fato pode ser confirmado pelo atendimento de somente uma (01) recomendação das seis (06) emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no Parecer de Contas do exercício de 2021.

As emendas individuais impositivas são de execução obrigatória, salvo impedimentos devidamente apurados na forma do art. 28 da LDO 2022. Porém, como demonstrado acima, o total de R$ 91.225.337 mil aprovados pela LOA como emendas impositivas, que não foram objeto de execução orçamentária.

Observou-se que do montante empenhado em emendas parlamentares (R$ 528.733.519), foi liquidado o valor de R$ 461.587.084 (87,30%) dentro do exercício de 2022 e o restante foi inscrito em Restos a Pagar.

As Demandas parlamentares relacionadas à função Saúde atingiram R$ 2.073.271.406. Ademais, os repasses efetuados por demandas parlamentares relacionadas a saúde no exercício de 2022 foram superiores em 449,16% ao total dos recursos repassados via emendas impositivas.

Por fim, cabe destacar que a obtenção de dados confiáveis sobre os repasses realizados via demandas só foi possível através da Requisição de Documentos DCG-1 nº 11/2023, e só para os dados relacionados a Saúde. Sendo assim, tonar-se primordial o atendimento da recomendação 1.1.6 que

[53] Matéria publicada pelo Jornal Folha de São Paulo em 15/08/2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/doria-multiplica-repasse-de-verba-politica-precariza-transparencia-e-gasta-r-1-bi-ate-com-deputados-federais.shtml. Acesso em 10/05/2023.

[54] TC-004345.989.21 – evento 59.4.

propõe ao Governo transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.

4.5 ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER DE CONTAS DO GOVERNADOR DO EXERCÍCIO DE 2021

Quanto às recomendações emitidas no exercício de 2021, verificou-se que a pasta incluiu, no Projeto de Lei de Diretrizes orçamentárias do exercício de 2024, a inserção de limitação de inscrição dos restos a pagar. Ademais, a pasta menciona que a Constituição Federal (art.166, §17) permite a inscrição de restos a pagar no percentual de 50% das emendas parlamentares relativas aos Deputados Federais. Dessa forma, a recomendação 1.1.1 foi considerada atendida e implementada pela Governo.

> Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024
>
> Artigo 31 - É obrigatória a execução orçamentária e financeira, observados os limites constitucionais, das programações a que se refere o § 6º do artigo 175 da Constituição do Estado.
>
> § 1º - O dever de execução orçamentária e financeira de que trata o "caput" deste artigo compreende, cumulativamente, o empenho, a liquidação e o pagamento, observado o disposto no § 10 do artigo 175 da Constituição do Estado de São Paulo, admitida a inscrição em restos a pagar.
>
> § 2º - Os restos a pagar poderão ser considerados até a metade do percentual da receita corrente líquida proveniente das programações orçamentárias previstas no § 6º do artigo 175 da Constituição do Estado, para fins de cumprimento da execução financeira.

Para a recomendação 1.1.5 (Adote critérios objetivos e transparentes para distribuição de recursos a municípios e entidades privadas, incluindo como um dos eixos, a redução das diferenças regionais.); e a recomendação 1.1.6 (Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas), a Secretaria da Casa Civil informa que foi iniciado o desenvolvimento do sistema eletrônico de tramitação e acompanhamento das emendas individuais impositivas. A pasta relata que o sistema permitirá o acesso de informações para consulta e acompanhamento, dessa forma, as recomendações 1.1.5 e 1.1.6 ainda se encontra pendente de atendimento[55].

Quantos às recomendações 1.1.3 e 1.1.4, a Secretaria da Casa Civil informou, por meio do Ofício nº 154/2023-GS de 27 de abril de 2023, que validou proposta de sistema, que cria Código Único e o vincula as emendas parlamentares. No entanto, segundo a pasta, será necessário ainda que a

[55] TC-004345.989.21. Evento 187.

Secretaria da Fazenda e Planejamento verifique a viabilidade *de "restringir a emissão de empenho fora do Sistema Demanda, pois, desta forma será possível atender com eficiência aos controles da execução orçamentária das emendas impositiva"*. Desse modo, as avalições quanto ao atendimento da recomendação 1.1.3 não foi atendida, em razão de ainda permanecer sem controles através da execução orçamentária. A recomendação 1.1.4 é dada como "prejudicada" pela impossibilidade de avalição do sistema implementado pela Secretaria, antes da conclusão deste relatório.

Quadro 3 – Resumo com as últimas manifestações do Governo do Estado relativas às Emendas Parlamentares

Texto da recomendação	Últimas providências adotadas pela Unidade Fiscalizada	Situação da Recomendação
1.1.1 Emendas e Demandas Parlamentares: Faça constar nas LDOs a limitação de restos a pagar que podem ser considerados como cumprimento da execução orçamentária das emendas impositivas, conforme requeridos pela Constituição Estadual.	A proposta para o atendimento à recomendação consta no parágrafo 2º do artigo 31, a seguir: "Artigo 31 - É obrigatório a execução orçamentária e financeira, observados os limites constitucionais, das programações a que se refere § 6º do artigo 175 da Constituição do Estado. §1º - O dever de execução orçamentária e financeira de que trata o "caput" deste artigo Compreende, cumulativamente, o empenho, a liquidação e o pagamento, observado o disposto no §10 do artigo 175 da Constituição do Estado de São Paulo, admitida a inscrição em restos a pagar. §2º - Os restos a pagar poderão ser considerados até a metade do percentual da receita corrente líquida proveniente das programações orçamentárias previstas no §6º do artigo 175 da Constituição do Estado de São Paulo, para fins de cumprimento da execução financeira."	Atendida
1.1.2 Emendas e Demandas Parlamentares: Demonstre a efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs (R$ 994 milhões) ou comprove os respectivos impedimentos técnicos existentes, conforme critérios definidos pelos artigos 28 e 29, respectivamente, das LDOs de 2020 e 2021.	Em relação aos impedimentos técnicos, apesar da especificidade do instituto e de sua natureza impositiva, para as modalidades com a finalidade definida devem ser seguidos os ritos dos convênios e parcerias, o que traz, inevitavelmente, o risco da inexecução, que existe em toda e qualquer avença, observados os critérios legais de procedimento. Os impedimentos técnicos são previsões legais, inseridos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Decreto Estadual nº 66.426/2022, que regulamenta a execução das emendas individuais impositivas e nas leis específicas de cada avença aplicável. No cenário atual temos, portanto, um índice de execução de aproximadamente 70% da totalidade das emendas individuais impositivas 2020 e 2021.	Não Atendida
1.1.3 Emendas e Demandas Parlamentares: Implante controles capazes de atender, de forma completa, os ditames da Constituição Estadual e Leis de Diretrizes Orçamentárias, em especial, com a demonstração da execução orçamentária das **emendas impositivas**, por parlamentar e quanto à	Em 2022 a Casa Civil validou proposta de sistema, que cria Código Único e o vincula as emendas. Segundo o Gestor Prodesp, que tratou do assunto, o sistema encontra-se em produção e já em funcionamento nas Secretarias. [...]Esclarecemos que o Sistema está sendo aprimorado. No entanto é necessário ainda que a Secretária da Fazenda e Planejamento verifique a viabilidade de restringir a emissão de empenho fora do Sistema Demanda, pois, desta forma será possível atender com eficiência aos controles da execução orçamentária das emendas impositivas e melhor as informações para permitir melhorar as ferramentas de transparência a todo o processo.	Não atendida

transparência de eventual parcela dos recursos que contém impedimento técnico.		
1.1.4 Emendas e Demandas Parlamentares: Em relação às demandas parlamentares, implante mecanismo centralizador dos pleitos de recursos por parlamentares, independente da forma de entrada. Referido procedimento é essencial para garantir que os pleitos estão em acordo com a política pública e com programas e ações elencados pelo Poder Executivo.	Em 2022 a Casa Civil validou proposta de sistema, que cria Código Único e o vincula as emendas. Segundo o Gestor Prodesp, que tratou do assunto, o sistema encontra-se em produção e já em funcionamento nas Secretarias. [...]Esclarecemos que o Sistema está sendo aprimorado. No entanto é necessário ainda que a Secretária da Fazenda e Planejamento verifique a viabilidade de restringir a emissão de empenho fora do Sistema Demanda, pois, desta forma será possível atender com eficiência aos controles da execução orçamentária das emendas impositivas e melhor as informações para permitir melhorar as ferramentas de transparência a todo o processo.	Prejudicado
1.1.5 Emendas e Demandas Parlamentares: Adote critérios objetivos e transparentes para distribuição de recursos a municípios e entidades privadas, incluindo como um dos eixos, a redução das diferenças regionais.	O sistema, que está ainda em desenvolvimento, contemplará, o registro do Código Único quando aprovado o processamento da emenda individual impositiva, compatibilizado, portanto, para a 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	Não Atendida
1.1.6 Emendas e Demandas Parlamentares: Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.	[...] Desenvolvimento do sistema eletrônico de tramitação e acompanhamento das emendas individuais impositivas no SP Sem Papel/Serviço Demandas, já em funcionamento, tendo as indicações dos parlamentares, para o exercício atual, sido efetivadas através do sistema; as fases de admissibilidade, juntada dos documentos pelos beneficiários e análise técnica pelos órgãos processadores estão em andamento, atendidos os prazos legais, sendo que, o acompanhamento de todo o processo junto à PRODESP seguirá até o final do exercício financeiro. O registro via sistema das emendas possibilitará, o controle completo das transferências e execução dos recursos. As informações disponíveis para consultas e acompanhamento.	Não Atendida

III – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Constituição do Estado de São Paulo – CE/SP, em consonância com o artigo 70 da Constituição Federal – CF/88, previu em seu artigo 32 o Sistema de Controle Interno Estadual, conforme segue:

> Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo **sistema de controle interno de cada Pode**r.
>
> Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Constituição Estadual, 1989). Negrito nosso.

Seguindo esses princípios, o sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo estadual foi organizado pelos artigos 46 a 49 do Decreto nº 57.500/2011[56], sob a denominação de Sistema Estadual de Controladoria, e é exercido pelos órgãos[57] a seguir, sem prejuízo do controle difuso exercido por cada unidade gestora:

a) Corregedoria Geral da Administração – CGA, sucedida pela Controladoria Geral do Estado (CGE), como órgão central;

b) Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP);

c) Procuradoria Geral do Estado.

Através dos artigos 14 a 21 da Lei Complementar Estadual nº 1.361 de 21 de outubro de 2021, foi criada e estruturada a Controladoria Geral do Estado - CGE, órgão vinculado diretamente ao Governador, que tem entre suas competências legais, exercer a função de órgão central do Sistema Estadual de Controladoria, atribuição essa que competia à Corregedoria Geral de Administração (CGA). Posteriormente, o decreto estadual nº 66.850, de 15 de

---

[56] Este decreto sofreu alteração através do Decreto nº 66.850 de 15/06/2022 que revogou disposições do Decreto 57.500/2011, porém, exceto os artigos 46 a 49 e 52 a 54.

[57] Texto original, pois algumas Secretarias mudaram nome ou foram incorporadas à outras
Art. 48 - O Sistema Estadual de Controladoria será exercido pelos seguintes órgãos:
I - Casa Civil, pela Corregedoria Geral da Administração, como órgão central;
II - Secretaria da Fazenda, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação;
III - Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, em especial pela Coordenadoria de Planejamento e Avaliação e pela Coordenadoria de Orçamento;
IV - Secretaria de Gestão Pública;
V - Procuradoria Geral do Estado.

junho de 2022 organizou a Controladoria Geral do Estado, absorvendo a partir de então, as atribuições da Corregedoria Geral da Administração – CGA e Ouvidoria Geral do Estado – OGE, da Secretaria de Governo e, Departamento de Controle e Avaliação – DCA, da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

O Decreto nº 67.003, de 27 de julho de 2022, dispõe sobre a classificação institucional da Controladoria Geral do Estado nos Sistemas de Administração Financeira e Orçamentária do Estado, criando Unidade Orçamentária e Unidades de Despesas específicas da Controladoria Geral do Estado. Além disso, na Proposta de Lei Orçamentária do Governo do Estado para o exercício de 2023, a Controladoria Geral do Estado conta com Orçamento Próprio, como Órgão Orçamentário e estrutura funcional-programática própria (Órgão 54000).

Dessa forma garante-se autonomia administrativa e orçamentária do órgão, que ao exercer as fiscalizações previstas no art. 32 da CE/SP e no art. 70 da CF/88, por sua vez, deve atingir as finalidades previstas no art. 35 da CE/SP e art. 74 da CF/88 e, perpassando pelas atribuições estabelecidas nos art. 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, art. 75 e 77 da Lei 4.320/64, art. 38 da Lei Complementar Estadual 709/93, art. 113 da Lei 8.666/1993 e art. 169 da Lei nº 14.133 de 01/04/2021.

2 COORDENADORIA DE AUDITORIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO

O Artigo 4º do Decreto estadual nº 66.850/2022 previu entre a estrutura básica da CGE, a Coordenadoria de Auditoria que, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, tem, diretamente e por meio das unidades integrantes da sua estrutura, as atribuições a seguir, dentre outras (art. 24):

> I - planejar, coordenar, supervisionar e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades, zelando pela observância aos princípios constitucionais e legais pertinentes;
>
> II - acompanhar e avaliar a execução e a efetividade das ações dos programas de governo, por meio de instrumentos orçamentários;
>
> ...
>
> VI - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
>
> VII - propor o Plano Anual de Auditoria da Controladoria Geral do Estado;
>
> VIII - promover articulação com as áreas de auditoria dos órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, bem como a centralização das informações referentes ao resultado das atividades

> de auditoria, respeitado o disposto no Decreto-Lei Complementar nº 7, de 6 de novembro de 1969;
>
> ...
>
> XVI - acompanhar a formalização e a execução:
>
> a) dos contratos de prestação de serviços terceirizados, divulgando informações sobre o assunto nos meios eletrônicos competentes, para que sejam utilizadas como instrumento de gestão dos aludidos contratos;
>
> b) dos contratos de gestão, dos convênios e demais instrumentos de parcerias;
>
> ...
>
> XX - examinar e comprovar a legalidade e a legitimidade, da gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional das entidades da Administração Pública direta e indireta, assim como das entidades de direito privado que receberem recursos públicos, bem como verificar os resultados quanto à economicidade, à eficiência e à eficácia;
>
> ...
>
> XXII - acompanhar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos orçamentos do Estado e dos programas de governo, avaliar seus resultados e identificar medidas cabíveis para aperfeiçoamento de procedimentos adotados para a realização das políticas públicas, de forma a garantir a efetividade e o cumprimento das ações dos programas de governo;
>
> ...

A Coordenadoria acabou substituindo o antigo Departamento de Controle e Avaliação - DCA. Nesse sentido, em manifestação juntada ao processo TC-004345.989.21-4[58] foi informado que a Coordenadoria de Auditoria tem como principal produto de suas atividades os relatórios de auditoria e que estes estariam contemplados em local específico para publicação no novo sítio eletrônico da CGE. O Cronograma para a apresentação de relatórios estava com prazo estimado para **dezembro de 2022.**

No Relatório de Atividades da Controladoria de 2022[59], ficou demonstrado que no ano de 2022 foram instauradas 43 auditorias, planejadas segundo as diretrizes estabelecidas pela Controladoria Geral do Estado. Segundo o Relatório citado, estas auditorias foram direcionadas para avaliações de temas considerados relevantes dentro do âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo, independentemente de o tema estar afeto a uma ou

[58] TC-001202.989.23-2, ev. 1.22. Arquivo: 7.1. CONTROLADORIA_CGE_1 - Manifestação Técnica.pdf (fl.3).

[59] Disponível no portal https://www.controladoriageral.sp.gov.br/relatorios-atividades-estatisticos-semestrais-acessos/#gsc.tab=0.

mais pastas. Não encontramos informações sobre os resultados dessas auditorias no referido relatório de atividades.

Quando solicitamos por meio de Requisição[60] informações quanto ao percentual de execução de auditorias planejadas bem como o percentual de recomendações de auditoria atendidas, a CGE, depois de insistentes cobranças da fiscalização, respondeu, em 03/04/2023, que as atividades relacionadas às auditorias foram impactadas com a finalização das atividades do Departamento de Controle e Avaliação - DCA, da Secretaria da Fazenda e Planejamento, e o início das atividades da Controladoria Geral do Estado.

No mesmo sentido, por meio de manifestação no processo TC-005128.989.22-5, no evento 83.2, o órgão justificou que pelo fato da recente criação, estruturação e pouco tempo do início de uma nova gestão, ainda se encontra em fase de normatização dos trabalhos:

> Com a atual mudança da gestão do Governo do Estado, estamos envidando esforços no sentido de comunicar à população, de forma clara e transparente, os resultados dos trabalhos empreendidos pela CGE. Ocorre que esta comunicação tem de ocorrer com muita cautela, visto que:
>
> 1. A CGE foi criada recentemente; 2. Não existem normativos que definam os modelos de relatório; 3. Não existem normas de auditoria interna governamental para esclarecimento das equipes; 4. Não existem fluxos de trabalho que esclareçam as medidas a serem adotadas pré-publicação dos relatórios; 5. Não existem fluxos de trabalho que esclareçam as medidas a serem adotadas posteriormente à auditoria, tais como monitoramentos das recomendações e encaminhamentos pertinentes. (fl. 51)

Enfim, a CGE, criada por lei em outubro/2021, regulamentada e estruturada por decreto em junho/2022 não conseguiu estruturar seus fluxos internos e produzir os trabalhos esperados. Em que pese sua manifestação em resposta às recomendações e determinações constantes do Parecer Prévio de apreciação das Contas do Governador do exercício de 2021[61], onde indicou prazos para início e conclusão dos trabalhos, como por exemplo:

> Regime Próprio de Previdência - Diagnóstico - início em dezembro de 2022 e conclusão janeiro de 2023
>
> (...)
>
> Com vistas ao pleno atendimento da presente recomendação, relacionamos abaixo os indicadores existentes ou em processo de

[60] Requisição DCG - 1 nº 09.2023. Arquivo: CGEINF202300495A, item.6.

[61] TC-001202.989.23. Manifestações dos órgãos envolvidos quanto às determinações e recomendações constantes em Parecer Prévio das contas do governador do exercício de 2021. Evento 1.2.

> implantação pelas coordenadorias da CGE, previstas para execução plena até o mês de dezembro de 2022 (...)
>
> 1 - Coordenadoria de Auditoria:
>
> a. Índice de retorno financeiro e orçamentário gerado por meio das ações de auditoria (metodologia de cálculo a definir);
>
> b. Índice de satisfação dos órgãos auditados com as mudanças geradas por meio da implementação das recomendações dos trabalhos de auditoria;
>
> c. Índice de implementação de controles continuados em relação ao orçamento estadual;
>
> d. Índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado;
>
> e. Índice de recuperação de crédito (...) (fl. 49)

Em resposta mais recente[62], muitas das ações planejadas ainda não foram sequer iniciadas. Enfim, esta fiscalização não conseguiu concluir por quais trabalhos foram executados ou foram planejados pela Controladoria no exercício de 2022. O Departamento de Supervisão da Fiscalização I (DSF-I) solicitou em 27/02/2023 e em 07/03/2023 os relatórios produzidos em 2022, como era praxe em outros exercícios, à época do Departamento de Controle e Avaliação (DCA) mas, até a data de conclusão desta fiscalização os relatórios não foram enviados e o Departamento permanece aguardando orientação da Controladoria Geral do Estado.

Abaixo elencamos as recomendações propostas ao Sistema Estadual de Controle Interno em Parecer Prévio das Contas de 2021, sua respectiva justificativa e situação atual:

Quadro 4 - Recomendações 2021, justificativa e situação atual

Recomendações ao Sistema de Controle interno:	Síntese do Justificado (*1)	Situação atual (2023) (*2)
2.2.1 - Aprimore a **transparência** ativa, tempestiva e completa dos produtos, trabalhos e relatórios resultantes da atuação dos integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno.	A Controladoria Geral do Estado informou que está padronizando e normatizando a Atividade de Auditoria Interna Governamental para que a transparência das informações ocorra de maneira responsável, sendo que assim que disporem de regras claras sobre o assunto, passarão à etapa de aprimoramento da transparência dos seus produtos.	Não atendido
2.2.2 - Adote a elaboração e realize a **divulgação de** indicadores adequados para avaliação da eficácia e da efetividade do Sistema Estadual de Controle Interno, como, por exemplo, o índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de economia gerada pela auditoria, índice de recuperação de créditos, índice de número de	Justificaram que a falta do Planejamento Estratégico impossibilitou a ação. Porém em 06/02/2023 foi assinada a Resolução CGE nº 01/2023 que disciplinou a elaboração do Planejamento Estratégico 2023-2027.	Não atendido

[62] Requisição DCG-1 nº09.2023 - CGEINF202300495A.

fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros.		
2.2.3 - Realize a efetiva avaliação das atividades desempenhadas **por mão-de obra envolvida nos contratos de serviços terceirizados**, a fim de que seja verificada a ocorrência da hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º da LRF. Sobre o assunto, informo que iremos adotar em nossas auditorias que tratam de Contratos de Terceirização rotinas que verifiquem a ocorrência de hipótese mencionada no Artigo supracitado da LRF.	A Controladoria Geral do Estado irá monitorar a situação com vistas ao atendimento da recomendação exarada.	Não atendido
2.2.4 - Imprima efetividade ao quanto disposto nos artigos 70 da Constituição Federal e 32 da Constituição Estadual, adotando medidas para garantir o regular funcionamento dos órgãos que integram o sistema, promovendo a estruturação, a regulamentação para solução de conflito de atribuições com maior autonomia e independência, incluindo a participação nos processos de renúncia fiscal e sem prejuízo da transparência ativa dos resultados obtidos com as atuações da CGA e do DCA.	Medidas de normatização e planejamento estão sendo adotadas para a garantia do regular funcionamento dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.	Em andamento
2.2.5 - Inicie sua atuação nas áreas específicas de **Renúncia de Receitas**, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade e, na área do Regime Próprio de Previdência, no que se refere à situação patrimonial e financeira, avaliando ainda, nesse último caso, a necessidade de capacitação especial dos servidores envolvidos. Tudo em atendimento a determinação constitucional e aos incisos XX e XXI do artigo 5º das Instruções 01/2020 desta Corte de Contas, republicadas no DOE de 16/12/2021.	Por meio de resposta ao processo, relataram que a Coordenadoria de Auditoria iniciou um trabalho no tema Renúncia Fiscal no dia 15 de setembro de 2022 (Processo CGE-PRC-2022/00180). Em resposta a Requisição DCG-1 09.2023 informaram que não seria possível o compartilhamento do Relatório tendo em vista que se encontrava em andamento. **Informaram também que a CGE atuará única e exclusivamente a posteriori**. Em relação à área específica do Regime Próprio de Previdência, assim que tiverem a sua estrutura redefinida, iniciarão os trabalhos mais contundentes nessa área.	Renúncia de Receitas - Em andamento, com limitação quanto à atuação exclusivamente a posteriori. RPPS - não atendido
2.2.6 - Formalize suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado (art. 74 CF). O controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado (art. 74 CF) e sua avaliação e monitoramento das peças orçamentárias, antes de sua aprovação, principalmente para validação das técnicas de estimação das Receitas e Despesas.	Encontram-se na fase de normatização dos trabalhos de auditoria que estão prevendo a formalização dessas avaliações.	Não atendido
2.2.7 Fiscalize, por intermédio do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase exigida no seu art. 38.	Encontram-se na fase de normatização dos trabalhos de auditoria e farão a verificação dos aspectos elencados na Lei Complementar 141, bem como articulará sua atuação com a Auditoria Estadual do SUS.	Não atendido

2.2.8 Divulgue, por meio da internet, os relatórios de fiscalização e auditoria oriundos do DCA (ou outro que vier a substituí-lo) e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS.	Encontram-se na fase de normatização dos trabalhos no sentido de especificar as situações, prazos e limitações que guiarão a viabilidade de publicação dos relatórios mencionados na presente recomendação.	Não atendido

Fonte: (*1) TC-005128.989.22-5, evento: 83.2. Arquivo: 1_Julgamento das Contas 2021_Parte 1.pdf (fl. 51 a 55) e Requisição DCG -1 nº09/2023.
(*2) Avaliação da Diretoria de Contas do Governador (DCG).

Pelo exposto, percebe-se que todas as recomendações direcionadas ao Sistema de Controle Interno, cujo órgão central é a Controladoria Geral do Estado de São Paulo, criada pela Lei Complementar estadual nº 1.361 de 21/10/2021 não foram atendidas até a conclusão desta fiscalização, reiterando-se assim, todas as recomendações acima.

3 QUALIDADE DO CONTROLE INTERNO

A unidade central de controle interno acompanha basicamente as mesmas atividades financeiras e operacionais fiscalizadas pelos Tribunais de Contas, além de apoiar o controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas (art. 74, IV e § 1º da CF), contudo, a sua amplitude de atuação pode ser maior (Manual de Controle Interno TCE-SP 2022) [63].

Nesse sentido, as melhores práticas de verificação da qualidade do Controle Interno do Governo Estadual, passa por alguns quesitos, que são indicados a seguir como referência para adoção pela Controladoria Geral do Estado.

Algumas dessas observações foram abordadas em 2015 pelo Relatório da Fiscalização Operacional da DCG sobre o tema[64] que apontou a não divulgação de indicadores adequados para avaliação de eficácia e efetividade do Sistema Estadual de Controle Interno, como por exemplo o índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de economia gerada pela auditoria, índice de recuperação de créditos, índice de número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros.

Em relação a outros quesitos e atribuições do Controle Interno, destaca-se também os indicados a seguir, retirados da legislação indicada:

a) O órgão de controle interno deve formalizar suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos

[63] Manual de Controle Interno 2022 -TCE SP. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf.

[64] Processo físico nº 003554/026/15, Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre o Sistema Estadual de Controladoria.

programas de governo e dos orçamentos do Estado (art. 74, I, da CF e art. 75, III, da Lei 4.320, de 1964);

b) Comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da CF e art. 75, I, da Lei 4.320, de 1964);

c) Comprovar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da CF);

d) Comprovar a adequada aplicação dos recursos entregues a entidades do terceiro setor (art. 74, II, da CF);

e) Assinar o Relatório de Gestão Fiscal (...) (art. 54, parágrafo único, da LRF);

f) Atentar se as metas de superávit orçamentário, primário e nominal devem ser cumpridas (art. 59, I, da LRF);

g) Observar se as operações de créditos se sujeitam aos limites e condições das Resoluções nº 40 e 43/2001, do Senado (art. 59, II, da LRF);

h) Verificar se os empréstimos e financiamentos vêm sendo pagos tal qual previsto nos respectivos contratos (art. 59, II, da LRF);

i) Analisar se as despesas dos oito últimos meses do mandato têm cobertura financeira, o que evita, relativamente a esse período, transferência de descobertos Restos a Pagar para o próximo gestor político (art. 59, II, da LRF);

j) Verificar se está sendo providenciada a recondução da despesa de pessoal e da dívida consolidada a seus limites fiscais (art. 59, III e IV, da LRF);

k) Comprovar se os recursos da alienação de ativos estão sendo despendidos em gastos de capital e, não, em despesas correntes; isso, a menos que lei permita destinação para o regime próprio de aposentadorias e pensões dos servidores (art. 59, VI, cc art. 44, ambos da LRF);

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

4 CONCLUSÃO

Apesar da criação da Controladoria Geral do Estado vinculada diretamente ao Governador, através da Lei Complementar estadual nº 1.361 de 21/10/2021 e organização pelo Decreto nº 66.850 de 15 de junho de 2022, nos

moldes recomendados por esse Tribunal[65], o seu efetivo funcionamento ainda não atendeu ao esperado em 2022.

Portanto, recomenda-se que, de forma prioritária, esteja entre as competências do novo Órgão Central de Controle Interno a avaliação das Renúncias de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade; e também no que se refere à situação patrimonial e financeira do sistema previdenciário do Estado.

No mais, o sistema de Controle Interno deve acompanhar as mesmas atividades financeiras e operacionais fiscalizadas pelos Tribunais de Contas, consoante art. 74, IV, sendo que a sua amplitude de atuação pode ser maior. Esse sistema adequadamente estruturado tem papel essencial no aprimoramento da gestão, mediante a avaliação do desempenho das atividades do Executivo; a conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; a análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; a adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de legalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado[66].

Sendo assim, espera-se que a Controladoria possa exercer as fiscalizações previstas no art. 32 da CE/SP e no art. 70 da CF/88, por sua vez, deve atingir as finalidades previstas no art. 35 da CE/SP e art. 74 da CF/88 e, perpassando pelas atribuições estabelecidas nos art. 54 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 75 e 77 da Lei 4.320/64, art. 38 da Lei Complementar Estadual 709/93, art. 113 da Lei 8.666/1993 e art. 169 da Lei nº 14.133 de 01/04/2021.

5 RECOMENDAÇÃO

Diante do exposto, mantém-se recomendações que constaram do Parecer das Contas do Governador do exercício de 2021:

- ✓ Aprimore a transparência ativa, tempestiva e completa dos produtos, trabalhos e relatórios resultantes da atuação dos integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno.
- ✓ Adote a elaboração e realize a divulgação de indicadores adequados para avaliação da eficácia e da efetividade do Sistema Estadual de Controle Interno, como, por exemplo, o

[65] Manual de Controle Interno 2022 -TCE SP. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Interno.pdf.

índice de cobertura do Orçamento Geral do Estado, índice de economia gerada pela auditoria, índice de recuperação de créditos, índice de número de fiscalizações realizadas em entidades do terceiro setor, entre outros.

- ✓ Realize a efetiva avaliação das atividades desempenhadas por mão-de obra envolvida nos contratos de serviços terceirizados, a fim de que seja verificada a ocorrência da hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º da LRF. Sobre o assunto, informo que iremos adotar em nossas auditorias que tratam de Contratos de Terceirização rotinas que verifiquem a ocorrência de hipótese mencionada no Artigo supracitado da LRF.
- ✓ Inicie sua atuação nas áreas específicas de Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade e, na área do Regime Próprio de Previdência, no que se refere à situação patrimonial e financeira, avaliando ainda, nesse último caso, a necessidade de capacitação especial dos servidores envolvidos. Tudo em atendimento a determinação constitucional e aos incisos XX e XXI do artigo 5º das Instruções 01/2020 desta Corte de Contas, republicadas no DOE de 16/12/2021.
- ✓ Formalize suas avaliações quanto ao cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado (art. 74 CF). O controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado (art. 74 CF) e sua avaliação e monitoramento das peças orçamentárias, antes de sua aprovação, principalmente para validação das técnicas de estimação das Receitas e Despesas.

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 os exercícios findos em 31 de dezembro de 2022, comparativas às de 2021, na forma do BALANÇO GERAL DO ESTADO - BGE, constituído dos Balanços Patrimonial, Financeiro e Orçamentário, da Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, e Notas Explicativas correspondentes.

Nesses demonstrativos são retratadas a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a posição patrimonial e financeira, abrangendo os órgãos da Administração Direta dos Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado, das Autarquias, inclusive Universidades, das Fundações e das Empresas ou Sociedades de Economia Mista Dependentes.

Os dados para a elaboração do Balanço Geral e para nossa 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 2022[67].

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. Analisamos o Plano de Contas e, ainda existem estruturas de contas a serem implementadas, cujo acompanhamento será realizado por esta equipe de fiscalização, a cada exercício, até a total adoção[68].

---

[67] 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 Púbico – DCASP).

[68] Os entes estão obrigados a utilizar o PCASP desde 2015, quando a consolidação das contas nacionais passou a ser realizada seguindo o novo padrão.

A utilização do PCASP é obrigatória para todos os órgãos e 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) do MCASP 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 4.320/64[69], 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:

[69] 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.

a) Adequação de processos, sistemas, pessoal, tecnologia;

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 estoque[70]; e

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, e recebedoras das transferências 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;

b) As demais unidades do Estado que receberam recursos intraorçamentários transferidos pela modalidade de aplicação 91 e 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” “Outras Destinações de Recursos 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

[70] 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 Almoxarifado 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 SIAFEMSP 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 Almoxarifado 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[71] a Contadoria Geral do Estado informa que continua empenhada nos processos, sistemas e a capacitar seus 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 377/20[72]; 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[73], a Contadoria Geral do Estado destaca 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

---

[71] BGE (2021, p. 6).

[72] 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;"

[73] BGE (2022, p.5).

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) 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.

Das etapas listadas, desde 2012, algumas estão concluídas, outras em andamento e ainda há um longo caminho pela frente. A constatação é de que **em 2020 a 2022 pouco se avançou** no processo de adoção das

Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público em especial quanto ao reconhecimento de bens imóveis.

Além disso, a CGE trabalha no projeto de modernização do SIAFEM/SP, contemplado no Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil-PROFISCO II, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Conforme exposto no BGE 2022, o objetivo do programa é:

> [...] promover a aderência dos processos e procedimentos contábeis ao padrão federativo e a sua integração com outros sistemas estruturantes do Estado, de forma que o sistema único e oficial de gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, mantido e gerido pelo Poder Executivo e utilizado por todos os Poderes, órgãos e entidades, referenciados pelo artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atenda aos requisitos mínimos de qualidade exigidos pelo Decreto federal nº 10.540, de 05 de novembro de 2020.

Reconhecemos 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.

Reiteramos 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 limites 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 5 - 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[74]	Em andamento	Concluído em 2023
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 infraestrutur**a 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)[75].	Em implementação	**Vencido em 2017**
Reconhecimento de **fornecedores e contas a pagar** por competência[76]	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 e BGE, 2022, 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, **o Governo Estadual deve** envidar 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, além de fornecedores e contas a pagar

[74] 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".

[75] BGE 2022, p. 17 trata: "O procedimento de mensuração de obrigações pelo regime de competência está sendo implantado de forma gradual".

[76] BGE 2022, p. 17 dispõe: "O procedimento de mensuração de obrigações de acordo com o regime de competência está sendo implantado de forma gradual".

ainda não estão totalmente implementados e, os prazos se esgotaram em 2016 e 2017, respectivamente.

No BGE (2022, p. 17) há esclarecimento de que:

> As obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar são reconhecidas quando da liquidação orçamentária da execução da despesa, permanecendo registradas no passivo até sua baixa pelo pagamento.
>
> [...]
>
> 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.

Este 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 2021[77] trouxe a seguinte recomendação ao Governo do Estado de São Paulo, dentre outras:

> 2.3.1.4 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

[77] TC-004345.989.21, evento 70.

> 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 de créditos não tributários a receber, reconhecimento inicial e mensuração e bens imóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos contingentes e outras providências.

Diante da recomendação, houve a manifestação da Contadoria Geral do Estado através da Informação nº 15/2022[78]:

> As normas de contabilidade aplicadas ao setor público tem sido tratadas pela Secretaria do Tesouro Nacional com diversas atualizações constantes e anuais que sempre geram reflexos de contrapartida nos sistemas de informação dos entes da Federação e um descompasso constante no planejamento de ações para equacionar e dirimir a defasagem de tempo entre as alterações que vem acontecendo nos assuntos já tratados e implantados pela Contadoria Geral do Estado no decorrer do tempo, que necessitam de ações constantes de manutenção devido às alterações produzidas pelos normativos editados pela STN e concorrem com a implantação de novos procedimentos.
>
> Sofrem consequências também relacionadas a essas mudanças, as alterações de processos e a atualização, renovação ou desenvolvimento de novas estruturas de controle e gestão, para que as áreas fins possam disponibilizar as informações à Contabilidade, portanto um processo em cadeia para a geração da informação contábil.
>
> [...]
>
> No tocante a implementação da convergência às normas internacionais de contabilidade pública é importante esclarecer que em relação ao quesito dos registros contábeis dos Créditos Tributários a Receber estes já possuem rotina de execução desde o exercício de 2016, sendo uma das primeiras políticas contábeis instituídas em obediência a implantação das novas normas de contabilidade aplicadas ao Setor Público.
>
> Atualmente os registos contábeis são realizados em face dos sistemas disponíveis na área tributária da Secretaria da Fazenda e planejamento e são convertidos nos registros contábeis no sistema SIAFEM/SP de forma automatizada, apresentando os valores a receber mensalmente atualizados de acordo com a respectiva atualização das informações nos sistemas da Subsecretaria da Receita Estadual.
>
> Em função da necessidade de acelerar o processo de implantação das normas de contabilidade aplicadas ao setor público, a Contadoria Geral do Estado está aplicando plano de ação com o objetivo de atender as necessidades de registros contábeis e de adoção dos procedimentos previstos no Plano de Implantação de Procedimentos Contábeis

[78] TC–004345.989.21-4, ev. 187, doc. 8.1. SEFAZ STE CGE - INFORMAÇÃO Nº 00015.

Patrimoniais – PIPCP, estabelecidos na Portaria STN nº 548/2015 e ainda não adotados no Estado.

Destacamos 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, a Contadoria Geral do Estado encaminhou a Informação nº 27/2023[79], contendo o novo cronograma com a redefinição de prazos para os procedimentos ainda não implantados relacionados ao Plano e Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, de 2023/2024, definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Quadro 6 - 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	- Contratação de consultor para auxiliar no desenvolvimento e operacionalização de procedimentos	Finalizado
	- Roteiros Contábeis, Homologação e Disponibilização no Siafem	Finalizado
	- Integração SIAFEM com o Sistema de Gestão de Imóveis - SGI	Aguardando definições da Coordenadoria do Patrimônio da Secretaria de Gestão e Governo Digital em relação ao Sistema de Gestão de Imóveis.
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	Dezembro/2023
	(ii) Bens Móveis – Implantação da Integração nas Unidades do Estado	Dezembro/2023
Obrigações com benefícios a empregados	Férias e 13º Salário	Agosto/2023
Alterações no Plano de Contas e Roteiros Contábeis para Siafem 2024	- Aderência plena a Matriz de Saldos Contábeis	Dezembro/2023

[79] TC-005128.99.22, evento 94, doc. “75 - INFORMAÇÃO CGE 27_2023 Inciso XVI.pdf”.

Procedimento	Ações	Prazo
Ativos Intangíveis	Desenvolvimento dos Roteiros Contábeis	abril/2024
	Homologação dos novos procedimentos no ambiente de Desenvolvimento	Maio/2024
	Desenvolvimento do Manual Operacional	Junho/2024
	Divulgação para o Estado	Julho/2024
	Utilização pelas unidades do Estado	Julho/2024

Fonte: Informação CGE N° 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 quanto ao reconhecimento dos Passivos Contingentes e Provisões detalhado acima como “finalizado”, contudo, o que se vislumbra é que houve a publicação do Comunicado CGE nº 01/2021 porém, ainda não adotado. No BGE 2022 não constam procedimentos, registros, reconhecimento inicial ou mesmo informação quanto à apuração da PGE quanto 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:

BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO	R$ milhares 31/12/2022	R$ milhares 31/12/2021
ATIVO		
Ativo Circulante		
Caixa e Equivalentes de Caixa	81.877.269	69.767.023
Créditos a Receber de Curto Prazo	49.619.098	49.132.734
Investimentos e Aplicações Temporárias	241.462	344.729
Estoques	7.824.990	6.911.463
Outros Ativos (VPD Pagas Antecipadamente)	1.627.623	1.558.271
Total do Ativo Circulante	**141.190.442**	**127.714.220**
Ativo Não Circulante		
Realizável a Longo Prazo	**165.005.939**	181.658.388
Créditos a Receber de Longo Prazo	163.986.366	181.086.230
Investimentos Temporários	1.019.573	572.158
Investimentos	78.056.772	73.326.571
Imobilizado	159.402.590	154.069.478
Intangível	152.196	146.743
Total do Ativo Não Circulante	**402.617.497**	**409.201.180**
TOTAL DO ATIVO	**543.807.939**	**536.915.400**
PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Passivo Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	19.124.540	17.876.389
Empréstimos e Financiamentos	20.333.304	33.417.340
Fornecedores e Contas a Pagar	17.889.603	18.210.939
Obrigações Fiscais	318.819	317.399
Obrigações de Repartições a Outros Entes	102.866	71.088
Provisões	8.570.211	6.714.348
Demais Obrigações	16.273.954	17.423.699
Total do Passivo Circulante	**82.613.298**	**94.031.202**
Passivo Não Circulante		
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais	367.010	560.104
Empréstimos e Financiamentos	282.927.421	261.171.786
Fornecedores e Contas a Pagar	23.320.370	20.492.827
Obrigações Fiscais	2.051.188	2.058.411
Provisões	774.438.138	815.534.142
Demais Obrigações	13.559.053	12.687.953
Resultado Diferido	68.382	71.313
Total do Passivo Não Circulante	**1.096.731.562**	**1.112.576.536**
Patrimônio Líquido		
Patrimônio Social e Capital Social	68.867.122	68.867.534
Adiantamento p/ Futuro Aumento de Capital	1.746.609	1.456.292
Reservas de Capital	78.930	78.930
Ajustes de Avaliação Patrimonial	1.193.175	246.929
Reservas de Lucros	264	264
Demais Reservas	492.647	492.647
Resultados Acumulados	- 707.915.666	-740.834.932
(-) Ações/ Cotas em tesouraria	0	0
Total do Patrimônio Líquido	**- 635.536.921**	**-669.692.338**
TOTAL DO PASSIVO E PL	**543.807.939**	**536.915.400**

Fonte: BGE (2022, p.143).

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 nossas análises.

2 REVISÃO ANALÍTICA

2.1 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA

O saldo em caixa e equivalentes de caixa em 31/12/2022 soma R$ 81.877.269 mil. O Balanço Geral do Estado (BGE) apresenta em Notas Explicativas o detalhamento deste montante:

Em R$ milhares

Caixa e equivalentes de caixa	31/12/2022	31/12/2021
Caixa e conta única	833.627	1.981.863
Bancos conta movimento	18.288.761	12.683.708
Aplicações Financeiras	62.754.881	55.101.452
Total	**81.877.269**	**69.767.023**

Fonte: BGE 2022 (p. 148).

Através do SIGEO, detalhamos a seguir os saldos apresentados, demonstrando a segregação em Administração Direta (81,80%) e Administração Indireta (18,20%). Importante esclarecer ainda que o saldo apresentado considera, dentre a Administração Indireta, as autarquias, fundações, empresas de economia mista dependentes e fundos especiais. 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 16 - Caixa e equivalentes de caixa

Em R$ milhares

Conta	Saldo Atual		Saldo Atual
	Ad. Direta	Adm, Indireta	
Caixa e Conta única	**733.424**	**100.203**	**833.627**
Total de 1111101 - CAIXA	**255**	**298**	**553**
111110101 - = CAIXA	255	298	**553**
Total de 1111102 - CONTA UNICA	**624.863**	**73.108**	**697.970**
111110202 - = CONTA UNICA-BB	624.863	27.655	**652.517**
111110222 - = BB - PGTO POR OFICIO		45.453	**45.453**
Total de 1111103 - CONTA C	**108.307**	**26.798**	**135.105**
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	108.307	26.798	**135.105**
Banco conta movimento	**12.387.198**	**5.901.563**	**18.288.761**
Total de 1111119 - BANCOS CONTA MOVIMENTO - DEMAIS CONTAS	**12.324.208**	**3.640.877**	**15.965.085**
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL	93.070	146	**93.216**
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	12.209.365	3.640.239	**15.849.604**

111111905 - = CREDIREAL - BANCO DE CREDITO REAL	300		**300**
111111906 - = BANCO REAL S/A	281	0	**281**
111111907 - = BANCO SANTANDER		491	**491**
111111908 - = BANCO BRADESCO	21.192	1	**21.193**
111111909 - = BANCO BTG_PACTUAL S.A.	0		**0**
Total de 1111160 - DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	**58.903**	**2.260.202**	**2.319.105**
111116001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	58.903	2.260.202	**2.319.105**
Total de 1111161 - RECOLH. IRRF DA ADMINISTR.INDIRETA E FUNDOS	**3.726**		**3.726**
111116101 - = RECOLH. IRRF - PESSOAL A PAGAR	3.726		**3.726**
Total de 1111181 - OP. ESPCIF. BANCO CONTA MOVIMENTO		**2**	**2**
111118101 - = BANCO DO BRASIL S/A.		2	**2**
Total de 1112160 - DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	**361**	**482**	**843**
111216001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO NO EXTERIOR	361	482	**843**
Aplicações financeiras	**53.853.860**	**8.901.021**	**62.754.881**
Total de 1111150 - APLICACOES FINANCEIRAS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	**53.853.860**	**8.901.021**	**62.754.881**
111115002 - = POUPANCA	147.917	23.594	**171.511**
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO		2.124.607	**2.124.607**
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	7.573.276	2.408.645	**9.981.921**
111115006 - = APLICACOES - BANCO SANTANDER		177.561	**177.561**
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	7.789.664	3.835.447	**11.625.111**
111115008 - = APLICACOES - CAIXA ECONOMICA FEDERAL		21.189	**21.189**
111115011 - = TITULOS DE LIQUIDEZ IMEDIATA	38.312.491		**38.312.491**
111115012 - = FDO.BB CURTO PRAZO DIFERENCIADO SETOR PUBLI	4		**4**
111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	30.507	160.379	**190.885**
111115040 - = OUTRAS APLICACOES FIN. DE LIQUIDEZ IMEDIATA		149.601	**190.885**
Total Geral	**66.974.482**	**14.902.787**	**81.877.269**
% de participação	**81,80%**	**18,20%**	**100,00%**

Fonte: Sigeo.

Na Administração Direta, o saldo está segregado da seguinte forma, entre as Unidades Orçamentárias:

Tabela 17 - Caixa e equivalentes de caixa – Administração Direta

Em R$ milhares

Administração Direta	**2022**	
Unidade Orçamentária	**Saldo atual**	**AV%**
01001 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	467.290	0,70%
02001 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	93.789	0,14%
03001 - TRIBUNAL DE JUSTICA	15.364.387	22,94%
06001 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	19.775	0,03%
08001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	3.380.791	5,05%
08009 - COORDENADORIA DE GESTAO DE RECURSOS HUMANOS	0	0,00%
08014 - COORDENADORIA DE ORCAMENTO E FINANCAS	3.157.512	4,71%
09001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	2.255.559	3,37%
09006 - COORD. DE SERVICOS DE SAUDE	1.300	0,00%
09007 - COORD. DE CONTROLE DE DOENCAS	2.044	0,00%
09009 - COORD.DE CIENCIA,TEC.E INS. ESTRAT.SAUDE	494	0,00%
09012 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE - FUNDES	30.968	0,05%
09999 - SECRETARIA DA SAÚDE	20.008	0,03%
10001 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA,TECN. INOVACA	1.922	0,00%

10007 - FDO.TRABALHO DO ESTADO DE SP.-FUNTESP	4.460	0,01%
10075 - FUNDO EST DESENV CIENTIFICO E TECNOL - FUNCE	46.488	0,07%
12001 - SECR.DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	43.190	0,06%
13001 - SECR. AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	67.265	0,10%
13002 - COORD.DE ASSISTENCIA TECNICA INTEGRAL	3.431	0,01%
16001 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	13.584	0,02%
16002 - DEPARTAMENTO HIDROVIARIO	9.878	0,01%
17001 - SEC. DA JUSTICA E CIDADANIA	310.940	0,46%
18001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	317.157	0,47%
18002 - POLICIA CIVIL DO ESTADO DE SAO PAULO	2.842	0,00%
18004 - POLICIA MILITAR DO ESTADO DE SAO PAULO	42.605	0,06%
18005 - CORPO DE BOMBEIROS	105.137	0,16%
20001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	387.820	0,58%
20003 - COORDENADORIA DA ADMIN.FINANCEIRA-CAF	37.877.631	56,56%
20074 - FDO.DESENV.ECON.SOCIAL DO VALE DO RIBEIRA	18.913	0,03%
20079 - FUNDO DE AVAL - FDA	25.727	0,04%
20999 - SECRETARIA DA FAZENDA	493.305	0,74%
21001 - SERVICO DA DIVIDA PUBLICA	0	0,00%
23001 - SEC.DO EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	6.896	0,01%
25001 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	58.890	0,09%
26001 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	401.065	0,60%
27001 - MINISTERIO PUBLICO	204.703	0,31%
28001 - CASA CIVIL	503	0,00%
28010 - FUNDO SOCIAL DE SAO PAULO - FUSSP	39	0,00%
29001 - SECR. DE COMUNICACAO	49	0,00%
35001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	168.083	0,25%
35006 - COORDENADORIA DE ADMIN.DE FUNDOS E CONVENIOS	55.978	0,08%
35007 - FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-FEAS	17.943	0,03%
37001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR DA SEC. E DA SEDE	38.648	0,06%
37002 - ESTRADA DE FERRO CAMPOS DO JORDAO	4.933	0,01%
38001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	75.671	0,11%
38003 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.MRTROPOLITANA S.P	374	0,00%
38004 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.V.PARAIBA E LITORA	54	0,00%
38005 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.CENTRAL DO ESTADO	47	0,00%
38006 - COORD.UNID.PRISIONAIS REG.NOROESTE DO ESTADO	111	0,00%
38007 - COORD.UNID.PRISIONAIS DA REG.OESTE DO ESTADO	35	0,00%
38008 - COORDENADORIA DE SAUDE DO SIST.PENITENCIARIO	4.390	0,01%
38009 - COORD.DE REINTEGRACAO SOCIAL E CIDADANIA	10	0,00%
38999 - SECRETARIA ADMINISTRAÇ¨O PENITENCI¨RIA	0	0,00%
39001 - SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS	6.783	0,01%
40001 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	451.971	0,67%
41001 - SECRETARIA DE ESPORTES	42.519	0,06%
41004 - ESTRADA DE FERRO CAMPOS DO JORDAO	0	0,00%
42001 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	792.562	1,18%
47001 - SEC.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	16.286	0,02%
50001 - ADMINISTRAÇAO SUP. DA SECRETARIA E DA SEDE	2.235	0,00%
50002 - COORDENADORIA DE TURISMO	128	0,00%
51001 - SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	1.545	0,00%
51003 - CASA MILITAR	30	0,00%
51004 - FUSSESP-FUNDO SOCIAL SOLIDARIEDADE EST.S.P.	42.881	0,06%
53001 - SECRETARIA DE GESTAO E GOVERNO DIGITAL	12.910	0,02%
Total Geral	**66.974.482**	**100,00%**

Fonte: Sigeo.

Dentre a Administração Indireta o saldo é desmembrado da seguinte forma:

Tabela 18 - Caixa e equivalentes de caixa – Administração Indireta

Em R$ milhares

Administração Indireta	2022	
Unidade Orçamentária	**Saldo Atual**	**AV%**
08046 - FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	66.611	0,45%
09045 - FUND.PARA O REM.POPULAR CHOPIN T.LIMA-FURP	20.836	0,14%
09046 - FUNDACAO ONCOCENTRO DE SAO PAULO	5.077	0,03%
09047 - FUNDACAO PRO-SANGUE HEMOCENTRO DE SAO PAULO	8.042	0,05%
09055 - SUPERINTENDENCIA DE CONTROLE ENDEMIAS-SUCEN	77	0,00%
09056 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC. MEDICINA RIB PRET	7.388	0,05%
09057 - HOSPITAL DAS CLINICAS FAC DE MEDICINA DA USP	25.933	0,17%
09059 - HOSP.CLINICAS FAC.MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB	8.136	0,05%
09060 - HOSP. CLINICAS FAC.MED.MARILIA - HCFAMEMA	284	0,00%
10046 - FUNDACAO UNIV.VIRTUAL DO EST.DE S.P.-UNIVESP	2.592	0,02%
10047 - FUNDACAO AMPARO PESQUISA EST.SAO PAULO-FAPES	1.764.139	11,84%
10049 - FUND.PARQUE ZOOLOGICO DO ESTADO DE SAO PAULO	2	0,00%
10058 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	5.736.537	38,49%
10059 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	1.876.697	12,59%
10061 - UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO- UNES	1.713.568	11,50%
10063 - CENTRO EST.EDUC.TECNOLOG.PAULA SOUZA-CEETEPS	80.427	0,54%
10065 - FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	3.051	0,02%
10066 - FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	297	0,00%
10067 - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SAO PAULO-JUCES	39.224	0,26%
10091 - INST.PESQUISAS TECN.EST.DE S.P.S/A-IPT	42.131	0,28%
12045 - FUND.PADRE ANCHIETA-CENTRO PAUL.RADIO-TV EDU	38.647	0,26%
12046 - FUNDACAO MEMORIAL DA AMERICA LATINA	1.076	0,01%
16055 - DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	1.437.538	9,65%
16056 - DEPARTAMENTO AEROVIARIO DO ESTADO DE SP-DAES	4.003	0,03%
16091 - DERSA-DESENVOLVIMENTO RODOVIARIO S.A.	66	0,00%
16093 - COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	17.669	0,12%
17046 - FUNDACAO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCO	131.559	0,88%
17047 - FUND.INST.TERRAS JOSE GOMES DA SILVA-ITESP	12.660	0,08%
17048 - FUND.CTO.AT.SOCIOEDUC.ADOLESC.-FUND.CASA S.P	13.149	0,09%
17055 - INST.MED.SOCIAL CRIMINOLOGIA DE SP-IMESC	781	0,01%
17056 - INST.DE PESOS E MEDIDAS EST.SP - IPEM	47.860	0,32%
18058 - CAIXA BENEFICENTE DA POLICIA MILITAR	2.999	0,02%
20058 - INST.DE PAGAMENTOS ESPECIAIS DE S.P.- IPESP	4.215	0,03%
20065 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	11.350	0,08%
23045 - FUND.CENT.EDUC.REC.E ESPORTIVO TRAB.-CERET	264	0,00%
26045 - FUNDACAO P/CONSERV.E PRODUCAO FLORESTAL SP	74.585	0,50%
26046 - FUNDACAO PARQUE ZOOLOGICO DE SAO PAULO	965	0,01%
26050 - DEPTO.DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	161.573	1,08%
26097 - CETESB-COMPANHIA AMBIENTAL DO EST.DE S.PAULO	79.858	0,54%
29049 - FUNDAP - FUND. DESENV. ADMINISTRATIVO	1	0,00%
29058 - IAMSPE - INST.ASSIST.MEDICA SERV.PUBL.ESTAD.	2.866	0,02%
29059 - AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	1.161	0,01%
29060 - AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	72.120	0,48%
37092 - CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	120.895	0,81%
38045 - FUND.PROF.DR.MANOEL PEDRO PIMENTEL-FUNAP	10.894	0,07%
39055 - DEPTO.DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	4.026	0,03%
43061 - UNIV.EST.PAULISTA JULIO MESQ.FILHO-UNESP	1	0,00%
44047 - FUNDAÇAO DESENVOLV.ADMINISTRATIVO - FUNDAP	0	0,00%
44058 - INSTITUTO ASSISTENCIA MED.SER.PUBLICO-IAMSPE	15	0,00%
48055 - AGENCIA METROPOLITANA BAIXADA SANTISTA-AGEM	2	0,00%
50090 - COMPANHIA PAULISTA EVENTOS E TURISMO-CPETUR	0	0,00%

51045 - FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	4.065	0,03%
51055 - AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSP.EST.SP.	412.100	2,77%
51056 - AG. REGUL. SANEAMENTO E ENERGIA EST.SP.	119.177	0,80%
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	206.596	1,39%
51058 - INST.ASSIS.MEDICA SERV.PUBL.ESTADUAL	957	0,01%
51090 - CIA.PAULISTA DE OBRAS E SERVICOS	477	0,00%
53055 - INST. ASSIST. MEDICA SERV. PUBLICO ESTADUAL	175.935	1,18%
53057 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	302.881	2,03%
53090 - DERSA-DESENVOLVIMENTO RODOVIARIO S.A.	26.758	0,18%
Total Geral	**14.902.787**	**100,00%**

Fonte: Sigeo.

Em outro demonstrativo, a Contadoria Geral segrega o referido saldo, de forma a identificar os destinados à aplicação em saúde e educação, precatórios, bem como os demais recursos, conforme sua origem, como multas, taxas, convênios com a União, Fundos Especiais de Despesa, Operações de Crédito e outras fontes especificadas no SIAFEM/SP.

De forma sintética, a classificação do caixa por fonte de recursos é demonstrada a seguir:

Tabela 19 - Demonstrativo de Caixa e Equivalentes de Caixa por Fontes de Recursos

Em R$ milhares

	Saldo
Caixa e Equivalentes de Caixa	**31/12/2022**
Recursos Tesouro do Estado	59.637.707
Recursos Vinculados Estaduais	3.488.759
Recursos Vinculados aos Fundos Especiais de Despesa	5.218.250
Recursos Próprios da Administração Indireta	6.042.266
Recursos Vinculados a Transferências Federais	6.008.851
Outras Fontes de Recursos - Recursos DREM - EC 93/2016	374.511
Recursos de Operações de Crédito e Contribuições do Exterior	1.106.925
TOTAL	**81.877.269**

Fonte: BGE, 2022, p. 184 a 200 e Sigeo.

Quanto ao Demonstrativo por Fontes de Recursos, esclarece-se que o saldo apontado em Fonte 'Recursos Tesouro do Estado' inclui os Recursos Extraorçamentários no total de R$ 274.505 mil.

No exercício de 2022 esta fiscalização conseguiu aprofundar em análise dos saldos de Caixa e Equivalentes de Caixa, em especial nos recursos da Conta Única[80], fonte tesouro geral.

[80] Conta Única do Tesouro (CTU) - É uma conta unificada que permite o registro e a movimentação "on line" de recursos financeiros dos órgãos e entidades estaduais no âmbito do sistema contábil (SIAFEM) bem como nos sistemas do agente financeiro do Tesouro (Banco). A Conta Única facilita o controle das finanças públicas, agiliza os processos de transferências, pagamentos a credores ou fornecedores e a descentralização financeira. A unificação de

O trabalho, desenvolvido em item próprio (VIII.4 – Panorama Geral dos controles de Caixa e Equivalentes de Caixa) se propôs a avaliar referido grupo contábil, da Administração Direta do Governo do Estado de São Paulo, incluindo as notas explicativas, com o objetivo de aumentar o grau de confiança dos usuários previstos no planejamento dos trabalhos[81], através da coleta e avaliação de evidências para determinar se as contas de Caixa[82], Conta Única – BB[83], Títulos de Liquidez Imediata[84] e Aplicação Financeira Fundo – SP II[85] estão de acordo com a estrutura das normas contábeis, bem como proporcionar a melhoria das informações e dos controles internos sobre a conformidade dos atos de gestão financeira e orçamentária e dos registros correspondentes.

As análises realizadas permitiram concluir que, **a gestão financeira** do Tesouro Estadual sobre o grupo contábil de Caixa e Equivalentes de Caixa **possui deficiências e fragilidades que podem distorcer sua situação patrimonial**, pelas razãoes apontadas, após aplicados os procedimentos de auditoria:

a) há registro contábil de recursos em caixa sem o devido lastro financeiro no montante de R$ 251.665,06, sob gestão do Tesouro Estadual (UG: 200002)[86];

b) ausência de instrumento normativo ou instrução que padronize a utilização das contas bancárias por tipo (D[87], V[88] e P[89]) utilizadas pelo Poder Executivo;

caixa facilita as aplicações financeiras do Tesouro e das diversas unidades gestoras. A Lei 4320/64 estabelece em seu art. 56 que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”.
Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Gloss%C3%A1rio-de-Termos.aspx. Acesso em 27/01/2023.

[81] cidadão paulista e usuários dos serviços públicos, servidores públicos ativos e inativos, Assembleia Legislativa de São Paulo, Agências bilaterais e multilaterais, provedores de recursos e corporações, doadores, empresas recebedoras de befícios fiscais, Relator, Conselheiros entre outros.

[82] Subitem: 11111.01.01 – Caixa (Fonte: Tesouro Geral)

[83] Subtitem:11111.02.02 – Conta Única – BB

[84] Subitem: 11111.50.11 – Títulos de Liquidez Imediata

[85] Subtiem: 11111.50.14 – Aplicação Financeira – FUNDO SPII

[86] Valor de R$ 251.665,06, fonte Sigeo (Ativo_2022_Fonte_Detalhada), extraído em 22/02/2023 às 15h45.

[87] denominadas contas de gestão das unidades a fim de cumprir as exigências contratuais e legais.

[88] denominadas contas de gestão das unidades para execução dos recursos vinculados, como convênios federais, com movimentação financeira integrada ao Siafem.

[89] contas utilizadas para gestão dos recursos do Programa de Ação Cultural (PROAC) e Programa de Incentivo ao Esporte (PIE).

c) não há garantias que todas as contas bancárias (C[90], D, V e P) sejam objeto de conciliação bancária pelas Unidades Gestoras;

d) o modelo de gestão dos ingressos e dispêndios de recursos adotado pelo Estado de São Paulo não realiza levantamento e controle de forma centralizada das contas bancárias ativas e inativas vinculadas aos CNPJs da gestão estadual, em especial do Poder Executivo, e não possui manualização de procedimentos que padronize os controles das contas bancárias a serem realizados pelas Unidades Gestoras. O entendimento é de que deve haver uma unidade centralizada, capaz de normatizar e de receber das diversas Unidades Gestoras os extratos bancários e respectivas conciliações bancárias e realizar conferência capaz de validar o saldo de disponibilidades que constará do Balanço Geral do Estado;

e) ausência de Manual ou Instrução contendo orientações sobre a padronização das conciliações bancárias realizadas pelas demais Unidades Gestoras Financeiras (UGF) do Poder Executivo Estadual;

f) ausência de Sistema informatizado que permita a realização do cruzamento entre os saldos em extratos bancários e aqueles existentes no Siafem (Prodesp) para auxiliar o processo de conciliação bancária no Estado de São Paulo;

g) ausência de escrituração contábil das movimentações dos recursos da Conta Única para as contas do tipo “D” a fim de prover o pagamento dos servidores do Estado de São Paulo; ou seja, a saída da conta tipo “D” do DDPE para pagamento dos servidores não é contabilizada, a baixa do passivo da folha de pagamento é realizada no momento da transferência de recursos da Conta Única para a conta do DDPE;

h) existe a possibilidade de cadastramento de mais de uma unidade gestora como responsável por uma conta bancária no Siafem (Prodesp);

i) não envio dos documentos de suporte necessários para efetivar a conciliação bancária da Conta Única do Tesouro Estadual, comprometendo o trabalho de validação da fidedignidade das informações registradas no Siafem (Prodesp); e

j) ausência da atuação dos Controles Internos nas atividades voltadas aos controles contábil e financeiro no Estado de São Paulo, o que pode

[90] contas do tipo “C” são abertas a fim de receber a devolução dos recursos oriundos das Ordens Bancárias rejeitadas ou canceladas na conta Única.

acarretar problemas relacionados à fidedignidade, à tempestividade a à verificabilidade da informação contábil.

2.2 CRÉDITOS A RECEBER – CURTO E LONGO PRAZO

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 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 comparativa através do SIGEO, não havendo inconsistências, a saber:

Tabela 20 - Créditos a Receber - Circulante

	31/12/2022	31/12/2021
Créditos não tributários a Receber	19.381.735.185	22.310.192.114
Créditos Tributários a Receber	23.591.082.423	20.860.842.719
Clientes	131.408.891	127.656.886
Dívida Ativa Tributária	6.356.641.253	5.748.027.303
Dívida Ativa não Tributária	142.277.329	85.411.769
Créditos Decorrentes de Transferências de Convênios	2.469.416	1.996.332
Créditos por Dano ao Patrimônio	2.109	2.109
Crédito Previdenciário a Reber	14.881.568	
(-) Ajuste de perdas de Cred. A curto prazo	- 1.400.246	-1.394.915
Total	**49.619.097.928**	**49.132.734.317**

Fonte: BGE, 2022, p. 151 e Sigeo.

Nos valores de longo prazo também não houve divergências na análise comparativa com o Sistema de Informação Contábil:

Tabela 21 - Créditos a Receber - Não Circulante

	31/12/2022	31/12/2021
Créditos não tributários a Receber	-	-
Créditos Tributários a Receber	5.420.893.745	5.128.378.880
Clientes (*)	-	-
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	-	-
Dívida Ativa Tributária	355.203.619.370	330.142.899.033
Dívida Ativa não Tributária	18.218.183.919	11.539.016.425
Outros	9.550.643.577	10.485.223.749
(-) Ajuste de perdas de Cred. A curto prazo	-	-
(-) Ajuste de perdas s/ Dívida Ativa	-224.406.974.937	-176.209.288.407
Total	**163.986.365.674**	**181.086.229.680**

Fonte: BGE, 2022, p. 151 e Sigeo.
(*) valores a receber sobre fornecimento de bens e serviços pelas empresas dependentes ou fundações

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 2022 trouxe o detalhamento da conta "Outros", apresentada a seguir, aos quais os principais valores referem-se a créditos a receber da administração indireta.

Destacam-se os relativos às concessões de estradas e rodagem, os créditos a receber da extinta Companhia de Ativos (CPA), os contratos geridos pelo Departamento de Gestão da Dívida e Haveres do Estado decorrente da extinção de órgãos e entidades do Estado de São Paulo.

Ademais, no grupo créditos a receber de controle descentralizado da Dívida Ativa Não Tributária sob o controle de unidades específicas, obteve maior relevância a movimentação que tratou da reclassificação de saldo realizada pela Fundação PROCON regularizando o registro de valores da Dívida Ativa Não Tributária – Ativo não circulante para Ativo Circulante, conta contábil adequada.

Tabela 22 - Outros - Créditos a Receber - Não Circulante

	31/12/2022	31/12/2021
Créditos decorrentes de concessões, Alienações e Negociações	**6.600.057.131**	**5.186.155.481**
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)	279.702.465	279.528.460
Tributos a recuperar / compensar (CPTM / DOCAS / TV Cultura / FURP)	461.819	404.778
Créditos a receber e valores do Procon	40.111.628	27.968.700
Créd. Conc de Dir. Uso e Exploração da FAPESP	166.607.669	161.438.594
Outros créditos a receber de longo prazo	2.535.997.685	1.139.639.084
Créditos a Receber - Controle Descentralizado	**1.036.305.688**	**3.406.484.430**
D.A. Não Trib. PROCON		2.468.420.080
D.A. Não Trib. CETESB	975.215.366	878.810.931
Outras Dívidas Ativas Não Tributárias	61.090.322	59.253.419
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	**2.525.840.132**	**2.472.067.862**
Contratos DGDHE	1.140.414.461	1.086.642.191
Outros Empréstimos	1.385.425.671	1.385.425.671
Créditos a receber de Serviços	**491.065.539**	**491.065.539**
Créditos a receber de Multas e Encargos	**37.785**	**57.307**
Provisão para Devedores Duvidosos	**- 28.235.426**	**-28.235.426**
Perdas Estimadas de Créditos não Tributários	**- 1.074.427.272**	**-1.042.371.444**
TOTAL	**9.550.643.577**	**10.485.223.749**

Fonte: BGE (p. 152).

2.3 INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS – CURTO E LONGO PRAZO

O saldo de investimentos e aplicações temporárias no curto prazo totalizam R$ 241.461.638 em 31/12/2022; ocorrendo um decréscimo de 29,96% em relação ao ano anterior (R$ 344.729.020, em 2021), decorrente do resgate

de ações no montante de R$ 103.267.382 aplicados pela Fundação de Amparao à Pesquisa do Estado – FAPESP, conforme informado em Notas Explicativas.

Os investimentos e aplicações temporárias no longo prazo apresentam o valor de R$ 1.019.573.099, evidenciando um aumento de 78,20% em relação ao ano anterior (R$ 572.158.318 em 2021). O aumento decorre preponderantemente dos Títulos diversos a receber em função da atualização dos registros contábeis realizados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado – FAPESP, cujo saldo inicial era de R$ 444.244.223 e saldo final de R$ 891.639.155, representando 87,55% do valor de títulos diversos a receber ao final do período.

A tabela a seguir demonstra a movimentação das contas durante o exercício de 2022:

Tabela 23 - Detalhamento da conta "Investimentos e Aplicações Temporárias" – 2022

	2021	Débito	Crédito	2022
INVESTIMENTOS E APLIC. TEMPORARIAS A CP	**344.729**	**101.993**	**205.200**	**241.462**
TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	**344.729**	**101.933**	**205.200**	**241.462**
ACOES	171.151	101.933	205.200	67.884
DIREITOS SOBRE CONCESSOES	173.573	-	-	173.573
LINHAS TELEFONICAS **(1)**	5	-	-	5
INVESTIMENTOS E APLIC. TEMPORARIAS A LP	**572.158**	**447.415**	**-**	**1.019.573**
ACOES	1.174	20	-	1.194
DEBENTURES SUBORDINADAS A RECEBER - PEP **(2)**	-	-	-	0
OUTROS TITULOS A RECEBER	207	-	-	207
OUTROS TITULOS E VALORES MOBILIARIOS	570.777	447.395	-	1.018.172
* = (-)AJ.DE PERDAS C/ TIT. E VALORES MOBILIA	-	-	-	0
Total Geral	**916.887**	**549.347**	**205.200**	**1.261.035**

Fonte: BGE (p. 158).

2.4 ESTOQUES

A conta de estoques, com saldo de R$ 7,8 bilhões em 31/12/2022 (R$ 6,9 bilhões em 31/12/2021) é detalhada no Balanço Geral do Estado da seguinte forma:

Tabela 24 – Estoques

Em R$ milhares

	31/12/2022	31/12/2021	Variação %
Almoxarifado	7.942.557	7.024.045	13,08%
Importações em Andamento	115.893	115.151	0,64%
Bens Adjudicados/Arrematados	18.884	20.024	-5,70%
Mercadorias para Revenda	17.581	25.595	-31,31%
Matérias-primas	14.965	15.307	-2,24%

Produtos e Serviços em Elaboração	14.554	11.987	21,41%
Estoques Inservíveis	4.973	4.973	0,00%
Materiais em Trânsito	4.330	4.314	0,36%
Material de Produção-Atividade Agropecuária	3.435	2.229	54,07%
Adiantamento a Fornecedores	0	18	-100,00%
(-) Ajuste de Perdas de Estoques	-312.182	-312.182	0,00%
Total	**7.824.990**	**6.911.463**	**13,22%**

Fonte: BGE, 2022, p.158, e Sigeo.

O grupo Estoques registra um aumento de 13,22%, saldo de R$ 7.824.990 mil, quando comparado ao exercício de 2021 (R$ 6.911.463 mil).

Dentre os itens que contribuíram para o aumento podemos destacar os materiais no estoque com controle específico, que compõem o subitem almoxarifado, os quais passaram do montante de R$ 4.792.151 mil para R$ 5.691.305 mil, em 2022, representando um aumento de 18,76%. Assim como as incorporações por execução orçamentária que passaram de 2.222.704 mil para 2.241.778 mil, em 2022, representando um aumento de 0,86%, componentes do almoxarifado.

Destaca-se que as mudanças ocorridas no Balanço Geral do Estado decorrem do processo de integração entre o Sistema de Almoxarifado e Materiais – SAM e o Sistema Integrado da Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, conforme disposto em Notas Explicativas.

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 2022 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 14,35% do Ativo Total do Estado que é de R$ 543,81 bilhões. No Balanço Patrimonial está registrado sob o título “Participações Societárias - Método de Equivalência Patrimonial”:

Tabela 25 - Investimentos Permanentes do Estado de São Paulo

R$ milhares

Código Nome Sub Item	Saldo 31/12/2021 R$	2021 AV% Ativo Total	Saldo Atual 31/12/2022 R$	2022 AV% Ativo Total (*1)	AH % 2022/2021
Investimentos Permanentes	**73.326.571**	**13,66%**	**78.056.772**	**14,35%**	**6,45%**
1221101 - PART AVALIADAS PELO METODO DE EQ. PAT	65.802.425	12,26%	70.141.451	12,90%	6,59%
122110101 - = PARTICIPACOES EM SOCIEDADES CONTROLADAS	63.398.062	11,81%	66.544.330	12,24%	4,96%
122110106 - = ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL	2.404.363	0,45%	3.597.121	0,66%	49,61%
Outros (*2)	7.503.561	1,40%	7.895.039	1,45%	5,22%
1222101 - BENS IMOVEIS PARA FUTURA UTILIZACAO	16.161	0,00%	16.206	0,00%	0,28%
1222102 - BENS IMOVEIS NAO DESTINADOS A USO	2.997	0,00%	2.577	0,00%	-14,02%
1221102 - PARTICIPACOES AVALIADAS PELO METODO DE CUSTO	1.427	0,00%	1.500	0,00%	5,09%

Fonte: BGE, 2022, conferido com SIGEO – Saldos.
(*1) Ativo total = R$ 543,81 bilhões
(*2) Soma das contas: 1223101 - TITULOS E VALORES MOBILIARIOS - RPPS; 1227101 - OBRAS DE ARTE E OUTROS BENS SINGULARES; 1227103 - BENS MOVEIS NAO DESTINADOS A USO; 1227105 - RECOLHIDAS NA CAIXA DE VALORES; 1227106 - CAUCIONADAS EM GARANTIA DE EMPRESTIMOS; 1227107 - ENTIDADES DEPOSITARIAS DE ACOES; 1227108 - EM PODER DAS ENTIDADES; 1227151 - NAO RECOLHIDAS NA CAIXA DE VALORES; 1227152 - (-) DESINCORPORACAO DE ACOES A CLASSIFICAR; 1227199 - DEMAIS INVESTIMENTOS PERMANENTES; 1229103 - (-)RED AO VLR RECUP DE INV.S DO RPPS.

Destaca-se o relevante crescimento dentro da conta "Outros", do item "1227151 – NÃO RECOLHIDAS NA CAIXA DE VALORES" que representou cerca de R$ 7,47 bilhões em 2022 (R$ 2,23 bilhões em 2021 – mais que triplicou), e representou mais de 10% do sub grupo investimentos em 2022. Em notas explicativas do BGE não constam informações suficientes e necessárias para o correto entendimento da conta, apenas:

> O item Outros apresenta no exercício de 2022 o saldo de R$ 7.895.038.720 (R$ 7.503.561.491 em 2021), dos quais R$ 7.863.703.762 são referentes a valores não recolhidos na caixa de valores, sendo que Desenvolve São Paulo, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU e Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô, juntas representam 81,52% deste valor. (BGE, fl.161).

Dessa forma, recomenda-se que a Contadoria apresente explicações complementares e suficientes em notas explicativas do Balanço do Estado quanto aos saldos que compõem a conta investimentos e que representam mais de 10% desse subgrupo patrimonial.

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 2022[91].

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:

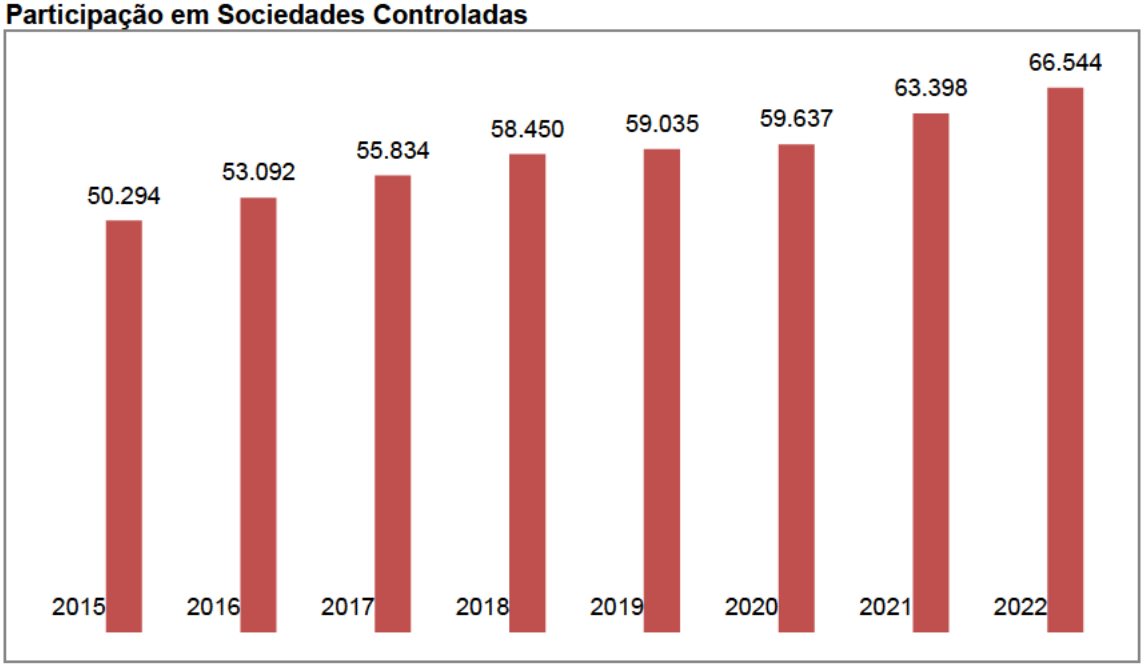
> a. Aplicação do percentual de participação no capital social sobre o resultado da subtração do patrimônio líquido da investida do valor do adiantamento para aumento de capital concedido a essa; e
>
> b. Subtração, do montante referido na alínea “a”, dos lucros não realizados nas operações intercompanhias, 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”.

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:

[91] MCASP, 9ª edição, p. 178. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26.

Gráfico 11 – Evolução dos Investimentos Empresas Estatais Não Dependentes - Participação em Sociedades Controladas



Fonte: SIGEO – Saldos.

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 2022:

Tabela 26 - Participações societárias do Estado de São Paulo conforme BGE 2022 – Empresas não dependentes

31/12/2022
R$ milhares

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	35.378.748		35.378.748	97,39956	34.458.745
SABESP	27.355.286		27.355.286	50,3	13.759.709
CDHU	11.363.501	875.070	10.488.431	99,9999998	10.488.431
DESENVOLVE SP	3.386.063	1.000.000	2.386.063	99,998	2.386.016
COSESP	126.249		126.249	94,73080967	119.597
CPP	1.509.620		1.509.620	99,999999	1.509.620
CPSEC	283.096		283.096	99,97054	283.012
EMAE	947.910		947.910	97,84	927.435
EMTU	2.092.796	308.269	1.784.528	100	1.784.528
PRODESP	829.400		829.400	99,73934923	827.238
Total	**83.272.669**	**2.183.339**	**81.089.331**		**66.544.330**

Fonte: BGE 2022 (fl.162).

Esta fiscalização realizou a verificação do Patrimônio Líquido informado no BGE 2022 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. Divergências foram localizadas quanto ao Patrimônio Líquido de todas as empresas, com exceção da Desenvolve-SP e a Cosesp cujos demonstrativos não foram localizados, conforme demonstrado abaixo:

Tabela 27 - Empresas Estatais não dependentes - Patrimônio Líquido Publicado no DOE e diferença do BGE 2022

31/12/2022 R$ milhares

Empresas	Data de Publicação do BP no DOE	Patrimônio Líquido conforme DOE	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital	PL (-) AFAC	Percentual de Participação no Capital Social	Saldo do Investimento pelo MEP (*1)	Saldo do Investimento pelo MEP (*2)	Diferença Saldo do Investimento (DOE - BGE)
		(1)	(2)	(3) = (1 - 2)	(4)	(5) = (3 x 4)	(6)	(7) = (6-5)
METRÔ	12/4/23	35.306.454	0	35.306.454	97,39956	34.388.331	34.458.745	-70.414
SABESP	25/3/23	27.333.533	0	27.333.533	50,3	13.748.767	13.759.709	-10.942
CDHU	20/4/23	11.415.475	875.070	10.540.405	99,9999998	10.540.405	10.488.431	51.974
DESENVOLVE SP	19/4/23	3.386.063	1.000.000	2.386.063	99,998	N/C	2.386.015	-
COSESP (*3)		126.249	0	126.249	94,73080967	N/C	119.597	-
CPP	18/4/23	1.954.372	0	1.954.372	99,999999	1.954.372	1.509.620	444.752
CPSEC	30/3/23	301.380	0	301.380	99,97054	301.291	283.012	18.279
EMAE	30/4/23	1.124.182	0	1.124.182	97,84	1.099.900	927.435	172.465
EMTU	30/3/23	2.108.708	308.268	1.800.440	100	1.800.440	1.784.528	15.912
PRODESP	12/4/23	826.631	0	826.631	99,73934923	824.476	827.238	-2.762
Total		**83.883.047**	**2.183.338**	**81.699.709**		**67.163.594**	**66.544.330**	**619.264**

Fonte: Publicação do Balanço Patrimonial no Caderno Empresarial DOE de 2023.
(*1) Apurado conforme PL publicado no DOE.
(*2) Apurado conforme PL publicado no BGE 2022, p. 162.
(*3) Demonstrações contábeis não localizadas no DOE-SP, empresa extinta em 2022.

Em 2019, devido grandes divergências verificadas nessa mesma análise, foi reiterada a recomendação de anos anteriores para que constasse em Notas Explicativas a data de referência do Balanço Patrimonial ou balancete considerado e análise quanto a eventuais eventos subsequentes relevantes que possam impactar o cálculo realizado.

Em 2020 e 2021 notaram-se avanços quanto às adequações entre os saldos do Patrimônio Líquido de ambas as informações por conta de iniciativa da Contadoria para lidar com o lapso temporal curto entre o encerramento do exercício e a data de encerramento do Siafem. A título de exemplo, a Contadoria editou a Instrução CGE-G 001/2021[92], estabelecendo os procedimentos de envio dos documentos necessários e os prazos para o tratamento do encerramento de registros contábeis no SIAFEM/SP.

> 3. Ocorrida a publicação ou divulgação dos demonstrativos contábeis da empresa estatal dependente ou não dependentes, em Diário Oficial ou na rede mundial, a Contadoria Geral do Estado deverá ser comunicada sobre quaisquer diferenças que forem identificadas em relação aos registros finalizados no sistema SIAFEM e/ou em relação ao Balancete/Balanço encaminhado formalmente.

No BGE 2022, a Contadoria descreveu a manutenção do mesmo procedimento. Relatou em Notas Explicativas que por meio do Decreto de Encerramento do Exercício de 2022 (Decreto nº 67.268, de 11 de novembro de 2022), estabeleceu-se a seguinte orientação às Empresas Estatais Dependentes e Não Dependentes:

> Artigo 15 - As Empresas Estatais, Dependentes e Não Dependentes, deverão encaminhar sua posição acionária, saldo patrimonial e respectivo balancete de dezembro de 2022, devidamente assinado, à Contadoria Geral do Estado, em conformidade com a Instrução CGE 01/2021, até 10 de fevereiro de 2023, para fins de consolidação dos registros contábeis da conta de Investimentos, do acionista majoritário, no SIAFEM/SP.
>
> Parágrafo único - Na impossibilidade de encaminhamento da posição do balancete fechado em 31 de dezembro de 2022 no prazo estabelecido no "caput" deste artigo, a empresa deverá encaminhar o balancete fechado de 30 de novembro de 2022.

Para avaliação dos investimentos em MEP da empresas apresentadas na Tabela 27, o BGE 2022 (pág. 160) apresenta as datas e descrição dos tipos de documentos encaminhados com a posição do Patrimônio Líquido pelas Estatais, antes da validação final em Assembleia Geral Ordinária – AGO, em atenção à antecipação de prazo para encerramento dos registros

[92] Disponível em: https://legislacaofinanceira.fazenda.sp.gov.br/Estadual/INSTRU%C3%87%C3%83O%20CGE%20001-2021.pdf. Acesso 01/05/2023.

contábeis no SIAFEM estabelecidos no Decreto 67.268/2022, e, independentemente da aprovação das demonstrações financeiras em AGO na forma estabelecida pela Lei 6.404/76.

Dessa forma, apesar do esforço por parte da Contadoria a dar maior confiabilidade para esse registro contábil, as diferenças dos valores encontrados no Balanço em 2022 foram na casa dos R$ 610 milhões, o que resultou na subavaliação da conta de ativo não circulante grupo investimentos em R$ 619.264 mil conforme demonstrado na tabela anterior.

Dessa forma, recomendação é de que a Contadoria acompanhe eventuais eventos subsequentes que possam impactar de forma relevante no resultado da equivalência patrimonial registrado nas demonstrações contábeis publicadas pelas empresas e, se anterior à publicação das demonstrações do Governo do Estado, inclua esclarecimentos em Notas Explicativas do BGE demonstrando a variação desses saldos, e os impactos patrimoniais resultantes.

Relacionamos a seguir, os valores divulgados nos resultados das empresas públicas não dependentes divulgados em suas demonstrações contábeis publicadas no DOE. Verifica-se que o Metrô e CDHU apresentaram prejuízo no exercício e, juntamente com a EMTU apresentam prejuízos acumulados da ordem da R$ 17,60 bilhões em 31/12/2022:

Tabela 28 - Resultados das Empresas Públicas Não Dependentes em 2022

R$ milhares

Empresa	Resultado do Exercício de 2021	Resultado do Exercício de 2022	Resultado acumulado Negativo conf. Demonstrações Publicadas de 31/12/2022
METRÔ	-759.405	-1.167.147	-10.536.784
SABESP	2.305.869	3.121.267	
CDHU	-203.365	-504.390	-6.632.325
DESENVOLVE SP	101.521	202.682	0
CPP	76.743	178.376	
CPSEC	4.559	18.366	
EMAE	149.918	68.015	
EMTU	-44.976	15.912	-431.706
PRODESP	123.353	218.009	0
Total	**1.754.217**	**2.151.090**	**-17.600.815**

Fonte: Demonstrações Contábeis de 2022, publicadas no DOE em 2023.

Alerta que se faz é que o Estado permaneça vigilante quanto a esses investimentos. A participação no capital social destas empresas é próxima de 100%, com exceção da SABESP e, por isso, insistentes prejuízos comprometem significantemente o patrimônio público do Estado. Em 2022 o património do Estado foi impactado da seguinte forma:

Tabela 29 - Resultado do MEP contabilizado em 2022

R$ milhares

Empresas	Saldo do Investimento pelo MEP 2021	Saldo do Investimento pelo MEP 2022	Diferença
METRÔ	33.131.357	34.458.745	1.327.388
SABESP	12.326.402	13.759.709	1.433.307
CDHU	10.021.803	10.488.431	466.628
DESENVOLVE SP	2.303.805	2.386.016	82.210
COSESP (*2)	119.597	119.597	0
CPP	1.830.906	1.509.620	-321.287
CPSEC	422.832	283.012	-139.820
EMAE	800.586	927.435	126.849
EMTU	1.784.528	1.784.528	0
PRODESP	656.246	827.238	170.993
Total	**63.398.062**	**66.544.330**	**3.146.268**

Fonte: Elaborado pela fiscalização a partir de dados do BGE 2022, p. 162.

Alguns casos chamaram atenção, como o do Metrô, que possuía resultado acumulado negativo, apurou prejuízo no exercício de 2022 e, conforme demonstrado acima, apresentou um resultado positivo para a equivalência patrimonial. A explicação, conforme figura abaixo é a integralização de capital no valor de R$ 2.382.937 mil que, sendo superior ao prejuízo no exercício, viabilizou uma variação positiva no Patrimônio Líquido.

Figura 1 - DMPL do Metrô - 2022

DFs Individuais / Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido / DMPL - 01/01/2022 à 31/12/2022

(Reais Mil)

Código da Conta	Descrição da Conta	Capital Social Integralizado	Reservas de Capital, Opções Outorgadas e Ações em Tesouraria	Reservas de Lucro	Lucros ou Prejuízos Acumulados	Outros Resultados Abrangentes	Patrimônio Líquido
5.01	Saldos Iniciais	43.307.459	-16	0	-9.369.637	78.116	34.015.922
5.03	Saldos Iniciais Ajustados	43.307.459	-16	0	-9.369.637	78.116	34.015.922
5.04	Transações de Capital com os Sócios	2.382.937	0	0	0	0	2.382.937
5.04.01	Aumentos do Capital	2.382.937	0	0	0	0	2.382.937
5.05	Resultado Abrangente Total	0	0	0	-1.167.147	74.742	-1.092.405
5.05.01	Lucro Líquido do Período	0	0	0	-1.167.147	0	-1.167.147
5.05.02	Outros Resultados Abrangentes	0	0	0	0	74.742	74.742
5.05.02.06	Valor Justo sobre Títulos e Valores Mobiliários	0	0	0	0	-256	-256
5.05.02.07	Ganho Atuarial	0	0	0	0	74.998	74.998
5.07	Saldos Finais	45.690.396	-16	0	-10.536.784	152.858	35.306.454

Fonte: Disponível em: transparencia.metrosp.com.br/sites/default/files/DFP%202022.pdf.

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 2019, comparando os valores dos Patrimônios Líquidos nas demonstrações publicadas no DOE com os informados no BGE 2019, encontrou-se uma diferença de R$ 9,4 milhões, o que provocou subavaliação do Patrimônio consolidado do Estado de São Paulo. Tendo isso em vista, no julgamento das Contas do Governador daquele ano, constou como recomendação ao Governo do Estado de São Paulo (TC-002347.989.19-6), para que:

> Aprimore as técnicas para estimar o resultado das Empresas Estatais Dependentes consolidado no Balanço Geral do Estado, garantindo a consistência nos seus dados e indicando a data a que se referem os resultados; (fl.120)

Em 2022, 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). Confrontando com os saldos dos PLs encontrados nas demonstrações contábeis publicadas no DOE-SP, encontrou-se divergências na ordem de R$ 256,85 milhões:

Tabela 30 - Consolidação das Empresas Dependentes do Estado conforme BGE 2022

31/12/2022 R$ milhares

Empresas dependentes	Data de Publicação do BP no DOE	Patrimônio Líquido 2022 conf. BGE	Patrimônio Líquido 2022 conf. Demontrações Publicadas no DOE	Diferença:	Participação conf. BGE (%)
Companhia DOCAS de São Sebastião - DOCAS	25/03/2023	199.234	198.310	924	99,00000000
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM	13/04/2023	10.242.260	10.070.235	172.025	99,99904000
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB	14/04/2023	145.775	79.466	66.309	99,99894300
Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT	25/03/2023	108.575	87.552	21.023	99,99967527
Dersa	28/03/2023	-1.134.665	-1.131.238	-3.427	99,99999948
Total		**9.561.179**	**9.304.325**	**256.854**	

Fonte: BGE 2022 (fl.163) e demonstrações publicadas no DOE.

No que se refere aos registros contábeis na conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital - AFAC das empresas dependentes, não foram localizadas divergências:

Tabela 31 - Empresas Estatais dependentes - AFAC apresentado BGE X Publicado no DOE referente a 2022

31/12/2022 R$ milhares

Empresas dependentes	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital 2022 conf. BGE	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital 2022 conf. Demonstrações Publicadas no DOE	Diferença:
Companhia DOCAS de São Sebastião - DOCAS	286.718	286.718	0

Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM	1.125.884	1.125.884	0
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB			0
Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT	1.181	1.180	0
Dersa			0
Total	**1.413.782**	**1.413.782**	**0**

Fonte: BGE 2022 (fl.163) e demonstrações publicadas no DOE.

Assim como o caso das empresas que se utilizam do MEP (empresas não dependentes), nota-se uma divergência nos saldos de suas demonstrações contábeis finais publicados no DOE com os saldos dos balanços utilizados pela Contadoria do Estado para consolidação do BGE, tal divergência pode implicar em saldos discrepantes e precisam estar apresentados como eventos subsequentes, uma vez que eles implicam diretamente na transparência e qualidade das informações.

Ainda dentro do escopo das Empresas Dependentes do Estado, a tabela a seguir busca analisar as respectivas situações econômicas das empresas públicas dependentes.

Tabela 32 - Resultados das Empresas Públicas Dependentes em 2022 e 2021

R$ milhares

Empresa	Resultado do Exercício de 2021	Resultado do Exercício de 2022	Resultado acumulado conf. Demonstrações Publicadas até 31/12/2022
CPTM	-469.383	-432.767	-9.825.924
DOCAS	-13.486	-15.958	-106.156
CETESB	59.730	-116.332	-109.392
IPT	-1.995	-19.842	-211.628
DERSA	-190.953	-527.163	-3.018.608
SOMA Prejuízos	**-616.087**	**-1.112.062**	**-13.271.708**

Fonte: Demonstrações Contábeis Publicadas no DOE em 2023.

Como alertado por essa fiscalização em instrução do exercício de 2020, recorrentes prejuízos representam preocupante situação, pois tais empresas, conforme demonstra a tabela seguinte, recebem recursos orçamentários da fonte tesouro para custeio de pessoal e outras despesas de manutenção (R$ 2,74 bilhões), e que por isso são consideradas dependentes. Além disso, recebem recursos a título de subscrição de ações para aumento de capital, fonte do tesouro (R$ 1,11 bilhão) e, no caso da CPTM, IPT e DERSA têm também outras fontes de recursos, como vinculados federais, operações de crédito e outras que totalizaram R$ 249 milhões demonstrados a seguir.

Tabela 33 - Recursos recebidos do Tesouro e Subscrição de capital em 2022

Empresa	Despesas Orçamentárias - fonte tesouro – R$ (A)	Subscrição de ações para aumento de capital fonte Tesouro – R$ (B)	Total recursos recebidos do Tesouro – R$ (A+B)	Subscrição de ações para aumento de capital - outras fontes – R$
CPTM	2.416.285.737	1.078.842.409	3.495.128.146	129.793.536
DOCAS	17.663.530	7.144.353	24.807.883	-
CETESB	60.053.852	800.000	60.853.852	-
IPT	130.358.497	26.859.015	157.217.512	175.535
DERSA	118.726.241	-	118.726.241	118.726.241
SOMA	**2.743.087.857**	**1.113.645.777**	**3.856.733.634**	**248.695.312**

Fonte: (A) SIGEO - Despesa Elemento, fonte de Recursos TESOURO - CREDITO POR SUPERAVIT FINANCEIRO; RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES; TESOURO- CRED.ESPECIAL; TESOURO-CRED.EXTRAORDINARIO; TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR; TESOURO-DOT.INICIAL E CRED.SUPLEMENTAR-INTRA.
(B) BGE, 2022, p. 124.

Apesar desse custeio, como foi demonstrado, as empresas vêm acumulando prejuízos totais de mais de R$ 13,27 bilhões, sendo R$ 1,11 bilhões somente do exercício de 2022, ou seja, na prática, a subscrição de ações realizada é, na realidade, cobertura de prejuízos, e não investimento. Quando comparamos esse resultado com o ano anterior, percebemos que houve um prejuízo de aproximadamente o dobro. Como recomendação das Contas Anuais analisadas por essa Corte, 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 esperados[93]. 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.

É necessário discordar. Os aportes de capital do Estado estão, indiretamente, fazendo cobertura aos prejuízos operacionais, inclusive com

[93] TC-005866.989.20 - Evento 568.31, pág. 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.

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

O item Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – AFAC representa os recursos transferidos pelo acionista majoritário às empresas estatais e ainda não incorporados ao capital social da empresa.

Os adiantamentos para futuro aumento de capital totalizam R$ 3,60 bilhões em 2022. Esse valor é resultante de valores transferidos para as empresas não dependentes (R$ 2,18 bilhão) e para as empresas estatais dependentes (R$ 1,41 bilhão), detalhados na tabela a seguir:

Tabela 34 - Adiantamento para Futuro Aumento de Capital 2021 e 2022

R$ milhares

Empresas	Valor 2022 (Conforme BGE)	Valor 2022 (Conforme DOE)	Diferença
Empresas estatais não dependentes	**2.183.339**	**2.183.338**	**Diferença**
METRÔ	0	0	**-1**
SABESP	0	0	0
CDHU	875.070	875.070	0
DESENVOLVE SP	1.000.000	1.000.000	0
COSESP (*1)	0	0	0
CPP	0	0	0
CPSEC	0	0	0
EMAE	0	0	0
EMTU	308.269	308.268	0
PRODESP	0	0	-1
Empresas dependentes	**1.413.782**	**1.413.782**	0
Companhia DOCAS de São Sebastião - DOCAS	286.718	286.718	-
Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM	1.125.884	1.125.884	-
Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB			-
Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT	1.181	1.180	-
Dersa			-
Total Geral	**3.597.121**	**3.597.120**	**0**

Fonte: BGE-2022 (pág. 162 a 164).

Além dos aumentos de capital originários dos adiantamentos para futuro aumento de capital, em 2022, ocorreram também aumentos de capital por subscrição de ações no montante de R$ 2 bilhões, conforme demonstrativo do BGE:

Tabela 35 - Valor de subscrição de ações de Empresas não dependentes

R$ milhares

Empresa	Fonte de Recurso	2021	2022
CDHU	Tesouro	1.244.193	300.000
	Recursos	**1.244.193**	**300.000**
EMTU	Tesouro	100.200	57.230
	Op. Cred. e contrib. do exterior	38	31
	Recurso DREM - EC 93/2016	0	0
	Recursos	**100.238**	**57.261**
Metrô	Tesouro	2.103.283	639.256
	Op. Cred. e contrib. do exterior	212.629	721.243
	Recurso DREM - EC 93/2016	0	0
	Crédito por Superávit Financeiro	6.920	274.115
	Recursos provenientes de alienações de bens		44.556
	Recursos	**2.322.832**	**1.679.169**
CPP	Tesouro	400.000	0
	Recursos	**400.000**	**0**
DESENVOLVE SP	Tesouro	1.000.000	0
	Crédito por Superávit Financeiro	2.069.000	0
	Recursos	**3.069.000**	**0**
Total Geral		**7.136.264**	**2.036.431**

Fonte: BGE, 2022, pág. 125-127, conforme SIGEO- Saldos.

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 36 - Participações avaliadas pelo método de custo

Empresas	31/12/2021	31/12/2022	AV % 2022	AH% 2022/2021
ALGAR TELECOM S/A	453.837	474.778	31,66%	4,61%
CIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM	728.938	780.326	52,04%	7,05%
SAO PAULO TRANSPORTE S.A.	173.499	173.499	11,57%	0,00%
DESENV. RODOVIARIO S/A – DERSA*	70.752	70.752	4,72%	0,00%
TELECOMUNICACOES BRASILEIRAS S.A. – TELEBRAS	133	133	0,01%	0,00%
CIA.TRANSMISSAO ENERG.ELET.PLT-CTEEP	97	97	0,01%	0,00%
DELTA DE ARCOS S.A	3	3	0,00%	0,00%
DELTA DE MATOZINHOS S.A	9	9	0,00%	0,00%
Total	**1.427.268**	**1.499.597**	**100,00%**	**5,07%**

Fonte: BGE, 2022 - item 5.1.6.2 Participações Societárias – Método de Custo, p.163.

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 2022 registraram no Balanço Patrimonial do Estado o saldo R$ 18,78 milhões:

Tabela 37 - Propriedades para Investimento 2021 e 2022

Propriedades para Investimento	Saldo R$ 31/12/2021	Saldo R$ 31/12/2022	AV % 2021
GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO	16.161.012	16.205.567	86,28%
122210102 – EDIFICIOS (*1)	16.161.012	16.205.567	86,28%
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP	2.996.885	2.576.885	13,72%
122210203 - PREDIOS	2.996.885	2.576.885	13,72%
Total	**19.157.897**	**18.782.452**	**100%**

Fonte: BGE, 2022 – item 5.1.6.3 Propriedades para Investimentos, p. 164 e Sigeo– Saldos.
(*1) imóveis antes pertencentes ao Centro Regional de Administração do ABCD, da Secretaria da Fazenda e Planejamento, transferidos para a Fazenda Pública e incorporados aos registros da administração direta.

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 Patrimoniais[94]. 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 serviços[95].

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 residual[96].

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

[94] São exceções aos procedimentos mencionados: ativos biológicos, produtos agrícolas, direitos minerais e reservas minerais tais como petróleo, gás natural e recursos não regenerativos semelhantes.

[95] Por exemplo, o caso de um prédio histórico usado como escritório.

[96] MCASP 9º ed – Parte II, item 11 - Ativo Imobilizado, pág. 224 em diante.

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 Contábeis[97].

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 2022, 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 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 2022, p. 16)

E em relação aos bens obtidos a título gratuito 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

[97] BGE 2022, página 15

> inicialmente pelo valor contábil líquido da unidade de origem na data da transferência. (BGE 2022, p. 15-16)

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 depreciação[98].

A composição do imobilizado (bens móveis e imóveis) foi apresentada no Balanço Geral do Estado de 2022 conforme abaixo:

Tabela 38 – Imobilizado (valores em reais)

Imobilizado	31/12/2022	31/12/2021
Bens Móveis	28.566.719.401	25.949.774.019
Bens Imóveis	130.835.870.891	128.119.703.667
Total	**159.402.590.291**	**154.069.477.686**

Imobilizado - Poder - Órgão	31/12/2022	31/12/2021
Executivo	157.122.571.449	151.796.595.798
Judiciário	1.795.785.954	1.825.248.275
Ministério Público	246.336.577	222.343.510
Legislativo	107.973.727	103.559.170
Tribunal de Contas do Estado	129.922.584	121.730.934
Total	**159.402.590.291**	**154.069.477.686**

Fonte: BGE 2022, página 165.

A seguir, detalhamos a evolução, por Poder, nos últimos 5 anos dos registros contábeis dos bens móveis e imóveis:

Tabela 39 - Imobilizado Saldos detalhados de 2018 a 2022 - Por Poder

Saldo Atual - R$ milhares

Código Nome Título	2018	2019	2020	2021	2022	AH% 2022/2021
0 - PODER EXECUTIVO	**146.366.113**	**146.041.569**	**148.404.877**	**151.796.596**	**157.122.571**	**3,51%**
1231 - BENS MOVEIS	26.095.415	24.890.690	28.703.915	31.631.546	34.993.301	10,63%
1232 - BENS IMOVEIS	126.333.017	128.554.507	132.360.264	134.021.919	137.687.469	2,74%
1238 - (-) DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS	-6.062.010	-7.403.313	-12.659.207	-13.853.710	-15.555.066	12,28%
1239 - (-) REDUCAO AO VLR RECUPERAVEL DE IMOBILIZADO	-309	-315	-96	-3.159	-3.132	-0,87%
1 - PODER LEGISLATIVO	**201.678**	**207.646**	**219.722**	**225.290**	**237.896**	**5,60%**
1231 - BENS MOVEIS	72.942	72.141	71.104	70.206	80.191	14,22%
1232 - BENS IMOVEIS	128.736	135.505	148.618	155.084	157.705	1,69%
2 - PODER JUDICIARIO	**921.436**	**1.845.201**	**1.849.676**	**1.825.248**	**1.795.786**	**-1,61%**
1231 - BENS MOVEIS	702.412	746.841	739.996	733.962	806.137	9,83%
1232 - BENS IMOVEIS	650.990	1.564.153	1.606.506	1.636.829	1.568.778	-4,16%
1238 - (-) DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS	-431.966	-465.794	-496.826	-545.543	-579.129	6,16%

[98] BGE 2022, item 2.3.6 Imobilizado, página 16.

3 - MINISTERIO PUBLICO	**278.101**	**288.386**	**302.484**	**222.344**	**246.337**	**10,79%**
1231 - BENS MOVEIS	127.170	128.486	134.694	143.876	158.040	9,84%
1232 - BENS IMOVEIS	150.931	159.900	167.790	175.654	189.999	8,17%
1238 - (-) DEPRECIACAO, EXAUSTAO E AMORT ACUMULADAS				-97.187	-101.702	4,65%
Total Geral	**147.767.328**	**148.382.803**	**150.776.758**	**154.069.478**	**159.402.590**	**3,46%**

Fonte: SIGEO.

2.6.1 Bens Móveis

O Estado desenvolveu[99] entre 2015 e 2017 o Sistema de Administração para Almoxarifado 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 almoxarifados e outro para os bens móveis. Os seguintes normativos foram editados com a finalidade de orientar os setoriais:

- 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 setoriais do Estado por meio de contratação das

[99] Resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 16/2020 DCG-1.

setoriais 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 móveis[100].

No exercício de 2021, o trabalho desenvolvido pela Contadoria Geral do Estado e PRODESP para automatização do processo de integração avançou mais seis entidades, a saber: Secretaria da Administração Penitenciária, Ministério Público, Fundação CASA, Fundação Instituto de Terras, Fundação Procon e Secretaria da Saúde[101].

Durante o exercício de 2022 foram implantadas em 627 unidades gestoras e 273 finalizaram o processo de integração SAM/SIAFEM com os controles de bens móveis e os registros contábeis dessas unidades ocorrendo de forma automatizada. Os trabalhos de acompanhamento desses processos continuarão nas outras 354 unidades gestoras com previsão para finalização em 2023, conforme informado pela Secretaria da Fazenda.

Abaixo relação dos bens móveis do Poder Executivo que totalizaram o valor de R$ 34,99 bilhões em 2022:

Tabela 40 – Evolução do reconhecimento de bens móveis Poder Executivo 2018 a 2022

Saldo Atual - R$ milhares

1231 - BENS MOVEIS	2018	2019	2020	2021	2022
Total Geral	**26.095.415**	**24.890.690**	**28.703.915**	**31.631.546**	**34.993.301**
1231101 - MAQUINAS, APA, EQUIPAMENTOS E FERRAMENTAS	6.853.989	7.225.188	7.660.448	8.505.884	8.764.428
1231102 - BENS DE INFORMATICA	2.263.317	2.441.816	2.498.942	2.826.839	3.332.844
1231103 - MOVEIS E UTENSILIOS	2.234.894	2.298.222	2.258.253	2.502.911	2.815.241
1231104 - MAT CULTURAIS, EDUCACIONAIS E DE COMUNICACAO	286.878	337.322	345.393	389.744	424.523
1231105 – VEICULOS (*1)	6.752.607	4.370.068	6.601.390	7.052.806	8.558.502
1231106 - PECAS E CONJUNTOS DE REPOSICAO	6.467	6.435	6.315	6.313	6.333
1231107 - BENS MOVEIS EM ANDAMENTO	19.867	16.672	14.209	15.111	13.909
1231108 - BENS MOVEIS EM ALMOXARIFADO	5.237.926	6.002.087	7.053.982	8.640.140	8.945.319
1231109 - ARMAMENTOS	390.884	396.970	447.616	511.763	598.681
1231110 - SEMOVENTES	9.767	11.156	12.205	14.432	10.404
1231111 - INSTRUMENTOS PARA DESENHO	1.585	1.561	1.623	1.895	1.541
1231199 - DEMAIS BENS MOVEIS (*2)	2.037.232	1.783.193	1.803.541	1.163.706	1.521.575

Fonte: Sigeo.
(*1) veículos terrestres, ferroviários, aeronaves e embarcações.
(*2) Inclui bens em poder de terceiros.

A movimentação dos bens móveis foi detalhada no Balanço Geral

[100] Resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 11/2021 DCG-1.

[101] Resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 17/2022 DCG-1.

do Estado 2022. As adições de bens móveis foram ocasionadas pelo reconhecimento de alguns ativos, realizado como parte da adoção dos novos procedimentos contábeis patrimoniais do MCASP[102]. Os itens que sofreram maiores variações de saldo em relação ao ano anterior foram: veículos, bens de informática e depreciação acumulada.

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.

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;

- 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; e

- Política Contábil para registros de Bens Imóveis.

O Decreto nº 61.163, de 10 de março de 2015, atualizado pelo Decreto nº 64.030, de 27 de dezembro de 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:

[102] BGE 2022 nota explicativa 2.3.6 página 14 e BGE 2022 página 166.

> 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.

Devido a várias alterações administrativas entre 2018 e 2023, com respectiva mudança do Conselho de Patrimônio Imobiliário e promovida posteriormente em 2022 à Coordenadoria do Patrimônio, não ocorreram avanços nas definições de novos procedimentos a serem adotados junto ao sistema SGI que possibilitassem avanço também em relação ao assunto no SIAFEM[103].

Ainda em resposta à requisição nº 05/2023, a Contadoria Geral do Estado informa que retomou o assunto, internamente, em 2021 e identificou a necessidade de revisão dos procedimentos contábeis desenvolvidos em 2016 e 2017 em relação às alterações nos normativos contábeis editados pelo CRC às produzidas pela Secretaria do Tesouro Nacional relacionadas principalmente ao Plano de Contas da Federação. Assim foi contratada consultoria para realizar a revisão do trabalho no período de outubro de 2021 a abril de 2022.

Complementa ainda que, no Sistema SIAFEM/SP, o trabalho de readequação para execução dos novos procedimentos e o correto registro e reconhecimento dos Bens Imóveis e de Infraestrutura foi novamente postergado em razão de outras demandas prioritárias do setor. Desta maneira encaminhou o novo cronograma definido para continuidade dos trabalhos no SIAFEM:

[103] Resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 05/2023 DCG-1, página 1.

Quadro 7 - Cronograma dos trabalhos no SIAFEM no exercício de 2023

Novo Cronograma para Bens Móveis e de Infraestrutura:

Procedimento/Ação	**Prazo**
Finalização dos testes de adequação dos registros contábeis no ambiente de homologação do SIAFEM/SP	Fevereiro/2023
Divulgação dos novos procedimentos relacionados aos registros dos Bens Imóveis e de Infraestrutura	Maio/2023
Disponibilização dos novos Procedimentos Contábeis no SIAFEM	Abril/2023
Período de treinamento com as unidades do Estado – Procedimentos Contábeis	Maio a Julho/2023

Fonte: Resposta à Requisição DCG-1 nº 5/2023.

Assim, 2022, permaneceu sem alteração em relação aos imóveis identificados e contabilizados decorrentes do trabalho realizado pela consultoria FIPECAFI no que se refere ao controle e posição contábil dos imóveis do Estado[104].

A Contadoria destaca ainda que, de acordo com manifestação da Coordenadoria do Patrimônio Imobiliário, está em andamento um novo sistema 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 Coordenadoria[105].

Após os esclarecimentos prestados a esta fiscalização pela Secretaria da Fazenda e Planejamento[106], 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 2022 não houve avanço nos aspectos e procedimentos de reconhecimento dos bens imóveis em

[104] Resposta à Requisição DCG-1 nº 05/2023.

[105] Resposta à Requisição de Documentos e Informações nº 05/2023 DCG-1, página 2.

[106] Requisição DCG-1 nº 05/2023.

relação ao exercício anterior. Desde 2018 estão paralisadas as iniciativas para regularização do reconhecimento dos bens móveis.

A seguir apresentamos a composição dos bens imóveis do Estado em 31 de dezembro de 2022 e 2021, incluindo todos os poderes:

Tabela 41 – Composição dos Bens Imóveis (em reais)

Bens Imóveis	31/12/2022	31/12/2021
Estradas	43.894.417.770	43.894.417.770
Obras em Andamento	33.777.593.893	29.856.378.667
Terrenos	24.891.244.993	25.368.445.431
Edifícios	12.130.338.077	12.128.246.527
Aquartelamentos	8.274.645.742	8.274.645.742
Presídios e Delegacias	4.113.876.853	4.113.876.853
Instalações para Infraestrutura	2.867.656.033	2.866.655.194
Outros Bens de uso Especial	2.866.583.435	2.866.581.935
Bens Imóveis em Andamento	2.800.221.346	2.772.777.055
Imóveis de uso Educacional	1.710.369.732	1.662.113.447
Reforma, Benfeitoria ou Melhoria	790.027.914	810.247.183
Hospitais e Unidades de Saúde	554.146.980	553.726.532
Laboratórios e Observatórios	390.646.000	390.646.000
Prédios	244.068.493	217.178.718
Benfeitorias em Propriedades de Terceiros	152.115.180	74.944.633
Fazendas, Parques e Reservas	67.470.073	61.272.211
Estudos e Projetos	46.256.087	45.058.964
Imóveis de uso Recreativo	21.980.000	21.980.000
Imóveis Comerciais	10.292.800	10.292.800
(-) Depreciação/Amortização Acumulada	(8.764.955.031)	(7.866.718.676)
(-) Redução a Valor Recuperável	(3.125.480)	(3.063.320)
Total	**130.835.870.891**	**128.119.703.667**

Fonte: BGE 2022, item 5.1.7.2.1 página 167.

A movimentação dos bens imóveis ocasionadas pelo reconhecimento de alguns ativos foi detalhada no Balanço Geral do Estado 2022 (BGE, 2022, p. 168).

Tabela 42 – Bens Imóveis – Movimentação (em reais)

31/12/2022

Bens Imóveis - Movimentação	Saldo Inicial	Adições	Baixas e Transferências	Total
Estradas	43.894.417.770			43.894.417.770
Obras em Andamento	29.856.378.667	5.328.978.082	(1.407.762.856)	33.777.593.893
Terrenos	25.368.445.431	1.936.788.374	(2.413.988.813)	24.891.244.993
Edifícios	12.128.246.527	120.640.232	(118.548.682)	12.130.338.077
Aquartelamentos	8.274.645.742			8.274.645.742
Presídios e Delegacias	4.113.876.853	14.698	(14.698)	4.113.876.853
Instalações para Infraestrutura	2.866.655.194	1.718.854	(718.015)	2.867.656.033
Outros Bens de uso Especial	2.866.581.935	34.516.524	(34.515.024)	2.866.583.435
Bens Imóveis em Andamento	2.772.777.055	43.156.149	(15.711.859)	2.800.221.346
Imóveis de uso Educacional	1.662.113.447	48.256.285		1.710.369.732
Reforma, Benfeitoria ou Melhoria	810.247.183	2.184.304	(22.403.573)	790.027.914
Hospitais e Unidades de Saúde	553.726.532	60.297.044	(59.876.596)	554.146.980
Laboratórios e Observatórios	390.646.000	117.102.700	(117.102.700)	390.646.000
Prédios	217.178.718	148.121.781	(121.232.006)	244.068.493
Benfeitorias em Propriedades de Terceiros	74.944.633	82.177.628	(5.007.082)	152.115.180
Fazendas, Parques e Reservas	61.272.211	17.709.945	(11.512.082)	67.470.073
Estudos e Projetos	45.058.964	1.213.868	(16.745)	46.256.087
Imóveis de uso Recreativo	21.980.000			21.980.000
Imóveis Comerciais	10.292.800	10	(10)	10.292.800
Total	**135.989.485.663**	**7.942.876.479**	**(4.328.410.740)**	**139.603.951.402**

Depreciação/Amortização	Saldo Inicial	Adições	Baixas e Transferências	Total
Bens de Uso Especiais	(3.888.846.687)	(843.069.612)	139.625.706	(4.592.290.593)
Instalações	(1.129.496.492)	(159.775.446)	108.226.879	(1.181.045.059)
Demais Bens	(2.838.799.440)	(410.265.764)	268.222.754	(2.980.842.450)
Amortização Acumulada	(9.576.057)	(1.493.869)	292.997	(10.776.929)
Redução a Valor Recuperável	(3.063.320)	(6.015.840)	5.953.680	(3.125.480)
Total	**(7.869.781.996)**	**(1.420.620.531)**	**522.322.015**	**(8.768.080.511)**

Total Geral	**128.119.703.667**	**6.522.255.948**	**(3.806.088.725)**	**130.835.870.891**

Fonte: BGE 2022, p. 168 e 169.

Os valores dos bens imóveis representaram em 2022 incorporações de R$ 7,94 bilhões, baixas e transferências de R$ 4,33 bilhões, resultando em saldo final de R$ 139,60 bilhões em 2022. Nas depreciações e amortizações, conta redutora dos bens imóveis, houve variação total de R$ 898,3 milhões, totalizando uma redução dos bens imóveis em R$ 8,77 bilhões ao final de 2022. A movimentação mais representativa dos bens imóveis ocorreu no item Obras em andamento com adições de R$ 5,33 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 43 - Evolução do reconhecimento de bens imóveis do Poder Executivo – 2016 a 2022

Saldo Atual - R$ milhares

1232 - BENS IMOVEIS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total Geral	**86.431.122**	**121.129.575**	**126.333.017**	**128.554.507**	**132.360.264**	**134.021.919**	**137.687.469**
1232101 - BENS DE USO ESPECIAL	**18.576.796**	**52.171.647**	**53.352.673**	**53.931.358**	**54.871.976**	**54.964.640**	**54.516.859**
123210102 - IMOVEIS COMERCIAIS	10.293	10.293	10.293	10.293	10.293	10.293	10.293
123210103 - EDIFICIOS	4.817.771	9.708.185	10.118.313	10.643.224	11.075.116	11.166.861	11.154.659
123210104 - TERRENOS/GLEBAS	9.973.556	24.154.649	24.345.815	24.403.410	24.538.423	24.770.159	24.271.836
123210105 - ESTUDOS E PROJETOS	23.506	41.566	41.566	41.566	41.698	45.059	46.256
123210106 - AQUARTELAMENTOS	185.586	8.260.397	8.260.397	8.272.000	8.272.000	8.274.646	8.274.646
123210107 - = REFORMA, BENFEITORIA OU MELHORIA	790.028	807.839	811.075				
123210107 - AEROPORTOS/ESTACOES/AERODROMOS				811.220	809.643	810.247	790.028
123210108 - IMOVEIS DE USO EDUCACIONAL	67.758	1.662.113	1.662.113	1.662.331	1.662.331	1.662.113	1.710.370
123210110 - FAZENDAS, PARQUES E RESERVAS	428.227	428.840	430.401	430.401	430.401	61.272	67.470
123210111 - IMOVEIS DE USO RECREATIVO	8.283	21.980	21.980	21.980	21.980	21.980	21.980
123210114 - LABORATORIOS/OBSERVATORIOS	14.771	390.646	390.646	390.646	390.646	390.646	390.646
123210115 - HOSPITAIS E UNIDADES DE SAUDE	437.796	553.478	553.478	553.478	553.727	553.727	554.147
123210117 - PRESIDIOS/DELEGACIAS	590.241	4.093.947	4.093.947	4.094.941	4.102.827	4.113.877	4.113.877
123210123 - PREDIOS	284.080	299.743	289.630	221.272	223.286	217.179	244.068
123210198 - OUTROS BENS IMÓVEIS DE USO ESPECIAL	944.901	1.737.969	2.323.018	2.374.596	2.739.605	2.866.582	2.866.583
1232105 - BENS DE USO COMUM DO POVO	**43.894.418**	**43.894.418**	**43.894.418**	**43.894.418**	**43.894.418**	**43.894.418**	**43.894.418**
123210503 - ESTRADAS	43.894.418	43.894.418	43.894.418	43.894.418	43.894.418	43.894.418	43.894.418
1232106 - BENS IMOVEIS EM ANDAMENTO	**2.512.550**	**2.923.884**	**2.809.303**	**2.744.028**	**2.699.346**	**2.770.891**	**2.798.335**
123210601 - = OBRAS EM ANDAMENTO	278.529	278.529	278.016	278.016	278.016	277.982	277.824
123210602 - OBRAS EM ANDAMENTO	1.515.249	1.732.264	1.629.206	1.573.725	1.565.819	1.566.249	1.563.919
123210605 - ESTUDOS E PROJETOS	113.401	338.008	312.333	311.600	269.387	273.972	269.157
123210606 - INSTALACOES E EQUIPAMENTOS PARA OBRAS	29.788	22.707	23.638	24.311	24.907	24.487	24.446
123210607 - = REFORMA, BENFEITORIA OU MELHORIA	512.855	524.176	537.910	547.950	552.792	610.281	645.070
123210620 - OBRAS E URBANIZACAO	62.724	28.197	28.197	8.422	8.422	8.422	8.422
123210621 - OBRAS RODOVIARIAS	4	4	4	3	3	9.498	9.498
1232107 - INSTALACOES	**2.034.539**	**2.053.780**	**2.700.360**	**2.805.746**	**2.805.582**	**2.866.655**	**2.867.656**

Saldo Atual - R$ milhares

1232 - BENS IMOVEIS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
123210701 - INSTALACOES PARA INFRAESTRUTURA	2.034.539	2.053.780	2.700.360	2.805.746	2.805.582	2.866.655	2.867.656
1232108 - BENFEITORIAS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS	**30.657**	**59.868**	**59.331**	**66.611**	**72.124**	**74.945**	**152.115**
123210801 - = BENFEITORIAS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS	30.657	59.868	59.331	66.611	72.124	74.945	152.115
1232180 - BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR - SIAPATRI	**568.561**	**604.044**	**783.818**	**774.567**	**797.531**	**812.552**	**852.814**
123218001 - = OBRAS CONCLUIDAS A INCORPORAR	568.561	604.044	783.818	774.567	797.531	812.552	852.814
1232182 - OBRAS EM ANDAMENTO - SAIOBRAS	**12.657.407**	**10.345.702**	**11.724.937**	**12.843.097**	**13.916.923**	**15.652.920**	**17.933.615**
123218201 - = VALOR ORIGINAL	18.055.482	19.970.831	21.350.067	22.468.227	23.542.053	25.278.050	27.558.745
123218203 - * VALOR ORIGINAL A CLASSIFICAR	-5.398.076	-9.625.130	-9.625.130	-9.625.130	-9.625.130	-9.625.130	-9.625.130
1232188 - BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR	**3.894.132**	**5.824.605**	**4.838.772**	**4.916.824**	**4.936.338**	**5.388.060**	**6.373.822**
123218801 - BENS IMOVEIS DESAPROPRIADOS	1.927.617	2.131.922	2.201.908	2.273.529	2.367.977	2.593.064	3.546.939
123218802 - APORTE RECURSO PARC.PUB.PRIVADA-PPP-OBRA	8.120					116.940	116.940
123218851 - = INCORPORADOS POR EXECUCAO ORCAMENTARIA	1.958.394	25.066	79	59		112.976	13.505
123218852 - BENS A CLASSIFICAR	**2.262.063**	3.667.616	2.636.785	2.643.236	2.568.361	2.565.079	2.696.438
1232199 - DEMAIS BENS IMOVEIS	825.938	**3.251.627**	**6.169.405**	**6.577.859**	**8.366.027**	**7.596.839**	**8.297.834**
123219902 - IMOVEIS EM PODER DE TERCEIROS	740.311	1.567.342	4.481.964	4.887.318	5.902.728	5.217.969	5.916.526
123219903 - MATERIAIS TEMPORARIA/TE SEPARADOS DE IMOVEIS	693.114	740.311	740.311	740.311	740.311	740.311	740.311
123219940 - OUTROS BENS IMOVEIS	2.699	941.275	944.431	947.531	951.993	950.264	953.785
123219956 - BENS IMOVEIS A ALIENAR		2.699	2.699	2.699	764.762	682.063	680.979
123219990 - OUTROS BENS IMOVEIS A CLASSIFICAR					6.232	6.232	6.232

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 06/2023 foi fornecida planilha[107] 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 36.960 imóveis, incluindo órgãos de todos os poderes e os imóveis locados pelo Estado.

Ocorre que a avaliação dos imóveis constante desta planilha não é confiável. Após filtragem dos dados considerando apenas imóveis do Poder Executivo, que não são objeto de locação e não pertencem a terceiros, são encontrados 31.628 imóveis (sendo 21.990 vazias, 32 com valor de R$ 0,01 e 9.606 com valores que variam de R$ 0,01 a R$ 3,6 trilhões) e totalizam R$ 3,66 trilhões.

Nesta informação de 13/02/2023, os 20 maiores imóveis valorados pelo cadastro imobiliário do Estado de São Paulo somavam R$ 3,63 trilhões.

Em pedido de informação complementar à Requisição DCG-1 nº 06/2023, a Coordenadoria de Patrimônio do Estado 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.

Após análise, equipe da Coordenadoria de Patrimônio do Estado reconheceu que havia inconsistências na planilha fornecida pela equipe anterior e enviou, em 08/05/2023, nova planilha, com outras informações para os 20 imóveis selecionados da planilha anterior e, desta vez, a soma das avaliações é de R$ 7,95 bilhões, conforme tabela a seguir. Esclarece ainda que a maioria das áreas informadas possui grande extensão territorial, pois são Parques Estaduais, Estações Ecológicas e Núcleos de Pesquisas Agropecuária, o que explica também o valor elevado das áreas.

[107] 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.

Tabela 44 - 20 imóveis selecionados pela fiscalização e atualizados pelo Coordenadoria do Patrimônio do Estado – conforme reavaliação de 08/05/2023

SGI	Secretaria/PGE/Entidade da Adm. Indireta	Proprietário / Cedente / Locador	Município	Área do imóvel m²	Valor do Imóvel	Ocupação
36557	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	FAZENDA DO ESTADO	Mogi das Cruzes	5.068,50	359.242,21	Escola Estadual "Prof. Benedito Borges Vieira"
33483	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	COMPANHIA DESENV. HABIT. URBANO EST. S. PAULO-CDHU	São Paulo	6.883,00	8.079.917,00	Escola Estadual "Dr. Afiz Gebara"
35525	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	FAZENDA DO ESTADO	Guarulhos	1.811,00	2.477.581,43	Escola Estadual "Dr. Jair Miranda"
24735	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FAZENDA DO ESTADO	São Paulo	651.934,00	975.060.600,00	Parque Vila Lobos
3044	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FAZENDA DO ESTADO	Pedro de Toledo	539.700.000,00	767.071.875,13	Parque Estadual Serra do Mar - Núcleo Itariru
18694	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FUNDAÇÃO P/CONSERV. E PRODUÇÃO FLORESTAL DO EST.SP	Ibiúna	262.504.700,00	766.790.141,45	Parque Estadual Jurupará
18759	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FUNDAÇÃO P/CONSERV. E PRODUÇÃO FLORESTAL DO EST.SP	Peruíbe	844.500.000,00	758.699.192,63	Estação Ecológica Jureia-Itatins
18761	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FUNDAÇÃO P/CONSERV. E PRODUÇÃO FLORESTAL DO EST.SP	São Miguel Arcanjo	388.413.973,00	743.174.651,70	Parque Estadual Carlos Botelho
18705	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FAZENDA DO ESTADO	Ubatuba	474.890.000,00	675.621.349,08	Parque Estadual da Serra do Mar
45515	SECRETARIA DA JUSTIÇA E CIDADANIA	FUNDAÇÃO INSTITUTO TERRAS ESTADO SÃO PAULO - ITESP	Mirante do Paranapanema	9.764.500,00	143.397,11	Assentamento Che Guevara
3213	SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	FAZENDA DO ESTADO	Jundiaí	1.103.000,00	134.000.000,00	Centro Avançado de Pesquisa e Tecnologia Agronegócio de Engenharia e Automação
18774	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FAZENDA DO ESTADO	Cubatão	438.000.000,00	623.138.307,60	Parque Estadual da Serra do Mar - Núcleo Itutinga-Pilões.
15379	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FUNDAÇÃO P/CONSERV. E PRODUÇÃO FLORESTAL DO EST.SP	Barra do Turvo	738.938.700,00	564.056.294,69	Parque Estadual do Jacupiranga

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

1733	SECRETARIA DA SAÚDE	FAZENDA DO ESTADO	Itu	2.309.266,22	131.808.000,00	Hospital Dr. Francisco Ribeiro Arantes
18771	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FUNDAÇÃO P/CONSERV. E PRODUÇÃO FLORESTAL DO EST.SP	São Paulo	376.500.000,00	535.642.860,30	Parque Estadual Serra do Mar - Núcleo Curucutu
2410	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FUNDAÇÃO P/CONSERV. E PRODUÇÃO FLORESTAL DO EST.SP	Eldorado	402.196.600,00	525.092.396,39	Parque Estadual Caverna do Diabo
3017	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FAZENDA DO ESTADO	Caraguatatuba	359.470.000,00	511.414.446,19	Parque Estadual Serra do Mar - Núcleo Caraguatatuba
13361	SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA	FAZENDA DO ESTADO	Campinas	41.580,65	55.462.738,13	Comando de Policiamento do Interior 2
18757	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE	FUNDAÇÃO P/CONSERV. E PRODUÇÃO FLORESTAL DO EST.SP	Ilhabela	270.250.000,00	167.578.249,89	Parque Estadual de Ilhabela
				Total	**7.945.671.240,93**	

Fonte: Extração do Sistema de Gerenciamento de Imóveis (SGI) realizado pela Coordenadoria do Patrimônio do Estado, fornecida por resposta complementar à Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 06/2023, em 08/05/2023.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento, em resposta à Requisição de Informações DCG-1 nº 05/2023, informou que não houve alteração em relação ao ano anterior referente aos controles e posição contábil dos imóveis que foram identificados e contabilizados em decorrência dos trabalhos de consultoria realizado pela FIPECAFI.

Como não houve alterações, replicamos a seguir a análise realizada em 2021:

A Secretaria da Fazenda e Planejamento, em resposta à Requisição de Informações DCG-1 nº 17/2022, forneceu uma outra listagem com imóveis que já estão contabilizados pelo Estado em 31/12/2021 e imóveis mensurados, mas ainda não contabilizados. A tabela abaixo demonstra o resumo destes imóveis, por órgãos, demonstrando um montante de imóveis, ainda não reconhecidos e controlados contabilmente no total de R$ 120 bilhões:

Tabela 45 – Bens imóveis contabilizados e parcela já mensurada e pendente de contabilização

	MENSURADO		CONTABILIZADO		A CONTABILIZAR	
Orgão	Qtd	Valor	Qtd	Valor	Qtd	Valor
Aeroportos	26	3.477.563.272	6	1.192.577.360	20	2.284.985.912
Escolas	699	4.447.278.539	699	4.447.278.539	0	-
Unidades Priosinais	130	6.416.146.935	130	6.416.146.935	0	-
Fundação Casa	127	1.358.376.810	24	296.549.284	103	1.061.827.527
Bombeiros	95	1.021.876.712	25	131.578.981	70	890.297.731
Saude	36	1.449.571.687	21	1.291.459.651	15	158.112.036
Rodovias	2339	83.036.185.037	1691	43.894.417.770	648	39.141.767.266
Secretaria do Governo	91	2.797.588.600	91	2.797.588.600	0	-
Secretaria de Fazenda e Planejamento	66	1.309.635.600	22	735.420.600	44	574.215.000
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	72	4.762.699.500	70	4.675.533.900	2	87.165.600
Tribunal de Justiça	24	313.776.900	6	313.776.900	18	-
Secretaria da Cultura	3	160.193.300	1	33.990.400	2	126.202.900
Casa Civil	6	4.355.063.100	6	4.355.063.100	0	-
Secretaria do Desenvolvimento Social	2	33.172.100	2	33.172.100	0	-
PGE	11	232.871.800	5	24.350.500	6	208.521.300
Secretaria do Esporte Lazer e Juventude	9	933.908.300	9	933.908.300	0	-
Secretaria da Administração Penitenciária	3	167.715.700	3	167.715.700	0	-
Secretaria de Logística e Transportes	29	1.093.390.100	17	700.618.800	12	392.771.300
Secretária da Educação	17	594.142.100	16	564.945.800	1	29.196.300
Secretaria do Meio Ambiente	150	71.462.127.319	2	505.950.800	148	70.956.176.519

	MENSURADO		CONTABILIZADO		A CONTABILIZAR	
Orgão	Qtd	Valor	Qtd	Valor	Qtd	Valor
Secretaria da Segurança Pública	45	9.720.224.000	45	9.720.224.000	0	-
Secretaria da Saúde	11	1.080.306.400	9	924.192.300	2	156.114.100
Secretaria de Saneamento e Recursos Hidricos	1	4.325.100	0	-	1	4.325.100
Secretaria de Turismo	1	20.158.100	1	20.158.100	0	-
Sec.Desenv. Economico, Ciencia,Tecn. Inovaca	9	327.369.200	0	-	9	327.369.200
Sec.da Justica e da Defesa da Cidadania	6	142.453.900	0	-	6	142.453.900
Secretaria de Desenvolvimento Regional	13	1.962.510.100	10	1.868.347.400	3	94.162.700
Tribunal de Justica Militar	1	12.657.800	0	-	1	12.657.800
Assembleia Legislativa	1	261.459.500	0	-	1	261.459.500
Defensoria Publica do Estado	2	48.565.500	0	-	2	48.565.500
Gabinete do Governador	52	2.668.185.800	0	-	52	2.668.185.800
Tribunal de Contas do Estado	2	158.912.000	0	-	2	158.912.000
Ministerio Publico	5	218.677.500	0	-	5	218.677.500
Polícia Civil	37	1.634.663.600	37	1.634.663.600	0	-
TOTAL MENSURADO	**4121**	**207.683.751.912**	**2948**	**87.679.629.421**	**1173**	**120.004.122.491**

Fonte: Planilha "Posição Imóveis Mensurações 2021 – Consolidado" fornecida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento em resposta à Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 17/2022, em 05/05/2022.

Com base apenas nas informações da Secretaria da Fazenda, há um saldo a contabilizar de R$ 120 bilhões em 31/12/2021, diante de um total mensurado de R$ 208 bilhões.

Porém, como se pode observar pelas tabelas acima, há uma diferença significativa entre as informações fornecidas pelo Conselho do Patrimônio Imobiliário (CPI) e pela Secretaria da Fazenda e Planejamento.

Assim, existem fortes evidências de que o Estado de São Paulo possui mais de 30.000 imóveis não reconhecidos nas demonstrações contábeis, incluindo aí todos os poderes e cujo montante é de, no mínimo, R$ 120 bilhões.

Exceto para os bens de infraestrutura e bens do patrimônio cultural, os prazos venceram em 2019 e, os bens já deveriam estar reconhecidos, reclassificados e sob acompanhamento de sua vida útil.

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 na tabela a seguir:

Quadro 8 - 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.

Fonte: Pareceres Prévios dos exercícios de 2019 a 2021

O Governo do Estado de São Paulo vem apresentando manifestações e promessas[108]. Em especial quanto à recomendação 3.1.1 de 2021, 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, portanto, por esta razão, nossas recomendações são direcionadas ao Governo do Estado, que então, repartirá as responsabilidades pertinentes.

Em relação à recomendação 3.1.2 foi apresentado plano de ação, proposto pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, através da Contadoria Geral do Estado, replicado no quadro a seguir:

Quadro 9 - Plano de Ação proposto pela Secretaria da Fazenda e Planejamento

Procedimento/Ação	Prazo	Atualização
Finalização dos testes de adequação dos registros contábeis no ambiente de homologação do SIAFEM/SP	Novembro/2022	A finalização dos testes ocorreu em janeiro de 2023 atraso decorrente de outras demandas urgentes na antecipação do encerramento do exercício de 2022.
Divulgação dos novos procedimentos relacionados aos registros dos Bens Imóveis e de Infraestrutura	Dezembro/2022	Alteração de prazo decorrente da mudança de gestão e da reforma administrativa na nova Secretaria de Gestão e Governo Digital que ocorre agora em 2023 reorganização do plano de trabalho prazo redefinido

[108] TC-001202.989.23.

TC-005128.989.22, evento 83.8, pág. 71 a 73.

		para Agosto/2023 tendo em vista a necessidade de integração com o Sistema de Inventário de Imóveis do Estado.
Disponibilização dos Novos Procedimentos no SIAFEM	Janeiro/2023	Os novos procedimentos de registro contábil no SIAFEM já estão disponibilizados a partir de Janeiro de 2023 mas dependem da vinculação com Sistema de inventário do Estado.
Período de treinamento com as unidades do Estado	Setembro a Novembro/2023	Alteração de prazo decorrente da mudança de gestão e da reforma administrativa que ocorre agora em 2023 reorganização do plano de trabalho.

Fonte: Manifestação da Secretaria da Fazenda e Planejamento quanto a Ressalvas e Recomendações do exercício anterior - TC-005128.989.22, evento 83.8, pág. 71 a 73.

Quanto a este plano de ação proposto, além de não indicar os responsáveis, referido plano de ação não é suficiente para atingir os objetivos do que está recomendado. Ele aborda somente o que depende da Contadoria Geral do Estado, porém, antes disso, são necessárias ações capazes de organizar as unidades setoriais para que façam os levantamentos e controles físicos e documentais dos imóveis e respectivos cadastros, classificação e mensuração inicial.

Os desafios iniciais passam por definição das políticas 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. Todas estas etapas antecedem ao procedimento de reconhecimento inicial do registro contábil dos bens imóveis do governo estadual.

Precisam ser vencidos os desafios do Governo Estadual em organizar, nas unidades setoriais, recursos humanos qualificados para os trabalhos de levantamento de todos os imóveis, respectivos cadastros, classificação e mensuração inicial.

Precisam ser definidas políticas de cadastramento, registro e controle imobiliário, definindo principalmente, quem assume importantes tarefas de avaliações e descrições de imóveis, serviços de engenharia pertinentes e atendimento às exigências dos cartórios de registro de imóveis. Todas estas etapas antecedem ao procedimento de reconhecimento inicial do registro contábil dos bens imóveis do poder público estadual.

2.6.3 Recomendação

Deste modo, a recomendação que persiste é de que a Secretaria da Fazenda e Planejamento realize o reconhecimento dos bens imóveis, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Antes disso, porém, é importante determinar que o Governo Estadual, apresente um plano de ação definindo políticas setoriais de cadastramento, registro e controle imobiliário, apontando, 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. 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, avaliação e mensuração inicial.

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 2022 e 2021 são apresentados a seguir:

Tabela 46 – Provisões

Em R$ milhares

Provisões	31/12/2022	31/12/2021	Variação
Circulante	8.570.211	6.714.348	1.855.863
Não Circulante	774.438.138	815.534.142	-41.096.004
Total	**783.008.349**	**822.248.490**	**-39.240.141**

Provisões - Circulante	31/12/2022	31/12/2021	Variação
Provisão - Repartição de Créditos	7.380.666	5.907.947	1.472.719
Provisão - Restituição de Nota Fiscal Paulista	271.665	220.939	50.726
Provisão para Riscos Trabalhistas	147.179	152.361	- 5.181
Provisão para Riscos Cíveis	25.394	25.394	0
Outras	745.306	407.707	337.599
Total	**8.570.210**	**6.714.348**	**1.885.863**

Provisões - Não Circulante	31/12/2022	31/12/2021	Variação
Provisão Matemática Previdenciária	768.696.448	812.160.132	- 43.463.684
Provisão - Restituição de Nota Fiscal Paulista	716.669	664.172	52.497
Provisão para Riscos Trabalhistas	847.734	833.640	14.094
Provisão para Riscos Cíveis	294.980	165.247	129.733
Provisão para Riscos Fiscais	982.063	90.648	891.415
Outras	2.900.244	1.620.302	1.279.942
Total	**774.438.138**	**815.534.142**	**-41.096.003**

Fonte: BGE, 2022, p. 178 e Sigeo.

Como nos anos anteriores, alteração relevante ocorreu na Provisão Matemática Previdenciária.

A reavaliação atuarial data base 31/12/2022, apresentada nas p. 268 e seguintes do BGE (2022), elaborada por atuário responsável, apresenta a composição de: Reserva Matemática de Benefícios Concedidos no valor de R$ 532,77 bilhões e Reserva Matemática de Benefícios a Conceder no valor de R$ 232,62 bilhões, totalizando um Valor presente de R$ 765,40 bilhões. Após ajuste

a valor justo dos ativos do plano no valor de R$ 2,69 bilhões, o valor a ser reconhecido no exercício é de R$ 768,09 bilhões.

Tabela 47 - Valores Reconhecidos no Balanço Patrimonial

Valores em R$ 1.000,00

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	**31/12/2022**
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	532.774.784
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	232.629.018
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	765.403.802
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	2.693.370
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	768.097.172
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	768.097.172
Saldo Provisionado em Balanço	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	768.097.172

Fonte: Reavaliação atuarial 2022, p. 30 (Anexo ao Balanço Geral Anual 2022, p. 179).
(*) Não considera a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura.
(**) O Patrimônio foi informado pela SPPREV e está posicionado em dezembro/2022.

Houve um descréscimo no saldo de Provisão Matemática Previdenciária, em 2022, no montante de R$ 43,46 bilhões, passando o valor dessa provisão para R$ 768,69 bilhões, decorrente da atualização do valor do registro contábil do passivo atuarial previdenciário que contempla a conta de provisão matemática previdenciária em contrapartida a conta contábil de variações patrimoniais.

Além desse valor, o grupo de provisões previdenciárias também contempla a plano previdenciário ligado ao RGPS da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM no montante de R$ 580 milhões e da Fundação Padre Anchieta no montante de R$ 7,7 milhões, cujos valores não sofeream alteração em 2022.

Neste item, destacamos a recomendação proposta ao Governo do Estado de São Paulo: " Adote os critérios estabelecidos na NBC TSP 15 para fidedignidade mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial".

Em resposta, a São Paulo Previdência – SPPREV[109] dispôs da seguinte maneira:

> Ressaltamos que a Consultoria Atuarial contratada deve observar todas as legislações vigentes para a elaboração das avaliações atuariais, até o ano de 2021 foram observados os parâmetros técnico-atuariais previstos na Portaria MF 464, de - 19/11/2018 - Dispões sobre normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social, na Instrução Normativa Nº 01, de (Ministério da Fazenda/Secretaria 21/12/2018 de Previdência) - Dispõe sobre a

[109] TC-004345.989.21-4, evento 187, doc. 12.1.SOG - MANIFESTAÇÃO SPPREV.

> estrutura e elementos mínimos da base cadastral dos beneficiários e na Instrução Normativa nº 08/2018 (Ministério da Fazenda/Secretaria de Previdência) - Dispõe suas respectivas sobre a estrutura e os elementos mínimos do Relatório da Avaliação Atuarial com atualizações/alterações.
>
> Para a elaboração das avaliações do exercício de 2022, a Consultoria Atuarial deverá observar os parâmetros disposto na Portaria MTP nº 1.467, de 02/06/2022, recentemente publicada que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.
>
> Ademais, cabe salientar que o método utilizado na NBC TSP 15 é o de Capitalização Crédito Unitário e o utilizado pela SPPREV é o Orçamentário (Regime de Caixa).

Dessa forma, entendemos que não houve o atendimento da recomendação, uma vez que o regime financeiro aplicado de Repartição Simples considera o equilíbrio financeiro e atuarial constante, sendo arrecadado em cada exercício os montantes suficientes para cobrir as despesas daquele exercício. Entretanto, os Resultados da Avaliação Atuarial demonstraram um déficit gerado pelo conflito de regimes financeiros aplicados, uma vez que o Patrimônio da entidade gestora não contempla reservas voltas à capitalização do Plano (Relatório de Avaliação Atuarial – NBC TSP 15, p. 30)[110].

2.8. DEMAIS OBRIGAÇÕES

Em 2022 o subgrupo de contas de Demais Obrigações totalizou, conforme BGE, R$ 29,83 bilhões, evidenciando uma redução de 0,93% comparado ao exercício anterior.

A diminuição foi decorrente dos valores restituíveis em conjunto com as obrigações decorrentes de contratos de PPP, alcançando o valor de R$ 1,6 bilhão. Por outro lado, houve aumento de R$ 1,32 bilhão no montante referente aos depósitos judiciais e extrajudiciais e consignações de entidades autárquicas e oficiais.

As tabelas subsequentes trazem a composição do saldo de "Demais obrigações" em 2022 e 2021.

Tabela 48 - Demais Obrigações

	Circulante			
Demais Obrigações	**2022**	**2021**	**AH**	**AH %**
Valores Restituíveis	5.121.695.559	7.290.951.238	- 2.169.255.679	-30%

[110] Em anexo (11. ANEXO – RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO ATUARIAL) do Balanço Geral do Estado, 2022, consta o Relatório de Avaliação Atuarial produzido pela Conde Consultoria Atuarial Ltda. Pág. 267

Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	115.047.088	343.259.376	- 228.212.288	66%
Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	7.633.993.099	6.947.146.895	686.846.204	10%
Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos	454.410.000	454.410.000	-	0%
Consignações de Ent. Autarquias e Oficiais	1.108.936.854	479.306.325	629.630.529	131%
Adiantamentos de Clientes	1839871120	1.908.624.975	- 68.753.855	-4%
Total	**16.273.953.720**	**17.423.698.809**	- 1.149.745.089	-7%

	Não Circulante			
Demais Obrigações	**2022**	**2021**	**AH**	**AH %**
Valores Restituíveis	12.876.716.746	11.983.879.805	892.836.941	7%
Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	594.610.794	691.307.533	- 96.696.739	-14%
Outras	87.725.803	12.765.246	74.960.557	587%
Total	**13.559.053.343**	**12.687.952.584**	871.100.759	7%

Fonte: BGE, 2022, p. 180 e Sigeo.

Com relação às obrigações decorrentes de contratos de PPP, estas correspondem a obrigações decorrentes da incorporação de ativos e prestação de serviços, objetos de 11 contratos informados pela CGE dos quais 9 encontram-se vigentes. Foram registradas pela primeira vez em 2017 no montante de R$ 3,9 bilhões, sendo R$ 1,03 bilhão no curto prazo e R$ 2,87 bilhões no longo prazo. Tais provisões foram relevantemente reduzidas e em 2022 seu saldo é de R$ 115,04 milhões no curto prazo e R$ 594,61 milhões no longo prazo.

Em Nota Explicativa do BGE de 2018 (pág. 33) está explicado que a "redução no valor total de passivos foi em decorrência da reclassificação parcial do seu valor, o qual corresponde a contraprestações futuras referentes a prestação de serviços futuros, que de acordo com as novas normas, devem ser contabilizadas em contas de controle, nas classes 7 e 8, como atos potenciais passivos".

O BGE 2022 acrescenta ainda que os atos potenciais, que correspondem aos valores dos contratos, às garantias concedidas e recebidas, os riscos e às obrigações contratuais decorrentes das contraprestações futuras, estão registrados em contas contábeis de natureza de controle, das classes 7 e 8 do SIAFEM/SP:

Tabela 49 - Atos Potenciais Passivos

Atos Potenciais Passivos	31/12/2022	31/12/2021
Obrigações Contratuais	38.911.173.676	34.741.088.070
Riscos não provisionados	1.545.394.078	1.015.050.000
Garantias concedidas	2.415.377.120	2.352.391.710
Total	**42.871.944.874**	**38.108.529.780**

Fonte: BGE, 2022, p. 181.

Outra parcela relevante (R$ 7,6 bilhões em 2022 e R$ 6,9 bilhões em 2021) se refere aos recursos financeiros utilizados pelo Estado, provenientes dos depósitos judiciais e administrativos, conforme autorização em legislação específica para utilização pelo Tesouro, em especial através da LC 151/2015, para pagamento de precatórios, analisados em item específico deste relatório.

Destacamos ainda a recomendação ao Governo do Estado de São Paulo, em 2021, conforme exposto:

> Demais Obrigações: Adeque o Plano de Contas no sistema contábil (SIAFEM/SIGEO), de modo que a parcela referente a "Obrigações Judiciais" ou precatórios, seja reclassificada para o subgrupo "fornecedores, como já é realizado de forma extracontábil quando da elaboração do balanço patrimonial, evitando-se a necessidade de reclassificações adicionais.

Assim como o seu devido atendimento, segundo Informação nº 15/2022 encaminhada pela Contadoria Geral do Estado[111] e verificação quanto a ausência de registros na conta contábil em questão:

> O registro contábil já foi tratado no Siafem 2022 e adequado conforme conta contábil estabelecida no Plano de Contas Aplicado ao Setor público da Secretaria do Tesouro Nacional para o exercício de 2022. Tratava-se de valores relativos a precatórios da USP, cuja divergência de informação foi sanada e regularizado o registro contábil.

Por fim, os itens adiantamentos de Clientes, valores restituíveis de longo prazo, depósitos judiciais e extrajudiciais de curto prazo referem-se as relações de prestação de serviço entre as unidades da administração indireta como fundações e empresas estatais dependentes que emitem faturas de prestação de serviço e registram a respectiva movimentação.

3. ACOMPANHAMENTO DA DÍVIDA ATIVA

3.1 VISÃO GERAL DA DÍVIDA ATIVA NO ESTADO E OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO

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, 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, IV, da Constituição Federal, esta Diretoria de Fiscalização realiza o

[111] TC-004345.989.21-4, ev. 187, 8.1. SEFAZ STE CGE - INFORMAÇÃO Nº 00015.

acompanhamento da gestão da Dívida Ativa estadual relativa ao exercício de 2022, 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 e baixas dos créditos em Dívida Ativa

III – Reconhecimento da perda por irrecuperabilidade de ativo

IV – Operações de Securitização da Dívida Ativa

V – Recomendações de exercícios anteriores e atual

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 2022, a Dívida Ativa está na ordem de R$ 375,32 bilhões[112], contra uma RCL de R$ 229,46 bilhões[113] (índice de 1,64).

O BGE apresenta ainda detalhamentos da dívida ativa (BGE 2022, p.154 a 157), que incluem exclusivamente a parte sob controle da Procuradoria Geral do Estado (PGE), no valor de R$ 375.315.434 mil, portanto, excluídos os valores sob controle específico do DAEE, no valor de R$ 67.420 mil, e os valores da Secretaria da Justiça e Cidadania no valor de R$ 4.537.868 mil.

O saldo em Dívida Ativa ao final de dezembro de 2022 significou um acréscimo de 8,01% em relação ao final do exercício anterior.

Tabela 50 - Estoque da Dívida Ativa

R$ milhares

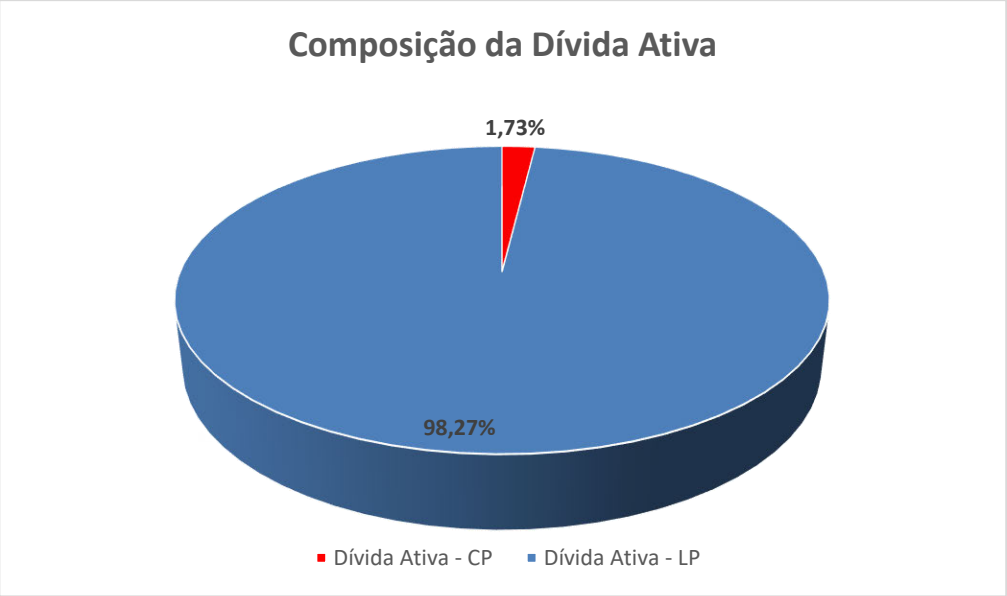
	2021	AV	2022	AV	AH %
Dívida Ativa - Circulante	5.833.439	1,68%	6.498.919	1,73%	11,41%
Dívida Ativa – Não Circulante	341.645.304	98,32%	368.816.515	98,27%	7,95%
Total	**347.478.743**	**100,00%**	**375.315.434**	**100,00%**	**8,01%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo. BGE, 2022, p. 155.
(*1) Montante não inclui os valores das contas patrimoniais Dívida Ativa Não Tributária Outros Órgãos das unidades gestoras 171101 e 262101.

112 O montante final da Dívida ativa no 3º quadrimestre de 2022 alcançou R$ 379.920.721.872, incluindo o valor de R$ 67.419.699 geridos pela unidade gestora 262101 – Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE, cujo controle da autarquia é descentralizado, e os valores da Secretaria da Justiça e Cidadania no valor de R$ 4.537.868.116 da unidade gestora 171101 – Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo – PROCON-SP, também descentralizado.

113 Valor de R$ 229,46 bilhões elaborado pela DCG conforme orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais. TC-005399.989.22-7 (tópico Execução Orçamentária. item 1).

Gráfico 12 – Composição da Dívida Ativa em curto e longo prazo – em 2022



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 (98,27%), 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.

3.2 COMPOSIÇÃO E SEGMENTAÇÃO DOS CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA

3.2.1 Análise do Saldo Contábil

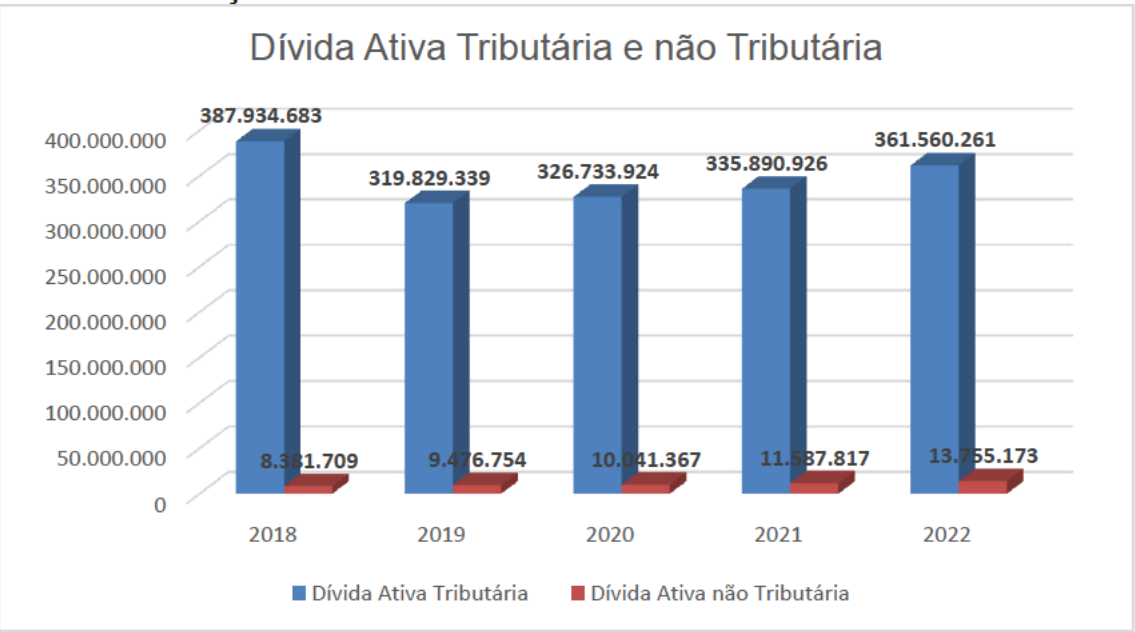
Em 2022 houve um aumento de R$ 25,67 bilhões no total da Dívida Ativa Tributária em relação ao exercício anterior, representando uma variação de 7,64% no período. A Dívida Ativa não Tributária registrou uma variação de 18,70% em relação ao exercício de 2021, decorrente do aumento de R$ 2,17 bilhões no total líquido de créditos inscritos. Entretanto, o ajuste para perdas aumentou 27,35% (R$ 48,20 bilhões) no período, gerando uma diminuição no total líquido da Dívida Ativa de 11,89%.

Tabela 51 - Evolução da dívida ativa nos últimos 5 anos

Dívida Ativa	2018	2019	2020	2021	2022	Variação 2022/2021
Dívida Ativa Tributária gerida pela PGE (AC+ANC)	387.934.683	319.829.339	326.733.924	335.890.926	361.560.261	7,64%
Dívida Ativa não Tributária gerida pela PGE (AC+ANC)	8.381.709	9.476.754	10.041.367	11.587.817	13.755.173	18,70%
Total da Dívida ativa	**396.316.391**	**329.306.093**	**336.775.291**	**347.478.743**	**375.315.434**	**8,01%**
Ajustes para perdas	-220.471.474	-157.349.125	-168.029.312	-176.209.288	-224.406.975	27,35%
Total Líquido	**175.844.917**	**171.956.968**	**168.745.978**	**171.269.455**	**150.908.459**	**-11,89%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e BGE 2022, p.155-157.

Gráfico 13 - Evolução da dívida ativa nos últimos 5 anos



Fonte: BGE 2022, p. 154 e SIGEO.

Em relação à composição do saldo da Dívida Ativa Tributária, constata-se no gráfico a seguir que a participação mais significativa, em 31/12/2022, correspondia ao ICMS, com 97,96%, seguido pelo IPVA, com 1,43%; juntas, estas espécies tributárias representaram 99,39% dos créditos.

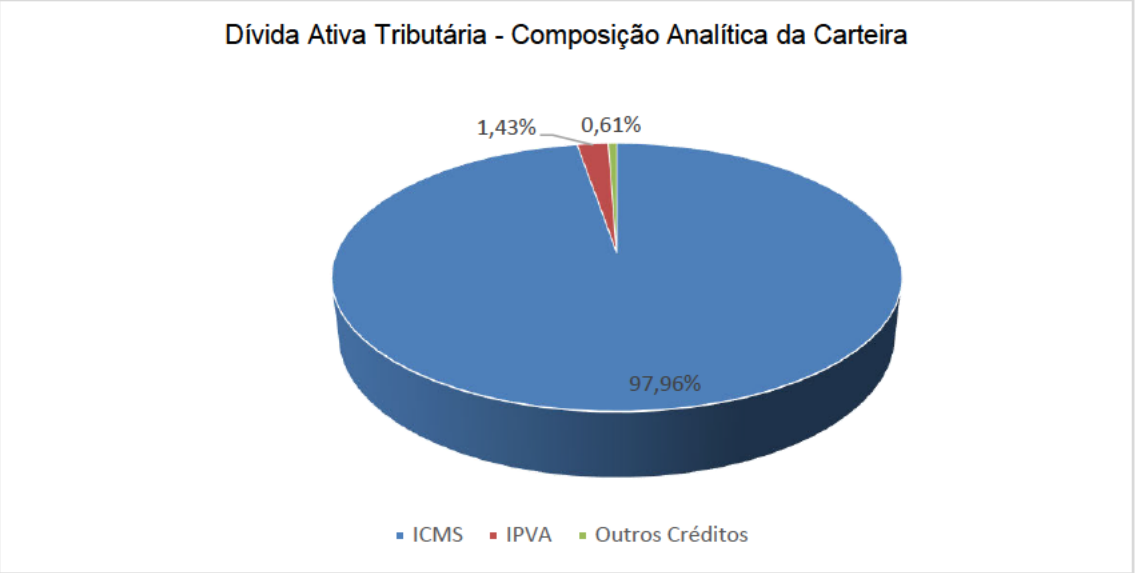
Tabela 52 – Composição da Dívida Ativa Tributária

R$ milhares

Tributo	2021	AV	2022	AV
ICMS	326.905.350	97,32%	354.189.899	97,96%
IPVA	7.063.504	2,10%	5.175.063	1,43%
Outros Créditos	1.922.073	0,57%	2.195.298	0,61%
Total	335.890.926	100,00%	361.560.261	100,00%

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo, TC-005401.989.22-3 (Evento: 95) e BGE (2022, p. 155).

Gráfico 14 – Composição da Dívida Ativa Tributária



Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento: 80).

3.2.2 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 2022, 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 53 – Segmentação do Estoque por situação cadastral – Dívida Ativa Tributária e Não Tributária – dez/2022

Total Global	Quantidade de CNPJ/CPF(*1)	QTDE Débitos	Valor sem VH(*2)	% Valor/ Total
Pessoa Física	1.460.881	3.633.434	11.950.185.290	3,18%
CNPJ Ativo	121.865	1.227.245	142.675.682.383	38,01%
CNPJ Suspenso	12.167	146.042	15.283.720.972	4,07%
CNPJ Inapto	67.486	681.424	116.733.041.266	31,10%
CNPJ Baixado	54.717	456.382	78.602.516.445	20,94%
CNPJ Nulo	26.209	253.779	10.070.287.149	2,68%
CNPJs Não Encontrados	3	25	552	0,00%
Total Global	**1.743.328**	**6.398.331**	**375.315.434.057**	**100,00%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do TC-5401.989.22-3 (Evento: 95.67).
(*1) Sem repetição entre clientes.
(*2) VH = Verba Honorária devida aos advogados.
Montante não inclui o valor da conta patrimonial Dívida Ativa Não Tributária Outros Órgãos, unidade gestora 262101 Departamento de Águas e Energia Elétrica DAEE no valor de R$ 67.419.699 e unidade gestora 171101 Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor no valor de R$ 4.537.868.116.

Da importância inscrita em Dívida Ativa, 41,20% 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 54 – Representatividade da segmentação do estoque por situação cadastral

TOTAL GLOBAL	QTDE CNPJ/CPF(*1)	QTDE de Débitos	Valor sem VH(*2)
a) PESSOA FISICA	83,80%	56,79%	3,18%
b) CNPJ ATIVO	6,99%	19,18%	38,01%
c) CNPJ SUSPENSO	0,70%	2,28%	4,07%
d) CNPJ INAPTO	3,87%	10,65%	31,10%
e) CNPJ BAIXADO	3,14%	7,13%	20,94%
f) CNPJ NULO	1,50%	3,97%	2,68%
g) CNPJs NÃO ENCONTRADOS	0,00%	0,00%	0,00%
TOTAL GLOBAL	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento: 95.67).
(*1) Sem repetição entre clientes.
(*2) VH – Verba Honorária devida aos advogados.

Os débitos devidos por CNPJs não ativos (suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados) são os 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.

3.2.3 Concentração dos Maiores Devedores e ações de cobrança

O Estado de São Paulo registrava 282.447 CNPJs inadimplentes perante o fisco estadual, com dívida total de R$ 363.365.248.768. O maior valor da dívida está concentrado em quantidade pequena de empresas devedoras, sendo que os 200 maiores devedores concentravam 33,19% do total da dívida em 31/12/2022 (valor médio de R$ 622.902.934). Os demais 282.247 contribuintes pessoa jurídica foram responsáveis por 63,62% (valor médio de R$ 846.013), além dos 1.460.881 CPFs, responsáveis por 3,18% do total inscrito (dívida média de R$ 8.180).

Tabela 55 – Distribuição dos créditos tributários e concentração dos 200 maiores devedores

Concentração	31/12/2021	AV%	31/12/2022	AV%	AH-2022/2021
Principal devedor	3.557.573.404	1,02%	6.105.700.308	1,63%	71,63%
10 maiores devedores	24.775.016.402	7,13%	29.243.380.428	7,79%	18,04%
20 maiores devedores	37.238.532.381	10,72%	42.471.034.788	11,32%	14,05%
50 maiores devedores	61.242.657.931	17,62%	66.944.351.977	17,84%	9,31%
100 maiores devedores	85.669.693.951	24,65%	92.658.124.535	24,69%	8,16%
200 maiores devedores	116.188.382.108	33,44%	124.580.586.841	33,19%	7,22%
Outros	231.290.361.246	66,56%	238.784.661.927	63,62%	3,24%
Devedores PJ (282.447 CNPJs) (*1)	**335.272.990.999**	**96,49%**	**363.365.248.768**	**96,82%**	**8,38%**
Devedores PF (1.460.881 CPFs)	**12.205.752.355**	**3,51%**	**11.950.185.290**	**3,18%**	**-2,09%**
Total (*2)	**347.478.743.354**	**100,00%**	**375.315.434.057**	**100,00%**	**8,01%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento 95.60).
(*1) O total é o somatório dos devedores que possuem CNPJ. Fonte: TC-005401.989.22-5. Evento 95.67
(*2) Montante não inclui o valor da conta patrimonial Dívida Ativa Não Tributária Outros Órgãos, unidade gestora 262101 Departamento de Águas e Energia Elétrica DAEE no valor de R$ 67.419.699 e unidade gestora 171101 Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor no valor de R$ 4.537.868.116.

Por fim, apresentamos, a seguir, a lista dos 20 maiores devedores do Governo Estadual em Dívida Ativa, por CNPJ Base, que acumulam 11,32% (R$ 42,47 bilhões) do total de débitos inscritos em Dívida Ativa, valor médio de R$ 2,12 bilhões.

Tabela 56 - 20 maiores devedores da Dívida Ativa – 2022

Posição	CNPJ Base	RAZAO_SOCIAL	QTDE DE DEBITOS	VALOR_SEM_VH	AV
1	33412081	REFINARIA DE PETROLEOS DE MANGUINHOS S/A	125	R$6.105.700.308	1,63%
2	55992358	DROGAVIDA COMERCIAL DE DROGAS LTDA	48	R$3.747.549.587	1,00%
3	47508411	COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUICAO	1590	R$3.712.092.673	0,99%
4	4206050	TIM CELULAR S/A	70	R$3.416.415.076	0,91%
5	2558157	TELEFÔNICA BRASIL S. A	57	R$2.962.700.587	0,79%
6	45253739	TEC TRANSPORTE ENCOMENDAS E CARGAS LTDA	194	R$1.952.559.880	0,52%
7	2286974	ECOSERV PRESTACAO DE SERVICOS DE MAO DE OBRA LTDA.	92	R$1.930.980.599	0,51%
8	33000167	PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS	95	R$1.881.682.055	0,50%
9	5594763	PETROMAIS DISTRIBUIDORA DE PETRÓLEO LTDA	56	R$1.848.739.487	0,49%
10	60637238	INDÚSTRIAS J B DUARTE S/A	37	R$1.684.960.175	0,45%
11	6894472	REDIMPEX ARMAZENS EM GERAL LTDA	4	R$1.496.045.169	0,40%
12	66822982	LOUSANO COM DE MAT ELETR LTDA	2	R$1.487.205.159	0,40%
13	44463156	SERVIMED COMERCIAL LTDA.	7	R$1.408.301.316	0,38%
14	60894730	USINAS SIDERÚRGICAS DE MINAS GERAIS S/A - USIMINAS	20	R$1.403.537.074	0,37%
15	45543915	CARREFOUR COMERCIO E INDUSTRIA LTDA	48	R$1.308.751.916	0,35%
16	1597168	BERTIN LTDA	121	R$1.271.075.959	0,34%
17	2696867	Super Mix Comércio de Produtos de Perfumaria Ltda	20	R$1.264.778.986	0,34%
18	4138529	MONTE CABRAL DISTRIBUIDORA DE COMBUSTÍVEIS LTDA	148	R$1.217.893.987	0,32%
19	61035267	BOUTIQUE DASLU LTDA	30	R$1.215.869.437	0,32%
20	4136996	RUBI S.A COMERCIO INDUSTRIA E AGRICULTURA	9	R$1.154.195.359	0,31%
		Demais Devedores (Pessoas Físicas e Jurídicas)	6.395.558	R$332.844.399.269	88,68%
		Total	**6.398.331**	**R$375.315.434.057**	**100%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do TC-005401.989.22-3 (Eventos: 95.60 e 95.67).

A fiscalização da Dívida Ativa inclui análise amostral dos débitos individualmente inscritos para verificação de prazos de inscrição, valores originais, respectivas atualizações e ações de cobrança realizadas.

3.3 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.

Neste contexto, 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 57 – Movimentação do Estoque da Dívida Ativa

R$ milhares

DÍVIDA ATIVA	2022	AV% (*1)	2021	AH % 2022/2021
I - ESTOQUE EM 31/12 do ano anterior	**347.478.743**	**100,00%**	**336.775.291**	**3,18%**
(+) II - ENTRADAS	51.945.239	14,95%	30.312.851	71,36%
(-) III - SAÍDAS	24.108.549	6,94%	19.609.399	22,94%
(+) ESTOQUE EM 31/12 do exercício atual (I+II-III)	**375.315.434**	**108,01%**	**347.478.743**	**8,01%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento 95.53).
(*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 2022.

Tabela 58 – Movimentação do Estoque da Dívida Ativa

R$ milhares

Mês	Estoque Inicial	Atualização	Estoque Atualizado	Débitos Inscritos	Baixas (*1)	Estoque Final
Janeiro	347.478.743	1.960.552	349.439.296	3.393.585	1.732.229	351.100.652
Fevereiro	351.100.652	1.222.235	352.322.887	3.642.945	2.010.243	353.955.589
Março	353.955.589	1.711.976	355.667.564	1.637.372	3.536.677	353.768.259
Abril	353.768.259	1.586.792	355.355.052	2.604.506	2.297.350	355.662.208
Maio	355.662.208	1.813.221	357.475.429	2.222.987	1.733.719	357.964.696
Junho	357.964.696	1.738.126	359.702.822	2.283.193	2.752.044	359.233.971
Julho	359.233.971	1.807.528	361.041.499	3.896.756	1.567.232	363.371.024
Agosto	363.371.024	1.813.711	365.184.734	1.636.566	1.863.082	364.958.218
Setembro	364.958.218	1.950.094	366.908.312	3.989.384	1.518.180	369.379.516
Outubro	369.379.516	1.762.569	371.142.085	1.912.970	1.470.677	371.584.378
Novembro	371.584.378	1.759.402	373.343.779	1.914.020	1.013.099	374.244.701
Dezembro	374.244.701	2.152.617	376.397.318	1.532.133	2.614.016	375.315.434
ACUMULADO DO ANO	**347.478.743**	**21.278.823**	**368.757.566**	**30.666.417**	**24.108.549**	**375.315.434**

Fonte: TC-005401.989.22 Evento: 95.53.
(*1) incluem prescrições, cancelamentos, remissões e recebimentos.

Durante o exercício ao estoque inicial foram acrescidas atualizações no total de R$ 21.278.822 mil (6,12% do estoque inicial), inscrição de débitos no total de R$ 30.666.417 mil (8,83% do estoque inicial) e baixas totais de R$ 24.108.549 mil (6,94% do estoque inicial). Cada uma destas parcelas será analisada a seguir.

3.3.1 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 2022, as entradas no estoque da dívida ativa totalizaram R$ 51,95 bilhões, 71,36% superior ao exercício anterior, 2021:

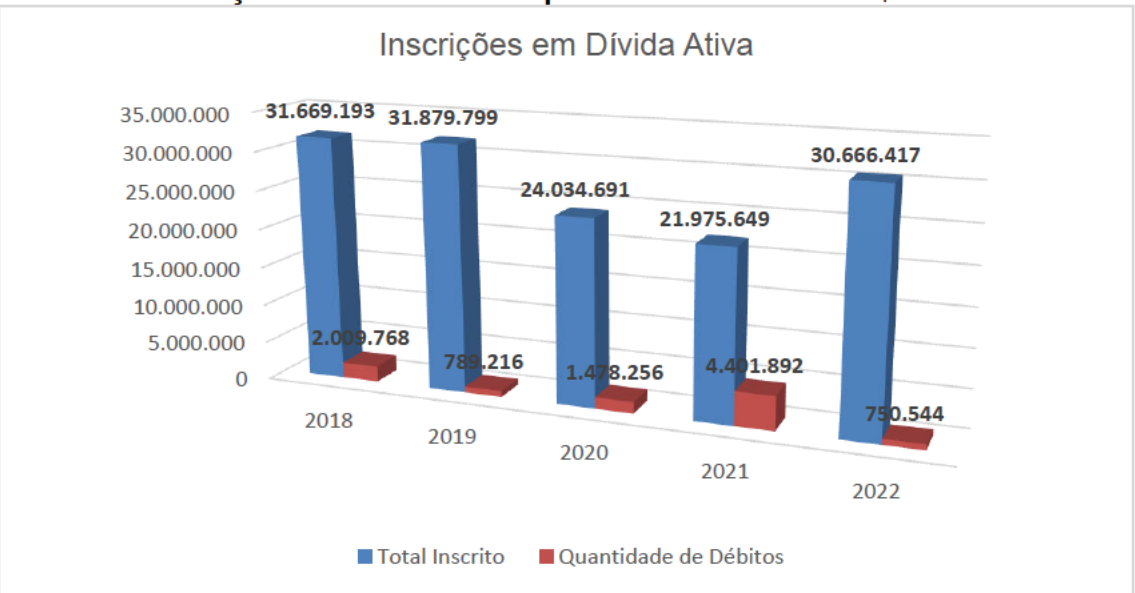
Tabela 59 – Entradas no estoque da Dívida Ativa - R$ milhares

DÍVIDA ATIVA	2022	2021	AH % 2022/2021
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	30.666.417	21.975.649	39,55%
(+) ATUALIZAÇÃO	21.278.822	8.337.202	155,23%
TOTAL DE ENTRADAS	**51.945.239**	**30.312.851**	**71,36%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento 95.53).
(*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 2022 está 3,17% inferior ao registrado no fim de 2018, e superior em 39,55% em relação ao período anterior.

Gráfico 15 – Inscrições em Dívida Ativa no período de 2018 a 2022 - R$ milhares



Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento 95.54).

Tabela 60 – Inscrições em Dívida Ativa

R$ milhares

FAIXA DE VALOR	2018	AV	2019	AV	2020	AV	2021	AV	2022	AV
até 10.000,00	2.117.510	6,69%	945.399	2,97%	1.824.318	7,59%	3.838.455	17,47%	618.461	2,02%
10.000,01 - 100.000,00	1.929.810	6,09%	2.498.002	7,84%	2.433.180	10,12%	1.748.471	7,96%	2.248.913	7,33%
100.000,01 - 1.000.000,00	2.658.113	8,39%	3.281.998	10,29%	3.603.204	14,99%	2.591.233	11,79%	3.809.882	12,42%
1.000.000,01 - 30.000.000,00	9.797.419	30,94%	9.691.750	30,40%	8.454.009	35,17%	6.391.912	29,09%	9.012.993	29,39%
acima de 30.000.000,00	15.166.340	47,89%	15.462.650	48,50%	7.719.979	32,12%	7.405.579	33,70%	14.976.168	48,84%
TOTAIS	**31.669.193**	**100%**	**31.879.799**	**100%**	**24.034.691**	**100%**	**21.975.649**	**100%**	**30.666.417**	**100%**
EVOLUÇÃO % em relação ao ano anterior	-		0,67%		-24,61%		-8,57%		39,55%	

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento 95.54).

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 78,23% do total e, as inscrições de até R$ 100 mil somam 9,35% do total.

Com relação ao aprimoramento na gestão da Dívida Ativa, cabe ressaltar que, no Parecer Prévio referente ao exercício de 2021, esta Corte recomendou 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 realizassem 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.

A recomendação mencionada acima é decorrente do achado de fiscalização que verificou uma tendência no descumprimento dos prazos fixados no referido Decreto pelos Órgãos da Administração Pública Estadual. Verificou-se, no Relatório de instrução de 2021, que apenas 53,33% (R$ 11,72 bilhões) do montante das inscrições em Dívida Ativa em 2021 decorreram de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano. Os demais 46,67% de débitos vencidos com fatos geradores de 2022 não foram inscritos no próprio exercício.

Conforme verificado na tabela a seguir, a fragilidade persiste.

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.

Tabela 61 – Inscrições ocorridas em 2022, identificando o ano de constituição dos créditos

Classificação	Tipo de Débito	Qtd	Valor	AV	
Vencidas até 1 ano	ICMS	292.333	R$ 7.468.214.473	24,35%	54,14%
Vencidas até 1 ano	ICMS AUTUAÇÃO	1.883	R$ 8.897.913.316	29,02%	
Vencidas até 1 ano	IPVA	4.595	R$ 2.424.047	0,01%	
Vencidas até 1 ano	OUTROS	86.653	R$ 539.556.166	1,76%	
Vencidas acima de 1 até 2 anos	ICMS	24.701	R$ 1.377.160.645	4,49%	44,86%
Vencidas acima de 1 até 2 anos	ICMS AUTUAÇÃO	1.409	R$ 6.558.115.495	21,39%	
Vencidas acima de 1 até 2 anos	IPVA	14.259	R$ 13.363.642	0,04%	
Vencidas acima de 1 até 2 anos	OUTROS	32.668	R$ 86.698.620	0,28%	
Vencidas acima de 2 até 5 anos	ICMS	223.954	R$ 1.011.050.800	3,30%	
Vencidas acima de 2 até 5 anos	ICMS AUTUAÇÃO	1.032	R$ 3.957.352.570	12,90%	
Vencidas acima de 2 até 5 anos	IPVA	10.656	R$ 20.387.138	0,07%	
Vencidas acima de 2 até 5 anos	OUTROS	50.381	R$ 539.871.524	1,76%	
Vencidas acima de 5 anos	ICMS	2.310	R$ 56.591.149	0,18%	
Vencidas acima de 5 anos	ICMS AUTUAÇÃO	88	R$ 78.992.142	0,26%	
Vencidas acima de 5 anos	IPVA	364	R$ 1.096.254	0,00%	
Vencidas acima de 5 anos	OUTROS	3.258	R$ 57.629.114	0,19%	
Total		**750.544**	**R$ 30.666.417.093**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados da Requisição de Documentos DCG-1 nº 16/2023.

Diante de todo exposto, esta Diretoria de Fiscalização questionou[114] 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. Como se verá na sequência, mesmo acatando referida justificativa, permanecem sem explicação 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;

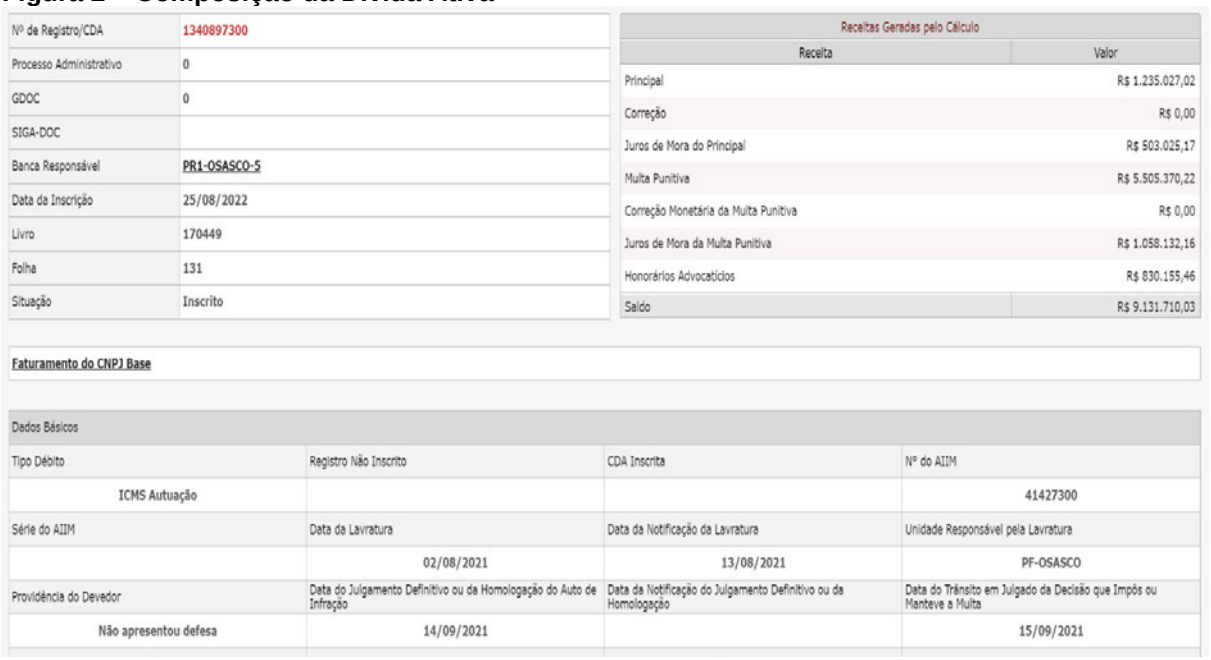
[114] Requisição de Documentos e informações DCG-1 nº 35/2022.

> 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 assessórios dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela consequentes

Em breve pesquisa realizada por esta Diretoria de Fiscalização em 70 certidões de dívida ativa dos 200 maiores devedores do Estado cadastradas dentro do Sistema da Dívida Ativa da PGE/SP (**APÊNDICE A**), identificou-se que o Governo do Estado leva, em média, 507 dias para cadastramento do crédito em dívida ativa a partir da data de Notificação do Julgamento Definitivo ou da Homologação da decisão.

Além disso, verificou-se 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, conforme exemplo a seguir.

Figura 2 – Composição da Dívida Ativa



Nº de Registro/CDA	1340897300
Processo Administrativo	0
GDOC	0
SIGA-DOC	
Banca Responsável	PR1-OSASCO-5
Data da Inscrição	25/08/2022
Livro	170449
Folha	131
Situação	Inscrito

Receitas Geradas pelo Cálculo	
Receita	Valor
Principal	R$ 1.235.027,02
Correção	R$ 0,00
Juros de Mora do Principal	R$ 503.025,17
Multa Punitiva	R$ 5.505.370,22
Correção Monetária da Multa Punitiva	R$ 0,00
Juros de Mora da Multa Punitiva	R$ 1.058.132,16
Honorários Advocatícios	R$ 830.155,46
Saldo	R$ 9.131.710,03

Faturamento do CNPJ Base

Dados Básicos			
Tipo Débito	Registro Não Inscrito	CDA Inscrita	Nº do AIIM
ICMS Autuação			41427300
Série do AIIM	Data da Lavratura	Data da Notificação da Lavratura	Unidade Responsável pela Lavratura
	02/08/2021	13/08/2021	PF-OSASCO
Providência do Devedor	Data do Julgamento Definitivo ou da Homologação do Auto de Infração	Data da Notificação do Julgamento Definitivo ou da Homologação	Data do Trânsito em Julgado da Decisão que Impôs ou Manteve a Multa
Não apresentou defesa	14/09/2021		15/09/2021

Fonte: Dados extraídos em consulta ao Sistema PGE.

Nota-se na figura acima que o montante do crédito inscrito em dívida ativa teve a data de lavratura no dia 02/08/2021 pelo Posto Fiscal de Osasco. Entretanto o Débito só foi inscrito em Dívida Ativa na data de

25/08/2022, após o decurso de 344 dias da Data do Trânsito em Julgado da Decisão que Impôs ou Manteve a Multa (15/09/2021).

Corrobora com os apontamentos mencionados nos parágrafos acima o posicionamento da Procuradoria Geral do Estado[115] registrado em Documento Interno de 02/09/2021 (Anexo A1), onde a PGE/SP relata que há uma tendência generalizada ao desrespeito do prazo de inscrição de 90 dias do vencimento do débito, conforme dispõe o Decreto estadual nº 61.141/2015, artigo 2º, §1º. Ademais, a Procuradoria informa como fundamental para a recuperação dos créditos inscritos, o aprimoramento dos sistemas de controle de prazos de inscrição e de pesquisas iniciais sobre os devedores.

Cabe mencionar a manifestação emitida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, por intermédio da Secretaria da Receita Estadual (SRE)[116]. 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 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.

---

[115] Recuperação de Dívida Ativa: Análise e Perspectivas- Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário- Fiscal (2021), pág. 14.

[116] Despacho de 03/03/2023 juntado ao TC-005128.989.22-5 – evento 83.8, pág. 92.

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.

3.3.2 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 2022, no total de R$ 24,11 bilhões, 22,94% superior a 2021:

Tabela 62 – Saídas do Estoque da Dívida Ativa

R$ milhares

DÍVIDA ATIVA	2022	AV% (*1)	2021	AH % 2022/2021
I - ESTOQUE EM 31/12 do ano anterior	**347.478.743**	**100,00%**	**336.775.291**	**3,18%**
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	30.666.417	8,83%	21.975.649	39,55%
(+) ATUALIZAÇÃO	21.278.822	69,39%	8.337.202	155,23%
II - TOTAL DE ENTRADAS	**51.945.239**	**14,95%**	**30.312.851**	**71,36%**
(-) Débitos Cancelados	12.171.683	3,50%	9.903.076	22,91%
(-) Débitos Remitidos	1.118.043	0,32%	137.790	711,41%
(-) Débitos Prescritos	2.006.227	0,58%	2.250.555	-10,86%
(-) Pgto GARE´s Normais	3.241.748	0,93%	2.568.368	26,22%
(-) Pgto GARE´s PPI	350	0,00%	271	29,30%
(-) Pgto GARE´s PEP	552.774	0,16%	744.358	-25,74%
(-) Pgto GARE´s PPD	0	0,00%	0	0,00%
(-) Correções de Saldo por Decisão Judicial	4.510.573	1,30%	3.444.742	30,94%
(-) Desconto do PPI	6.407	0,00%	25.157	-74,53%
(-) Desconto do PEP	500.384	0,14%	535.050	-6,48%
(-) Desconto do PPD	361	0,00%	31	1069,88%
III - TOTAL DE SAÍDAS	**24.108.549**	**6,94%**	**19.609.399**	**22,94%**
ESTOQUE EM 31/12 do exercício atual (I+II+III)	**375.315.434**	**108,01%**	**347.478.743**	**8,01%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento 95).
(*1) Análise vertical calculada em função do estoque inicial

No exercício 2022, os valores mais significativos na saída da Dívida Ativa foram as baixas no valor de R$ 12,17 bilhões por Cancelamento (3,50% do estoque inicial), R$ 4,51 bilhões por Correções de Saldo por Decisão Judicial (1,30% do estoque inicial) e R$ 3,24 bilhões por Pagamentos de GAREs Normais (0,93% do estoque inicial).

A tabela a seguir demonstra as baixas dos créditos de dívida ativa em 2022 e o acumulado nos últimos 5 anos. É possível perceber que, do total de baixas realizadas nos 5 anos (R$ 182,91 bilhões), o correspondente a pagamentos (R$ 16,07 bilhões) representa menos de 10% do total de baixas:

Tabela 63 – Saídas do Estoque da Dívida Ativa 2018 a 2022 – ano a ano

R$ milhares

FAIXA DE VALOR	2018	2019	2020	2021	2022	Total	AV%
Pagamentos Gares + PPI + PPD + PEP	2.659.235	3.866.099	2.546.104	3.312.998	3.794.871	16.066.177	8,78%
Descontos PPI + PPD + PEP	679.547	1.084.491	1.454.233	560.238	507.151	4.398.791	2,40%
Baixas por Prescrição, Remissão e Cancelamento	7.492.566	100.590.517	12.694.498	12.291.421	15.295.953	148.364.955	81,12%
(-) Correções de Saldo por Decisão Judicial	1.177.406	1.210.006	3.733.864	3.444.742	4.510.573	14.076.591	7,70%
TOTAL	**12.008.754**	**106.751.113**	**20.428.699**	**19.609.399**	**24.108.549**	**182.906.514**	**100%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos e TC-005401.989.22-3 (Evento 95) e Porta da Secretaria de Fazenda e Planejamento. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Demonstra%C3%A7%C3%B5es-Cont%C3%A1beis.aspx. Acesso em 04/05/2023.

Do total de baixas representadas na tabela acima, chama atenção as baixas por prescrição[117], remissão[118] e cancelamento, que, no período de 5 anos, em valores nominais, representaram 81,12% (R$ 148,36 bilhões) das baixas do período (R$ 182,91 bilhões).

Tabela 64 - Saídas do Estoque da Dívida Ativa 2018 a 2022 - Acumulado

FAIXA DE VALOR	Total 2018 a 2022	Participação %
Pagamentos	16.066.177	8,78%
Outras baixas	18.475.383	10,10%
Baixas por Prescrição, Remissão e Cancelamento	148.364.955	81,12%
TOTAL	**182.906.514**	**100,00%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1

Cabe ressaltar que os débitos cancelados, prescritos e os débitos remitidos significam perdas para os cofres públicos, pois não representam a troca de um ativo por outro ativo, e sim a baixa de um ativo por uma perda (despesa) no período analisado. Destaque para 2019 (baixas de R$ 100,59 bilhões), que representam 55% das saídas de todo o período – 2018-2022.

---

[117] 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):
(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.

[118] 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:
(CTN) Art. 172. A lei pode autorizar a autoridade administrativa a conceder, por despacho fundamentado, remissão total ou parcial do crédito tributário, atendendo:

3.4 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.
>
> ...
>
> O valor do ajuste para perdas deve ser revisto ao menos anualmente, para fins de elaboração das demonstrações contábeis[119].

Desde 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste ao Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa.

Tabela 65 – Saldo da Dívida Ativa e Ajuste para perdas nos últimos cinco anos

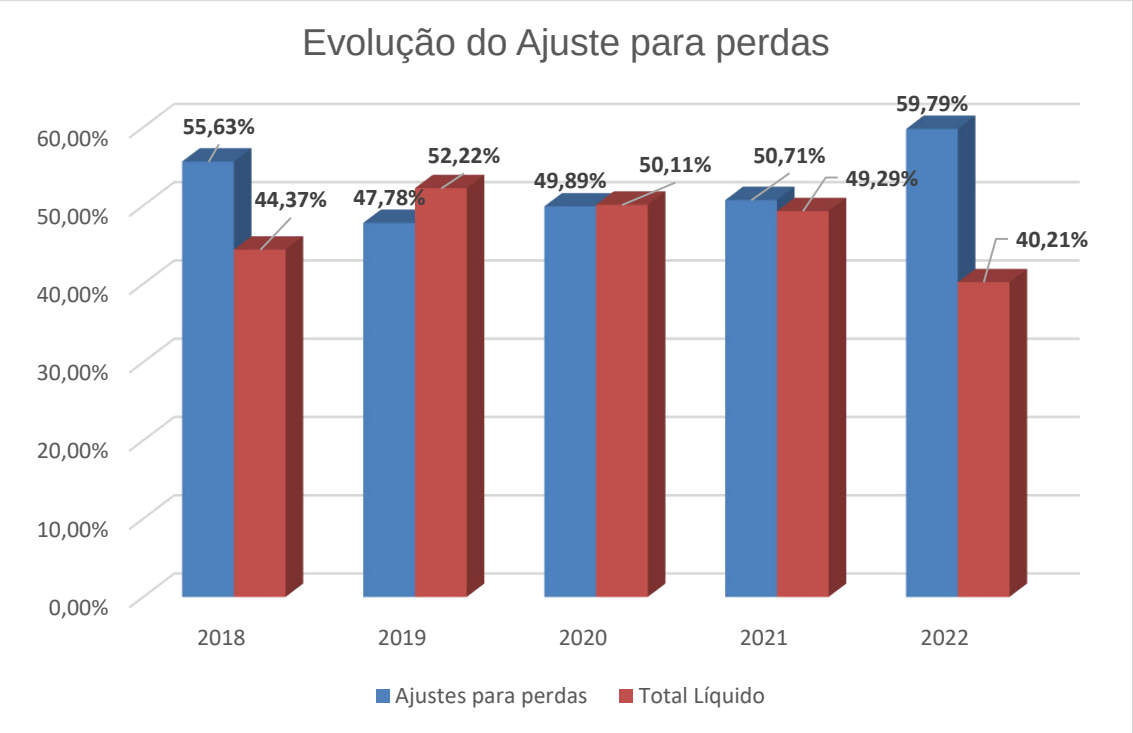
R$ milhares

Dívida Ativa	2018	AV	2019	AV	2020	AV	2021	AV	2022	AV
Dívida Ativa Tributária	387.934.683	97,89%	319.829.339	97,12%	326.733.924	97,02%	335.890.926	96,67%	361.560.261	96,34%
Dívida Ativa não Tributária	8.381.709	2,11%	9.476.754	2,88%	10.041.367	2,98%	11.587.817	3,33%	13.755.173	3,66%
Total da Dívida ativa	**396.316.391**	**100,00%**	**329.306.093**	**100,00%**	**336.775.291**	**100,00%**	**347.478.743**	**100,00%**	**375.315.434**	**100,00%**
(-) ajustes para perdas	220.471.474	55,63%	157.349.125	47,78%	168.029.312	49,89%	176.209.288	50,71%	224.406.975	59,79%
Total Líquido	**175.844.917**	**44,37%**	**171.956.968**	**52,22%**	**1.687.459.788**	**50,11%**	**171.269.455**	**49,29%**	**150.908.459**	**40,21%**

Fonte: Dados até 2021 retirados da Requisição de Documentos DCG-1 nº 07/2022 e do Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento no endereço:
https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Demonstra%c3%a7%c3%b5es-Cont%c3%a1beis.aspx.
Acesso em 03/05/2023.
Dados de 2022: BGE 2022, pág. 154.

119 Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 9ª edição, pág.448. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em 04/05/2023.

Gráfico 16 - Resultado do Ajuste para perdas no período de 2018 a 2022



Fonte: Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento no endereço: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Demonstra%c3%a7%c3%b5es-Cont%c3%a1beis.aspx.

Nota-se que o montante reconhecido como irrecuperável (R$ 224,41 bilhões) representa 59,79% do total do estoque registrado como Dívida Ativa em 2022. O estoque líquido registrado em Dívida Ativa, uma vez ajustado, é de R$ 150,91 bilhões, o equivalente a 65,77% da Receita Corrente Líquida (RCL) [120] do exercício de 2022 (R$ 229,46 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 vêm demonstrando que referida metodologia culminou em previsão de perdas registradas de 59,79% do estoque total em 2022, ou seja, equivale dizer que existe uma expectativa de recebimento de pelo menos 40,21% deste estoque. Entretanto, como ficou demonstrado quando da análise das baixas, os efetivos recebimentos de Dívida Ativa atingiram 1,01% (R$ 3,79 bilhões) do estoque registrado em 31/12/2022.

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

[120] Informação extraída do BGE 2022, Pág 232.

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 02 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 vem sendo prometida desde 2016. Desde então houve revisão, porém, os estudos apresentados e cálculos realizados não justificam a adoção da atual metodologia que culmina na expectativa de recuperabilidade de cerca de 40% do estoque, diante de um retrato histórico cujos recebimentos, até 2021, não passavam de 1% do estoque. Em 2022 atingiu 1,01%.

Em 2022, referido ajuste para perdas totalizou R$ 224,41 bilhões, 27,35% superior às perdas estimadas no exercício anterior, 2021. E, do total da dívida ativa tributária, representa a relevante parcela de 59,79%, mas, como tratado acima, ainda sem evidências suficientes de que representa, efetivamente, uma previsão completa de todos os créditos estimados como de baixa recuperabilidade, afinal, não reflete ou explica a realidade histórica de recebimentos ou os estudos contendo expectativas de crescimento da arrecadação destes créditos.

Tabela 66 – Ajustes para perdas 2021 e 2022

Dívida – Composição por tipo	31/12/2021	31/12/2022	AH
Dívida Ativa Tributária	335.890.926.335	361.560.260.623	7,64%
Dívida Ativa não Tributária	11.587.817.019	13.755.173.434	18,70%
Total	**347.478.743.354**	**375.315.434.057**	8,01%
(-) Ajuste para Perdas	-176.209.288.407	-224.406.974.937	27,35%
Total Líquido	**171.269.454.947**	**150.908.459.121**	**-11,89%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e BGE (2022, p. 154).

Solicitada a apresentar informações sobre a atual fase da alteração da metodologia de projeção para perdas da Dívida Ativa, a PGE/SP informou que no expediente administrativo de nº SFP-EXP-2022/213683 decidiu-se pela alteração da metodologia do ajuste de perdas do Estado[121], conforme tabela a seguir:

[121] TC-005128.989.22-5. Evento 83.2, pág. 45.

Tabela 67 – Nova metodologia para o Ajustes para perdas Valores em milhares

Adições	R$
Pessoa Física falecida	1.019.995
Valor de débitos de pessoas jurídicas ativas no Cadesp, que tenham todos seus débitos inscritos há mais de cinco anos, se a sua arrecadação for inferior a 10% do seu estoque de dívida ativa nos últimos cinco anos, excluindo-se seus débitos garantidos e parcelados. São considerados incobráveis, também, os débitos suspensos dessas pessoas jurídicas ativas	27.624.975
Valores de débitos de pessoas inativas, baixadas e suspensas no Cadesp, quando tiver arrecadação menor do que 10% do valor total de seu estoque de dívidas inscritas nos últimos 5 anos, excluindo-se seus débitos garantidos e parcelados. São considerados incobráveis também seus débitos suspensos	195.762.005
Total	**224.406.975**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados do TC-005128.989.22-5. Evento 83.2, pág. 45 e 46.

Observa-se que a nova metodologia empregada pela PGE/SP para o cálculo do Ajuste para Perdas não levou em consideração o sistema de *rating*, ou o histórico de recebimentos dos créditos inscritos em Dívida Ativa[122] no exercício de 2022. Entretanto, nota-se avanço na metodologia empregada pela PGE/SP ao considerar como créditos incobráveis os valores de débitos de pessoas jurídicas ativas no Cadesp, desde que tenham todos seus débitos inscritos há mais de cinco anos e se sua arrecadação for inferior a 10% do seu estoque de dívida ativa neste período.

Entretanto, apesar da evolução da nova metodologia em comparação ao exercício de 2021, verifica-se que a expectativa de perda calculada ainda não reflete a realidade que vem sendo observada de créditos recuperáveis.

O histórico de recebimentos pode ser demonstrado pelas saídas do estoque por meio da GARE (Guia de Arrecadação de Receitas Estaduais).

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.

Tendo em vista a informação relatada pela PGE/SP e os dados do Balanço Geral do Estado do Exercício de 2022, a recomendação expedida no exercício anterior ainda se mantém:

À Secretaria de Fazenda "*Realize revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas na dívida ativa, justificando a metodologia adotada diante do que determinam as normas contábeis e do histórico de recebimentos*".

---

[122] No Governo Federal, a Portaria do Ministério da Fazenda nº 293, de 12/06/2017 estabeleceu os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União. Segundo a norma, os créditos inscritos serão classificados em ordem decrescente de recuperabilidade entre as "A" e "D".

3.5 SÍNTESE FINAL

3.5.1 Conclusão e recomendações do exercício

No Balanço Geral do Estado do Exercício de 2022, os valores registrados em Dívida Ativa do Estado e demonstrados em tópico próprio deste Relatório não são capazes de refletir 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 implementou melhorias na metodologia do cálculo, incluindo como créditos incobráveis os débitos de pessoas jurídicas ativas no Cadesp. Entretanto, a nova metodologia não incluiu o histórico de recebimentos. A importância da inclusão do histórico de recebimentos dentre a metodologia fica evidenciada diante do montante de arrecadação dos créditos da Dívida Ativa em 2022 (R$ 3,79 bilhões), o que corresponde a aproximadamente 1,01% do estoque bruto registrado no Balanço Patrimonial do Governo, portanto, distantes dos 40,21% estimados pela metodologia como expectativa de recebimentos.

Verificou-se nesse Relatório de Fiscalização que a recomendação expedida no exercício anterior ainda não foi atendida, quanto à necessidade de 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.

3.5.2 Recomendações de Exercícios Anteriores ainda não atendidas

O quadro a seguir demonstra as determinações e recomendações de exercícios anteriores emitidas pelo TCE/SP relativas à Dívida Ativa que ainda não foram totalmente atendidas pelo Governo do Estado, e estão pendentes de implementação.

Quadro 10 – Determinações e Recomendações constantes do Parecer Prévio TCESP de cada exercício

Ano	Determinação/ Recomendação	Descrição
2021	Recomendação	Determine 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, 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.
2021	Recomendação	Realize revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas na Dívida Ativa, justificando a metodologia adotada diante do que determina as normas contábeis e do histórico de recebimentos

2020	Recomendação	Conclua a alteração da metodologia de projeção para perdas da dívida ativa, para adequação ao sugerido pela IPC 02;
2020	Recomendação	Aprimore a gestão da Dívida Ativa, estabelecendo procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber;
2019	Recomendação	Elabore metodologia de projeção de perdas na Dívida Ativa, visando ao devido registro no Balanço Patrimonial;
2019	Recomendação	Observe ao disposto na Instrução de Procedimentos Contábeis IPC-02 para o reconhecimento de ajustes por irrecuperabilidade de ativo, finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque;
2018	Recomendação	Observe ao disposto na Instrução de Procedimentos Contábeis IPC-02 para o reconhecimento de ajustes por irrecuperabilidade de ativo, finalizando os anunciados estudos de segmentação qualitativa do estoque;
2017	Recomendação	Conjugue esforços com a PGE visando à expansão de recebimentos de créditos oriundos da Dívida Ativa, sem embargo de se revisar a metodologia de apuração das respectivas perdas;
2014	Recomendação	Institua, a exemplo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), um sistema de informação gerencial, calcado em indicadores específicos de desempenho, que reflitam a capacidade do órgão competente em recuperar em juízo créditos da Dívida Ativa do Estado, a razão entre a efetiva arrecadação da Dívida Ativa do Estado, objeto de parcelamento, **e o estoque da Dívida Ativa do Estado, sujeito ao mesmo tratamento, a efetividade da recuperação da Dívida Ativa do Estado em um período de cinco anos,** a proporção da arrecadação de grandes devedores sobre o estoque da Dívida Ativa a estes vinculado e o saldo dos depósitos judiciais realizados em favor da Fazenda Estadual a cada exercício financeiro;

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados retirados do Portal TCE/SP. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais. Acesso em 04/05/2023 e nos TC-004345.989.21. Evento 178; TC-005866.989.20. Evento 514; TC-002347.989.19. Evento 213; TC-006453.989.18 Evento 263; TC-003546.989.17 Evento 90.

APÊNDICE A – Levantamento de certidões de dívida ativa

Nº de Registro/CDA	CNPJ Base	Situação do CNPJ Matriz	Data da inscrição	Data da lavratura	Unidade Responsável pela Lavratura	Apresentou defesa	Data do Julgamento Definitivo ou da Homologação do Auto de Infração	Dias para Inscrição
1177006644	33.412.081	Inapto	19/02/2015	10/10/2001	PF 11 GUARULHOS	Sim	21/10/2014	121
1001758921	33.412.081	Inapto	04/06/2009	06/12/2001	PF OSASCO	Não	04/04/2007	792
1178656167	33.412.081	Inapto	24/03/2015	11/09/2014	PFC-10	Não	12/11/2014	132
1005632030	33.412.081	Inapto	25/11/2009	06/12/2001	PF - Osasco	Não	05/02/2009	293
1005780618	33.412.081	Inapto	09/12/2009	06/12/2001	PF-10-OSASCO	Não	26/07/2007	867
1006106897	33.412.081	Inapto	13/05/2010	06/12/2001	PF-10 Osasco	Não	08/12/2009	156
1002644115	33.412.081	Inapto	23/07/2009	06/12/2001	PFC-OSASCO	Não	08/08/2008	349
1005911525	33.412.081	Inapto	13/01/2010	06/12/2001	PF-10-OSASCO	Não	20/04/2009	268
1001758987	33.412.081	Inapto	04/06/2009	06/12/2001	PF - Osasco	Não	04/04/2007	792
1005767704	33.412.081	Inapto	27/11/2009	06/12/2001	PF - Osasco	Não	05/02/2009	295
1268510640	55.992.358	ativo	16/07/2019	11/06/2018	PF-RIBEIRÃO PRETO	Não	28/05/2019	49
1005014093	55.992.358	ativo	29/10/2009	30/07/1999	PFF-II - Sé	Não	18/12/2007	681
1001696218	55.992.358	ativo	11/03/2009	13/08/1999	PFF- II	Não	04/09/2008	188
1268510640	55.992.358	ativo	16/07/2019	11/06/2018	PF-RIBEIRÃO PRETO	Não	28/05/2019	49
1092588271	2.449.992	ativo	24/08/2012	17/12/2007	PFC - Ibirapuera	Sim	31/05/2011	451
1272364439	2.449.992	ativo	29/10/2019	23/12/2014	PF-CAMPINAS	Sim	04/10/2018	390
1340872020	2.449.992	ativo	01/08/2022	09/08/2013	PFC-BUTANTÃ	Sim	01/10/2020	669
1163146800	2.449.992	ativo	01/10/2014	21/01/2011	PFC-BUTANTÃ	Sim	21/12/2011	1015
1056717730	2.449.992	ativo	23/08/2011	26/08/2008	PFC-IBIRAPUERA	Sim	04/08/2010	384
1001039678	60.894.730	baixado	25/08/2008	28/08/1995	PF. CUBATÃO	Não	10/05/1996	4490

1252008922	60.894.730	baixado	08/05/2018	06/12/2011	PF-SANTOS	Sim	09/08/2016	637
1006609368	60.894.730	baixado	21/10/2010	29/07/2009	PF-SANTOS	Não	12/05/2010	162
1261270342	60.894.730	baixado	04/12/2018	19/09/2012	PF-SANTOS	Sim	04/10/2017	426
1239887831	60.894.730	baixado	31/10/2017	19/09/2012	PF-SANTOS	Sim	18/05/2017	166
1275386110	60.894.730	baixado	28/07/2020	13/03/2019	PF-SANTOS	Sim	10/03/2020	140
1308426469	60.894.730	baixado	06/07/2021	09/10/2012	PF-SANTOS	Sim	20/03/2018	1204
1339265950	60.894.730	baixado	11/04/2022	12/09/2013	PF-SANTOS	Sim	23/02/2021	412
1239264167	60.894.730	baixado	28/09/2017	19/09/2012	PF-SANTOS	Sim	23/05/2017	128
1252008666	60.894.730	baixado	08/05/2018	12/09/2013	PF-SANTOS	Sim	09/11/2017	180
1338085988	60.894.730	baixado	25/01/2022	24/02/2014	PF-SANTOS	Sim	03/07/2019	937
1261270653	60.894.730	baixado	04/12/2018	27/04/2010	PF-SANTOS	Sim	20/03/2018	259
1275386332	60.894.730	baixado	28/07/2020	06/12/2011	PF-SANTOS	Sim	17/10/2019	285
1308698836	60.894.730	baixado	28/07/2021	24/02/2014	PF-SANTOS	Sim	04/03/2021	146
1006865354	60.894.730	baixado	19/01/2011	27/08/2009	PF-SANTOS	Sim	26/05/2010	238
1275385566	60.894.730	baixado	27/07/2020	24/10/2018	PF-SANTOS	Sim	25/11/2019	245
1215860324	60.316.817	ativo	27/07/2016	30/06/2011	PFC BUTANTÃ	Sim	15/10/2015	286
1173302033	96.833.058	ativo	08/01/2015	20/12/2010	DRT-14	Sim	23/09/2014	107
1182263500	96.833.058	ativo	02/07/2015	13/11/2014	DRT-14	Não	15/01/2015	168
1273424829	96.833.058	ativo	17/01/2020	12/07/2018	PF-OSASCO	Sim	05/06/2019	226
1181402777	96.833.058	ativo	26/05/2015	26/08/2011	DRT-14	Sim	09/12/2014	168
1113937490	96.833.058	ativo	22/10/2013	29/05/2008	PF - Osasco	-	20/08/2010	1159
1239888630	96.833.058	ativo	31/10/2017	12/01/2016	PF - Osasco	Sim	12/04/2017	202
1239625351	96.833.058	ativo	25/10/2017	15/04/2014	PF-OSASCO	Não	28/03/2017	211
1266016267	34.028.316	ativo	18/03/2019	16/12/2013	PF-BAURU	Sim	12/09/2017	552
1265138540	34.028.316	ativo	22/01/2019	11/12/2013	PFC-LAPA/SANTANA	Sim	21/01/2017	731
1195018682	34.028.316	ativo	05/10/2015	09/04/2015	PFC-LAPA/SANTANA	Sim	02/07/2015	95
1312237303	34.028.316	ativo	24/08/2021	09/04/2015	drtc II LAPA	Sim	31/08/2016	1819
1273416984	1.358.874	ativo	15/01/2020	04/05/2017	PFC - Butantã	Sim	13/09/2019	124
1338051300	1.358.874	ativo	19/01/2022	27/10/2017	PF-OSASCO	Sim	18/11/2020	427
1340573150	1.358.874	ativo	04/07/2022	14/11/2017	PFC-BUTANTÃ	Sim	14/09/2021	293
1339770070	1.358.874	ativo	23/05/2022	03/07/2017	PFC-BUTANTÃ	Sim	07/08/2017	1750
1308456563	1.358.874	ativo	15/07/2021	02/01/2018	PFC-BUTANTÃ	Sim	17/09/2020	301
1319582638	1.358.874	ativo	18/10/2021	26/10/2017	PF-OSASCO	Sim	19/09/2018	1125
1289037318	1.358.874	ativo	14/12/2020	06/12/2017	PF-JUNDIAÍ	Sim	07/12/2018	738
1310734298	1.358.874	ativo	20/08/2021	24/10/2017	PF-OSASCO	Sim	26/11/2020	267
1308073408	1.358.874	ativo	10/06/2021	19/10/2017	PF-OSASCO	Sim	15/03/2019	818
1299146610	1.358.874	ativo	10/06/2021	19/10/2017	PF-OSASCO	Sim	15/03/2019	818
1277646690	1.358.874	ativo	20/08/2020	23/10/2017	PF-OSASCO	Sim	17/08/2018	734
1240379800	1.358.874	ativo	01/12/2017	29/08/2016	PF/10 - JUNDIAÍ	Sim	09/06/2017	175
1289779853	1.358.874	ativo	11/01/2021	23/10/2017	PF-OSASCO	Sim	24/10/2018	810
1290442973	4.138.529	ativo	22/02/2021	27/02/2020	PF-Campinas	não	30/11/2020	84
1340578455	3.652.783	ativo	05/07/2022	21/09/2020	PF-GUARULHOS	Sim	10/06/2021	390
1273908947	45.253.739	inapto	26/02/2020	02/08/2019	PF-RIBEIRÃO PRETO	Não	16/09/2019	163
1270054391	45.253.739	inapto	29/08/2019	23/04/2019	PF-RIBEIRÃO PRETO	Não	04/06/2019	86
1274134810	44.203.487	suspenso	25/03/2020	14/08/2017	PF-SANTO ANDRÉ	Não	11/01/2018	804
1287130874	3.862.847	inapto	28/09/2020	12/09/2018	PF-OSASCO	Sim	17/07/2019	439
1339024410	3.862.847	inapto	11/03/2022	05/12/2019	PF-OSASCO	Sim	05/02/2021	399
1342049823	3.862.847	inapto	04/10/2022	10/08/2021	PR1-OSASCO-5	não	14/10/2021	355
1340897300	3.862.847	inapto	25/08/2022	02/08/2021	PR1-OSASCO-5	não	14/09/2021	345
1339270185	3.862.847	inapto	12/04/2022	28/09/2020	PF-OSASCO	Sim	18/06/2021	298
Média Aritmética simples das Certidões de Dívida Ativa verificadas no Sistema da PGE/SP								506,61

Fonte: Sistema da Dívida Ativa- PGE/SP.

4 DÍVIDA FLUTUANTE E DÍVIDA FUNDADA OU CONSOLIDADA

4.1 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 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 individuação 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 2022:

Tabela 68 – Empréstimos e Financiamentos - Curto e Longo Prazo

EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS - CURTO E LONGO PRAZO	2021	2022	DIFERENÇA 2022-2021	AH%
21 - PASSIVO CIRCULANTE	**-33.417.340.394**	**-20.333.304.255**	**13.084.036.139**	**-39,15%**
2121 - EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO - INTERNO	-30.993.377.770	-17.850.784.258	13.142.593.512	-42,40%
2122 - EMPRESTIMOS A CURTO PRAZO - EXTERNO	-2.331.704.086	-2.045.138.616	286.565.470	-12,29%
2123 - FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO - INTERNO	-83.266.528	-83.266.528	0	0,00%
2125 - JUROS E ENC.A PAGAR DE EMP.E FIN.CP - INTERNO	-8.992.009	-8.992.009	0	0,00%
2126 - JUROS E ENC.A PAGAR DE EMP.E FIN.CP - EXTERNO	0	-345.122.844	-345.122.844	-
22 - PASSIVO NÃO-CIRCULANTE	**-261.171.785.601**	**-282.927.421.024**	**-21.755.635.423**	**8,33%**
2221 - EMPRESTIMOS A LONGO PRAZO - INTERNO	-232.725.524.294	-256.814.351.519	-24.088.827.225	10,35%

2222 - EMPRESTIMOS A LONGO PRAZO - EXTERNO	-28.446.261.306	-26.113.069.506	2.333.191.801	-8,20%
	-294.589.125.995	**-303.260.725.279**	**-8.671.599.284**	**2,94%**

Fonte: SIGEO, acesso em 25/04/2023 e BGE (2022, p. 171).

Como demonstrado a Dívida Flutuante reduziu em 39,15%, e a Dívida Fundada aumentou em 8,33%. Ressalta-se que aproximadamente 84,54% dos empréstimos e financiamentos do Estado estão concentrados no contrato de refinanciamento de empréstimo com a União que atingiu o montante de R$ 256.386.584.641 no exercício de 2022.

A Dívida é ainda segregada em interna e externa, como será analisado a seguir:

Tabela 69 – Empréstimos e Financiamentos – Internos e Externos

Empréstimos e Financiamentos	2021	2022	AH%
Internos	-263.811.160.602	-274.757.394.314	4,15%
Externos	-30.777.965.393	-28.503.330.965	-7,39%
Total	**-294.589.125.995**	**-303.260.725.279**	**2,94%**

Fonte: SIGEO, acesso em 25/04/2023 e BGE (2022, p. 172).

A dívida interna aumentou 4,15%, enquanto a dívida externa diminuiu 7,39%; somadas, a variação total do passivo foi de 2,94% em valores nominais.

As movimentações das dívidas interna e externa são demonstradas a seguir:

Tabela 70 – Movimentações das Dívidas Interna e Externa

Empréstimos e Financiamentos	Dívida Interna	Dívida Externa	Total
31/12/2021	**263.811.160.602**	**30.777.965.393**	**294.589.125.994**
Liberações	1.361.201.938	1.668.257.968	**3.029.459.906**
Atualização Monetária	26.999.627.125	-2.182.783.393	**24.816.843.731**
Amortizações	-17.414.595.350	-2.105.231.845	**-19.519.827.195**
Ajustes/Reclassificações	-	345.122.844	345.122.844
31/12/2022	**274.757.394.314**	**28.503.330.967**	**303.260.725.280**

Fonte: BGE 2022, p. 172.

As amortizações da Dívida Interna em 2022 (R$ 17,41 bilhões) representaram 5,91% do estoque inicial da dívida (R$ 294,59 bilhões), enquanto a atualização monetária alcançou 9,17% do mesmo estoque inicial.

4.2 RECURSOS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS

A tabela a seguir demonstra as receitas arrecadadas de operações de créditos nos exercícios de 2021 e 2022.

Tabela 71 – Receitas arrecadadas de operações de créditos

Receitas	Valor Arrecadado em 2021	AV	Valor Arrecadado em 2022	AV	AH
Total de 1 - RECEITAS CORRENTES	**58.969.720**	**4,66%**	**93.365.099**	**2,89%**	**58,33%**
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	58.804.528	4,65%	93.365.099	2,89%	58,77%
047 - REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR	-	-	-	-	-
087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA	165.192	0,01%	-	-	-
Total de 2 - RECEITAS DE CAPITAL	**1.206.748.124**	**95,34%**	**3.132.942.570**	**97,11%**	**159,62%**
007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	1.149.946.992	90,85%	3.032.281.966	93,99%	163,69%
087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA	56.801.132	4,49%	100.660.603	3,12%	77,22%
Total Geral	**1.265.717.845**	**100,00%**	**3.226.307.669**	**100,00%**	**154,90%**

(1) Fonte: SIGEO – Filtro: Receitas Arrecadadas com Fonte de Recursos 007 (OP. CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU), 047 (REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR) e 087(087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA). Acesso em 24/04/2023.

A análise da tabela acima evidencia que o saldo das Receitas arrecadadas oriundas de Operações de Créditos sofreu um acréscimo de 154,90% na comparação entre os exercícios de 2021 e 2022. Além disso, a arrecadação do exercício corrente ficou concentrada na fonte "007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU" com 93,99% do total.

As despesas liquidadas originadas de operações de créditos possuem a seguinte composição quanto ao seu elemento de despesa:

Tabela 72 – Despesas empenhadas nas fontes de recursos 007, 047 e 087

Código Nome Fonte de Recurso	Liquidado	AV
Total de 007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	**16.567.166**	**0,50%**
339035 - SERVICOS DE CONSULTORIA	4.100.857	0,12%
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	2.569.539	0,08%
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	9.896.770	0,30%
Total de 047 - REC.OPERAC. DE CRÉDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR	**11.130.791**	**0,33%**
339014 - DIARIAS-CIVIL	2.181	0,00%
339030 - MATERIAL DE CONSUMO	280.558	0,01%
339035 - SERVICOS DE CONSULTORIA	1.216.912	0,04%
339039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	4.755.273	0,14%
339040 - SERVICOS DE TI E COMUNICACAO - PJ	4.852.972	0,15%
339092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	22.895	0,00%
Total de 007 - OP.CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU	**2.893.876.854**	**86,84%**
444051 - OBRAS E INSTALACOES	261.546	0,01%
449035 - SERVICOS DE CONSULTORIA	32.945	0,00%
449039 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	3.473.312	0,10%
449051 - OBRAS E INSTALACOES	1.326.619.632	39,81%
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	9.790.616	0,29%
456782 - APORTE DE RECURSO-PARC.PUBLICO P/PRIVADO PPP	832.424.938	24,98%
459065 - CONST.OU AUMENTO DE CAPITAL DE EMPRESAS	721.273.865	21,64%

Total de 047 - REC.OPERAC. DE CRÉDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR	**322.364.922**	**9,67%**
449035 - SERVICOS DE CONSULTORIA	30.436.173	0,91%
449051 - OBRAS E INSTALACOES	290.144.127	8,71%
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	1.627.127	0,05%
449092 - DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	2.077	0,00%
449093 - INDENIZACOES E RESTITUICOES	155.418	0,00%
Total de 087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA	**88.583.830**	**2,66%**
449051 - OBRAS E INSTALACOES	79.174.806	2,38%
449052 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	9.409.024	0,28%
Total Geral	**3.332.523.562**	**100,00%**

Fonte: SIGEO - Filtro: Despesas Empenhadas com Fonte de Recursos 007 (OP. CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU), 047 (REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR) e 087(087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA). Acesso em 24/04/2023.

Observa-se que o elemento de despesas 449051 (obras e instalações) concentrou a maior parcela das despesas empenhadas com 50,89% destas. Os elementos 456782 (aporte de Recurso- parc.público p/Privado PPP) e 459065 (Const. ou aumento de capital de empresas) registraram respectivamente 24,98% e 21,64% do total da parcela empenhada.

Por fim, com relação aos recursos advindos de empréstimos e financiamentos, verificamos a seguinte dinâmica entre Receitas e Despesas.

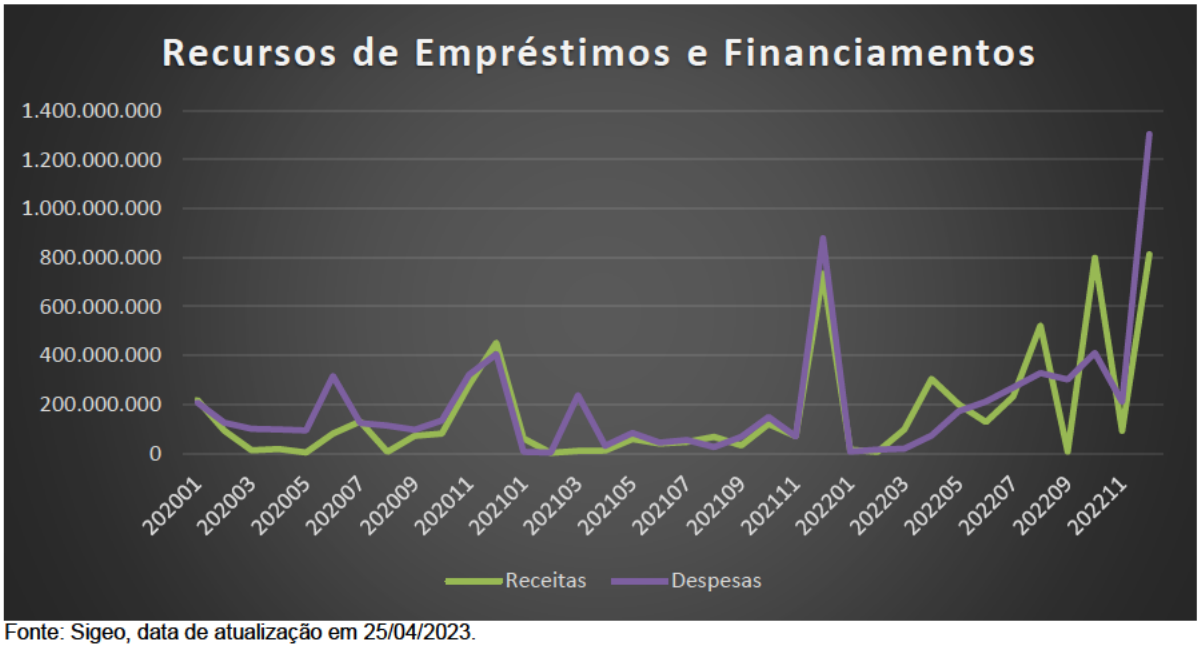
Tabela 73 – Evolução da Dinâmica entre Receitas e Despesas – 2020 a 2022

Mês	Receitas	Despesas
202001	220.251.995	209.706.242
202002	93.343.918	126.420.553
202003	14.103.169	101.851.464
202004	19.514.530	98.084.509
202005	4.617.761	94.884.777
202006	81.917.505	316.892.732
202007	130.756.586	125.012.483
202008	6.634.051	114.300.627
202009	71.953.636	96.930.084
202010	81.922.413	134.981.677
202011	279.734.688	322.385.694
202012	453.447.103	405.426.860
202101	61.771.502	7.698.478
202102	3.094.710	4.189.321
202103	10.890.383	238.917.896
202104	12.911.194	32.433.473
202105	59.247.794	84.205.479
202106	41.100.162	45.520.611
202107	46.992.051	55.361.556
202108	69.104.393	26.194.866
202109	33.546.467	68.494.715
202110	121.358.617	150.161.213
202111	71.096.162	70.122.209
202112	734.604.409	879.457.734
202201	16.252.961	9.013.841
202202	7.223.160	16.522.197
202203	98.993.842	20.712.094
202204	304.958.777	73.949.809
202205	200.044.660	173.113.439
202206	128.362.638	212.955.568
202207	233.165.329	269.316.971
202208	523.107.331	328.392.551
202209	8.608.269	302.406.233
202210	799.508.579	410.806.933
202211	92.906.340	211.275.148
202212	813.175.785	1.304.058.778
SOMA	**5.950.222.868**	**7.142.158.814**

continua ao lado

Fonte: SIGEO – exceto Receitas e Despesas intraorçamentárias. Receitas Arrecadadas e Despesas Liquidadas com Fonte de Recursos 007 (OP. CRED.E CONTRIB.DO EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SU), 047 (REC.OPERAC. DE CREDITO-P/SUPERAVIT FINANCEIR) e 087(087 - OP.CRED.CONTR.EXTERIOR-DOT.INIC.CR.SUP-INTRA). Acesso em 25/04/2023.

Gráfico 17 – Evolução dos Recursos de Empréstimos e Financiamentos nos últimos 3 anos



Fonte: Sigeo, data de atualização em 25/04/2023.

Informamos que optamos por demonstrar as receitas e despesas pelo período de 3 (três) anos, em razão da possibilidade de haver um lapso temporal entre o recebimento do recurso e a sua aplicação.

4.3 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)

4.3.1 Estatísticas Fiscais do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) e Capacidade de Pagamento (CAPAG) para o exercício de 2022

Aproximadamente 77,18% da Dívida consolidada do Estado de São Paulo estão disciplinados pela Lei nº 9.496/1997, provenientes do processo de renegociação e refinanciamento de dívidas.

De uma forma mais específica, a movimentação financeira da dívida contratual pode ser visualizada na tabela a seguir:

Tabela 74 - Dívida Consolidada Estadual em 31/12/2022

Em R$ milhares

DÍVIDA CONSOLIDADA	31/12/2021	AV	31/12/2022	AV	AH
I- Dívida Contratual	**295.279.668**	**91,88%**	**303.422.502**	**91,34%**	**2,76%**
Empréstimos Internos	18.768.632	5,84%	18.278.551	5,50%	**-2,61%**
Empréstimos Externos	30.777.965	9,58%	28.158.208	8,48%	**-8,51%**
Restruturação da Dívida de Estados e Municípios	244.950.270	76,22%	256.386.585	77,18%	**4,67%**

Parcelamento e Renegociação de dívidas de tributos	782.801	0,24%	599.158	0,18%	**-23,46%**
II-Precatórios posteriores a 05/05/2000 (Inclusive) - Vencidos e não pagos	**26.085.461**	**8,12%**	**28.780.531**	**8,66%**	**10,33%**
III- Outras Dívidas	**4.446**	**0,00%**	**3.814**	**0,00%**	**-14,22%**
IV- total Dívida Consolidada (I+II+III)	**321.369.575**	**100,00%**	**332.206.847**	**100,00%**	**3,37%**

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados retirados do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (BGE 2022, pág,261). Acesso em 18/04/2023. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/D%C3%ADvida-P%C3%BAblica.aspx.

O saldo devedor do Acordo da Dívida, LC nº 9.496/97 alterada pelas LCs 148/14 e 156/16, atingiu o valor de R$ 256.386.585 mil (duzentos e cinquenta e seis bilhões, trezentos e oitenta e seis milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil reais) no encerramento do exercício, variação de 4,67% em relação ao exercício anterior.

A partir de 2017, as revisões do PAF-Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal passaram a vigorar com as alterações da Lei Complementar nº 156/2016, que alterou as seis metas fiscais e estabeleceu que os conceitos e definições neles utilizados deverão 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, conterá, 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.

Analisamos as informações enviadas pelo Governo do Estado[123], obtendo o seguinte quadro:

Tabela 75 - Resultado obtido no Programa de Restruturação e de Ajuste Fiscal

Item	Meta	Informado	Apurado
DC-Dívida Consolidada (1)	Menor ou igual a 153,34%	115,40%	115,40%
Resultado Primário (2)	No mínimo R$ 13,30 bilhões	R$ 13,302 bilhões	R$ 13,302 bilhões
DTP-Despesa Total com Pessoal (3)	No máximo 57%	37,93%	37,93%

[123] TC-005128.989.22-5, Evento nº 95.3.

Receitas de arrecadação própria (4)	No mínimo R$ 256,68 bilhões	R$ 259,51 bilhões	R$ 259,51 bilhões
Gestão Pública (5)	Menor que 95%	87,47%	89,58%
Disponibilidade de Caixa (recursos não vinculados) (6)	>0	R$ 19,58 bilhões	R$ 19,58 bilhões

As Metas e os Dados dos Itens (1),(2),(3),(4),(5) e (6) 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: 19/04/2023

(2) foi considerada a RCL Ajustada de R$ 229.362.305 conforme constou no TC-005128.989.22-5 – LRF. Despesa conforme Demonstrativo Consolidado Simplificado do RGF.

(3) no momento da consulta, acesso em 18/04/2023, o Indicador II – Poupança Corrente apresentava o índice de 89,58%. Disponível em https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag. Acesso em:19/04/2023

Cabe mencionar o resultado obtido pelo Governo de São Paulo na análise de Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos entes Federativos realizada pelo Ministério da Fazenda.

A análise da capacidade de pagamento tem como finalidade apurar a situação fiscal dos Entes Subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. Em 2022, o Estado de São Paulo alcançou o nível “B”, a mesma nota do exercício anterior.

Figura 3 - CAPAG 2022- Estados

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	63,1	B	91,0	B	12,1	A
AL	B	84,5	B	82,6	A	14,0	A
AM	B	46,3	A	91,8	B	5,1	A
AP	C	79,1	B	76,9	A	784,2	C
BA	B	64,5	B	88,1	A	3,2	A
CE	B	77,4	B	88,0	A	5,2	A
DF	B	39,5	A	92,5	B	35,5	A
ES	A	39,2	A	82,1	A	3,1	A
GO	B	73,0	B	91,3	B	11,3	A
MA	C	50,3	A	91,1	B	320,5	C
MG	D	187,3	C	95,9	C	615,5	C
MS	A	57,4	A	86,4	A	14,5	A
MT	A	26,8	A	81,9	A	9,0	A
PA	A	19,7	A	89,7	A	21,9	A
PB	A	39,5	A	86,5	A	1,7	A
PE	B	54,1	A	92,2	B	62,7	A
PI	B	79,0	B	88,9	A	37,2	A
PR	B	65,7	B	89,8	A	6,9	A
RJ	C*	222,7	C	95,7	C	83,6	A
RN	C	39,5	A	97,0	C	19474,1	C
RO	A	48,7	A	83,3	A	14,2	A
RR	A	33,9	A	82,3	A	40,1	A
RS	D	198,7	C	95,6	C	5348,9	C
SC	B	74,0	B	90,5	B	4,1	A
SE	B	48,5	A	92,9	B	37,2	A
SP	B	162,3	C	89,6	A	54,3	A
TO	B	46,4	A	91,5	B	55,3	A

Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2022/114 . pág. 87. Acesso em 18/04/2023.

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 2022.

Tabela 76 - Resultado obtido no CAPAG 2022

CAPAG 2022	Índice	Nível
Endividamento (DC)	162,3	C
Poupança Corrente (PC)	89,6	A
Índice de Liquidez (IL)	54,3	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:45586. Pág. 87.

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 caixa*[124]". O índice de Poupança Corrente maior ou igual a 95%, indica que "*a capacidade de pagamento foi afetada por uma relação entre receitas e despesas correntes com pouca margem para o crescimento das despesas obrigatórias estaduais*"[125].

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 Programa de Ajuste Fiscal (PAF) foram cumpridas pelo Estado no exercício de 2022.

4.3.2 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).

[124] Informação retirada do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (versão novembro/2022). Pág.87.

[125] Informação retirada do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais (versão novembro/2022). Pág.87.

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.

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/20, abril/20 e maio/20 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/20) foi incorporado ao saldo devedor a partir de janeiro/22, devidamente atualizado pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, para pagamento pelo prazo remanescente de amortização dos contratos.

4.3.3 Acompanhamento do Saldo Devedor

Aproximadamente 84,67% 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 77 - Estoque com o Serviço da Dívida das Operações Vigentes ou Encerradas De Responsabilidade do Tesouro do Estado

1 - Dívida Externa	Saldo Devedor	AV
	28.158.208.122	9,30%
BIRD	8.559.121.053	2,83%
BID	14.271.761.196	4,71%
CAF	2.343.537.373	0,77%
BEI	1.007.133.167	0,33%
Agências Governamentais Estrangeiras	1.280.962.000	0,42%
SANTANDER/MIGA	695.693.333	0,23%
2 - Dívida Interna	**Saldo Devedor**	**AV**
	274.665.135.777	90,70%
Lei nº 9496/97 alterado pela LC 148/14 e LC 156/16	256.386.584.641	84,67%
BNDES	9.311.811.366	3,07%
Banco do Brasil	6.365.440.138	2,10%
Caixa Econômica Federal	1.586.595.914	0,52%
Banco Santander	187.500.000	0,06%
Banco do Brasil e Itaú-Unibanco	827.203.717	0,27%
Total (*1)	**302.823.343.899**	**100,00%**
Parcelamento e Renegociação de Dívidas de Tributos	**599.157.947**	**-**
Dívida Contratual do Estado	**303.422.501.846**	**-**

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%BAblica.aspx.

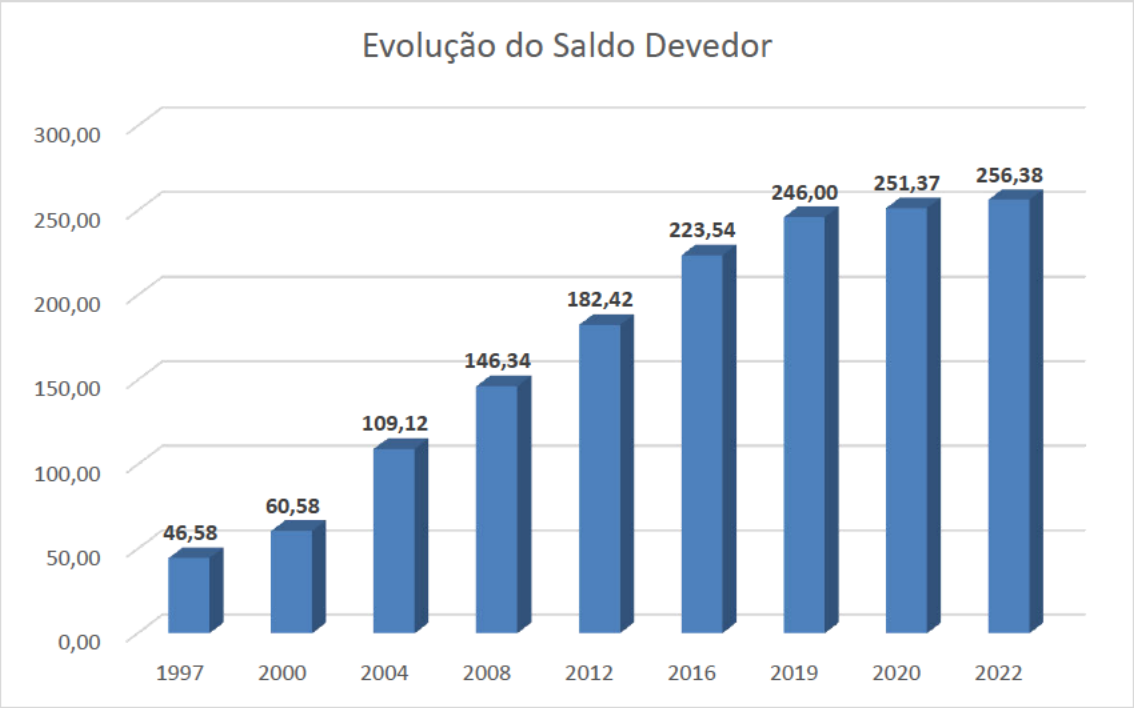
(*1) Não está incluso o valor da dívida contratual relacionada ao parcelamento de tributos e Renegociação de dívidas no valor de R$ 599.158 mil.

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 2022, atingiu o montante de R$ 256.386.584.641.

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 18 - Evolução do Saldo Devedor - Dívida com União

Valores em bilhões



Fonte: Elaborado pela DCG com dados da Requisição DCG-1 nº 34/2022.

Observa-se que os pagamentos mensais realizados pelo Estado, ao longo de 25 anos, não foram capazes de reduzir o saldo devedor da dívida, que atualmente encontra-se 19,31% maior que o valor inicial do contrato atualizado pelo índice IPCA-E.

Tabela 78 - Saldo Devedor

		A			B	A/B
Data inicial	Valor Contratado	Valor Atualizado em 31/12/2022	Índice	Percentual de reajuste	Saldo devedor em 31/12/2022	AH
22/05/1997	46.585.141.742	214.896.117.518	IPCA-E	361,30%	256.386.584.640	19,31%

Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados da calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores.

Cabe mencionar que a atualização monetária de maio/1997 a dezembro/2022 atingiu o percentual de 343,82%, sendo que até 31/12/2012 o reajuste era realizado pelo IGP-M (FGV) e após essa data o Índice oficial aplicado passou a ser o IPCA-E (IBGE).

Tabela 79 - Atualização Monetária do Período

Índice	Data inicial	Data final	Índice de correção no período	Valor correspondente
IGP-M (FGV)	22/05/1997	31/12/2012	3,6254	262,54%
IPCA-E (IBGE)	01/01/2013	31/12/2022	1,8128	81,28%
Total acumulado				**343,83%**

Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados da calculadora do cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores.

Essa situação não é exclusiva do Estado de São Paulo, pois todos os Estados Federativos que aderiram ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (Lei nº 9.496/1997) possuem saldo devedor em 31/12/2022 superior ao valor contratado na data de emissão ou assunção da dívida, comparação esta realizada em valores nominais.

Destacam-se, nesse aspecto, os resultados obtidos pelos Estados do Ceará e Mato Grosso que conseguiram obter um saldo devedor atual, inferior ao montante da dívida atualizada, em 73,84% e 67,73% respectivamente.

Tabela 80 - Dívida dos Estados com a União regulados pela Lei 9496/1997

		A	B	C	D	E
UF	Data da contratação	Valor da contratação, emissão ou assunção	Saldo devedor em 31/12/2022	Valor da Contratação atualizado pela IPCA	Saldo devedor/ Contratado (B/A)	Saldo devedor/ Contratado atualizado (B/C)
CE	12/11/1998	954.224.000	1.107.434.162	4.233.130.322	16,06%	-73,84%
MT	11/07/1997	814.125.976	1.199.266.699	3.716.418.566	47,31%	-67,73%
RR	25/03/1998	40.247.682	58.390.456	179.344.701	45,08%	-67,44%
MA	22/01/1998	576.817.275	871.802.788	2.600.731.061	51,14%	-66,48%
PE	23/12/1997	1.924.801.883	3.588.822.822	8.720.995.541	86,45%	-58,85%
RN	13/05/1998	99.293.000	186.996.316	439.765.798	88,33%	-57,48%
PR	31/03/1998	5.665.771.669	11.188.569.567	25.246.823.601	97,48%	-55,68%
BA	01/12/1997	2.251.786.335	5.199.833.877	10.202.514.222	130,92%	-49,03%
AP	26/05/1998	26.000.000	65.673.828	115.153.241	152,59%	-42,97%
AC	30/04/1998	149.298.685	399.389.606	662.694.253	167,51%	-39,73%
PB	31/03/1998	320.413.790	861.188.203	1.427.772.051	168,77%	-39,68%
SE	27/11/1997	386.663.153	1.075.557.130	1.753.140.480	178,16%	-38,65%
GO	25/03/1998	1.340.356.054	3.798.215.433	5.972.660.890	183,37%	-36,41%
AM	11/03/1998	120.000.000	377.639.075	534.723.072	214,70%	-29,38%
PA	30/03/1998	235.044.000	1.071.700.240	1.047.362.081	355,96%	2,32%
RO	21/12/1999	549.199.752	2.575.418.129	2.256.743.008	368,94%	14,12%
SP	**22/05/1997**	**46.585.141.742**	**256.386.584.641**	**214.896.117.520**	**450,36%**	**19,31%**

AL	29/06/1998	1.014.882.902	6.425.856.889	4.476.532.987	533,16%	43,55%
SC	31/03/1998	1.552.400.376	10.319.718.164	6.917.535.817	564,76%	49,18%
RJ	29/10/1999	13.207.213.559	83.747.340.731	55.246.132.233	534,10%	51,59%
MS	30/03/1998	722.954.640	6.576.858.746	3.221.504.383	809,72%	104,15%
MG	18/02/1998	9.211.805.638	87.330.546.490	41.310.748.624	848,03%	111,40%

Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados do sistema SADIPEM.

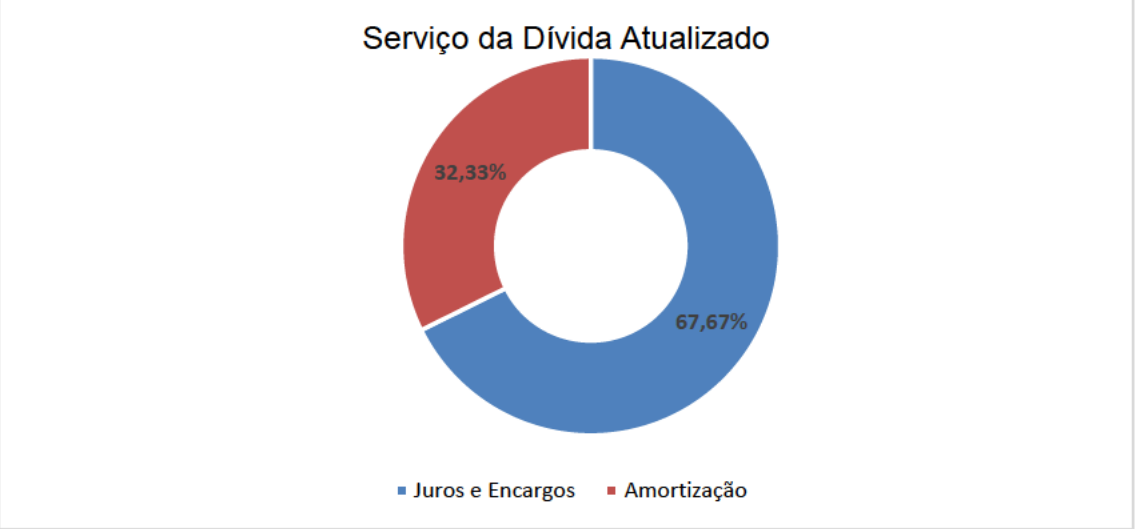
Por fim, cabe mencionar que até o final do exercício de 2022, o Governo Estadual desembolsou R$ 203.602.909 mil em pagamentos do serviço da dívida, sendo R$ 136.212.355 mil com pagamentos de juros e encargos, e R$ 67.390.554 mil a título de amortizações. Atualizando os valores mencionados pelo índice IPCA, o total pago pelo Tesouro passa a ser R$ 378.839.235 mil, sendo R$ 256.342.564 mil (67,67% do total) com pagamentos de juros e encargos, e R$ 122.496.671 mil (32,33% do total) a título de amortizações.

Tabela 81 - Pagamentos efetuados pelo Governo do Estado

Pagamentos	Valor Nominal	AV	Valor Atualizado (*1)	AV
Juros e Encargos	136.212.355.497	66,90%	256.342.564.060	67,67%
Amortização	67.390.554.082	33,10%	122.496.671.241	32,33%
Total	**203.602.909.579**	**100,00%**	**378.839.235.301**	**100,00%**

Fonte: Elaborado pela DCG com dados da Requisição DCG-1 nº 34/2022
(*1) valor atualizado pelo IPCA

Gráfico 19 - Percentuais dos valores pagos com o serviço da dívida- valores atualizados



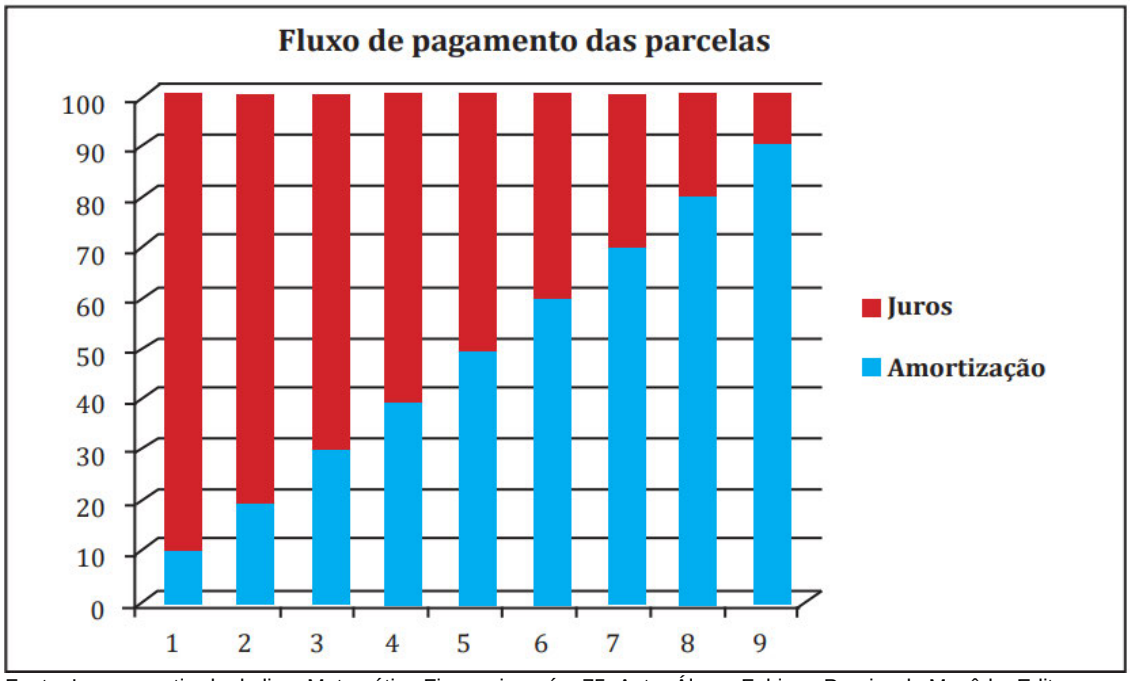
Fonte: Elaborado pela DCG com dados da Requisição DCG-1 nº 34/2022.

4.3.4 Gestão da Dívida

Inicialmente cabe informar que o sistema de financiamento utilizado no contrato com a União é o sistema PRICE. No Sistema PRICE, cada prestação consiste em uma parcela do pagamento do principal (valor original do empréstimo) e outra parcela dos juros. No início do empréstimo, a maior parte

da prestação é destinada ao pagamento de juros, enquanto ao longo do tempo, a parte destinada ao pagamento do principal aumenta e a parte destinada ao pagamento de juros diminui.

Gráfico 20 - Fluxo de Pagamentos no Sistema Price



Fonte: Imagem retirada do livro Matemática Financeira, pág. 75, Autor Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo. Editora EDUFERSA.

Segundo o matemático Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo (2014)[126], se as parcelas de um empréstimo realizado pela tabela PRICE não forem atualizadas mensalmente pelo mesmo índice que reajusta o saldo devedor, na presença de períodos inflacionários, além de a prestação passar a ser crescente, também é maior o risco de ocorrência de saldo residual ao final do prazo de amortização.

Desse modo, para que o saldo da dívida pública estadual, contratada pelos ditames da Lei nº 9.496/1997 não aumentasse ao longo do tempo, seria necessário que a amortização do período acompanhasse os mesmos índices inflacionários do período. Entretanto, para o Estado de São Paulo, o acompanhamento da amortização monetária pela inflação foi permitido até certo limite da Receita Líquida Real (RLR)[127].

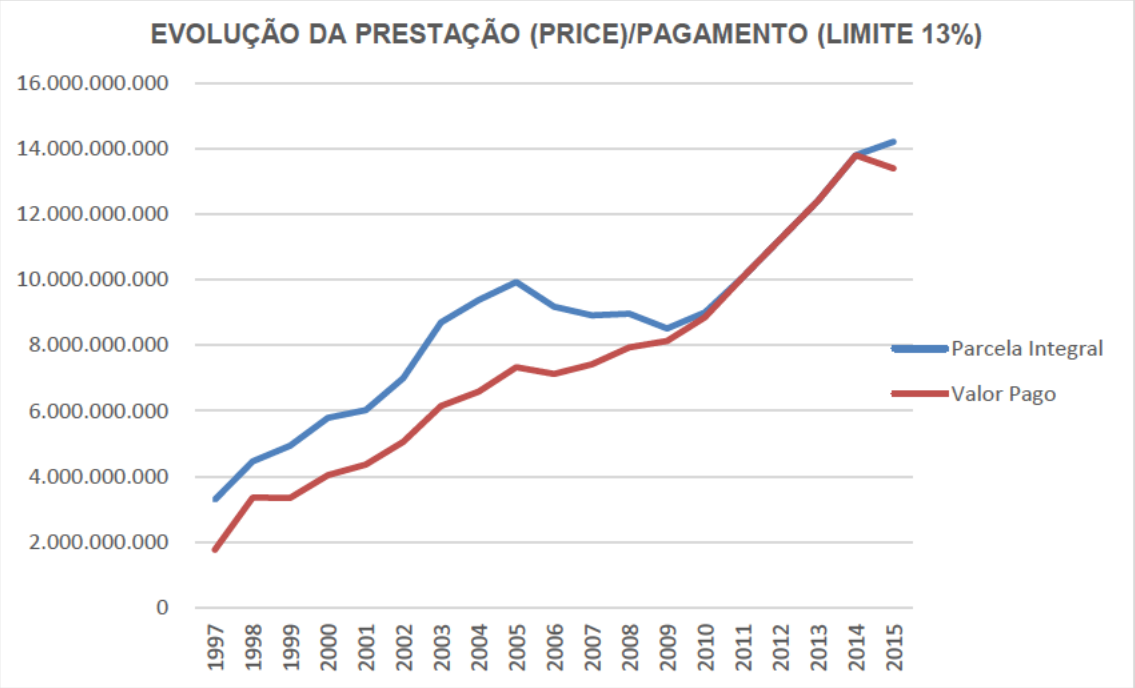
[126] Matemática financeira / Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo. – Mossoró: EdUFERSA, 2014.

[127] A Receita Líquida Real (RLR) é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais. (Lei 9496/97 – art. 2º, § único).

O artigo 5º da Lei nº 9.496/1997 possibilitou, aos entes federativos, estabelecer um limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada. No caso do Estado de São Paulo, os pagamentos ficaram limitados a 13% da Receita Líquida Real – RLR, conforme cláusula quinta do contrato assinado em 22 de maio de 1997.

Dentro do limite de pagamento (13% da RLR) eram deduzidos os compromissos de despesas quitados no mês anterior, resultando assim no valor da parcela da Lei 9.496/97 a ser paga no mês. A diferença entre o valor integral da prestação da dívida e a parcela da Lei 9.496/97 paga no mês era denominada resíduo (parágrafo 2º do artigo 6º)[128]. Mensalmente estes valores de resíduo eram acumulados e corrigidos nas mesmas condições do contrato de

Gráfico 21 - Prestação devida integral PRICE X Pagamento realizado pelo estado



Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 34/2022
* A partir do exercício de 2010, os valores da Parcela P não superaram o limite máximo estabelecido de 13% de comprometimento da Receita Líquida Real para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada.

Nota-se no gráfico acima que, entre o período de 1997 a 2010, a receita destinada ao pagamento da dívida (limitada a 13% da RLR) não conseguiu acompanhar o valor da prestação devida. Essa situação acabou

[128] saldo devedor residual em decorrência da aplicação do limite de dispêndio, existente ao término do prazo de pagamento. Será refinanciado em até 120 parcelas mensais e consecutivas, vencidas a partir de 30 dias após o vencimento da 360ª parcela.

gerando incorporações e aumento do saldo da conta Residual, conforme tabela a seguir:

Tabela 82 - Evolução do Saldo Devedor e da conta resíduo

	A	B	C	B/C
Posição	Saldo Devedor Contábil da Parcela Financiada	Saldo Devedor Contábil da Conta Resíduo	Total do saldo Devedor	% do resíduo (B/A)
22/05/1997	44.485.141.742	-	44.485.141.742	-
31/12/1997	46.027.449.587	1.525.278.958	47.552.728.545	3,21%
31/12/1998	43.180.277.449	2.612.977.391	45.793.254.840	5,71%
31/12/1999	48.555.360.365	5.270.004.991	53.825.365.356	9,79%
31/12/2000	52.527.124.819	8.052.231.278	60.579.356.097	13,29%
31/12/2001	57.258.154.815	11.285.096.582	68.543.251.397	16,46%
31/12/2002	68.160.185.928	16.655.132.924	84.815.318.852	19,64%
31/12/2003	72.825.122.762	22.123.124.784	94.948.247.546	23,30%
31/12/2004	79.741.753.490	29.382.924.828	109.124.678.318	26,93%
31/12/2005	78.599.681.166	34.372.156.515	112.971.837.681	30,43%
31/12/2006	80.263.221.989	39.950.294.446	120.213.516.435	33,23%
31/12/2007	83.256.467.280	46.832.669.255	130.089.136.535	36,00%
31/12/2008	89.966.679.538	56.373.430.958	146.340.110.496	38,52%
31/12/2009	85.719.888.337	59.170.985.426	144.890.873.763	40,84%
31/12/2010	91.853.134.473	69.546.491.324	161.399.625.797	43,09%
31/12/2011	93.376.311.592	77.131.670.272	170.507.981.864	45,24%
31/12/2012	96.076.731.080	86.346.855.218	182.423.586.298	47,33%
31/12/2013	96.779.752.819	94.668.457.694	191.448.210.513	49,45%
31/12/2014	95.688.632.591	101.751.952.462	197.440.585.053	51,54%
31/12/2015	99.863.937.412	117.704.224.259	217.568.161.671	54,10%

Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 34/2022.

Nota-se na tabela acima que ao final do exercício de 2015, o saldo devedor correspondia ao montante de R$ 217.568.161 mil, sendo que R$ 99.863.937 mil (45,90% do total) correspondendo a Parcela P e R$ 117.704.224 mil (54,10% do total da parcela financiada) referente a Conta Resíduo.

A conta residual existiu até a realização do oitavo termo aditivo de rerratificação ao contrato de confissão e refinanciamento de dívida firmado entre o Governo do Estado e a União em 2016. Dessa forma, o valor residual de R$ 117.704.224.259 foi incorporado ao valor da parcela financiada. Cabe destaque que o comprometimento máximo da receita contidos nos art. 5° e 6°, da Lei n° 9.496/1997 foi afastado com advento da Lei Complementar nº 156/2016.

Solicitada a justificar o aumento da dívida pública durante o período de 1997 a 2016, a Secretaria de Fazenda e Planejamento informou[129] que o aumento do saldo devedor da dívida pública e a evolução do saldo da conta resíduo foram ocasionados pelo limite de dispêndio mensal da Receita Liquida Real –RLR e a consequente geração de resíduos, conforme demonstrado.

[...]

[129] Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 02/2023.

> Em função do limite de dispêndio mensal de 1/12 (um doze avos de 13% (treze por cento) da Receita Liquida Real –RLR previsto na cláusula 5º do contrato foi gerado um resíduo (a parcela mensal da dívida era maior que o limite de dispêndio mensal), o qual teria que pago em até 120 parcelas mensais e consecutivas, vencíveis 30 dias após 21/05/2027, isto é, até 21/05/2037. Com a edição da Lei Complementar nº 156, de 2016, a qual estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao DF e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, promovendo um prazo adicional de 240 meses no refinanciamento da Lei 9496/1997 (vencimento final em 21/05/2047), com efeitos a partir de 1º de julho de 2016, com as prestações calculadas pela tabela price e encargos estabelecidos pela LC 148/2014.
>
> [...]

Os efeitos do limite de dispêndio mensal também foram encontrados no Estado do Rio Grande do Sul, outro ente federativo que aderiu ao programa de repactuação fiscal no final da década de 90. O TCE/RS, em seu parecer Prévio do exercício de 2020[130], apontou, dentre outros motivos, para o desequilíbrio no controle do empréstimo com o Governo Federal, o peso da atualização monetária e o pagamento limitado a Receita Real Líquida, conforme texto a seguir:

> **Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado do RS do Exercício de 2020.**
>
> [...]
>
> O limitador em princípio tinha um objetivo positivo, pois visava que um percentual da receita fosse o teto dos recursos comprometidos (13% RLR, no caso). A expectativa era que com o incremento da receita o percentual previsto para o limitador gerasse um quantum suficiente para o pagamento integral da prestação calculada, ou seja, de que os 13% sobre a RLR fossem suficientes para pagar a prestação. No entanto, esse quantum foi insuficiente para o pagamento da parcela devida. Dessa maneira, o limitador, que em princípio deveria servir como uma garantia para que o estado mantivesse sua capacidade de pagamento e não comprometesse parcela maior de sua receita com o serviço da dívida, constituiu-se, por diversos motivos, em um fator para o crescimento da dívida.
>
> [...]

Esta equipe de fiscalização questionou a Secretaria de Fazenda e Planejamento, por meio da Requisição DCG-1 nº 02/2023, quais são os mecanismos de controle e proteção do estoque da dívida pública diante das correções monetárias de períodos inflacionários.

Em resposta ao questionamento acima, o Órgão Estadual informou que o saldo devedor e as parcelas dos empréstimos são atualizados pelo

[130] Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governado-TCE/RS, pág. 796. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/parecer_previo/PP_2020.pdf acesso em:19/04/2023.

Coeficiente de Atualização Monetária (CAM), conforme dispositivos do Decreto Federal nº 8.616/2015.

O CAM é um índice de divulgação mensal, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que tem como finalidade a correção dos valores dos contratos amparados na Lei Federal 9.496/97. Até 31/12/2022, o índice atualizou o saldo devedor da dívida estadual com a União, a título de Encargos da Dívida, em aproximadamente 128,12%.

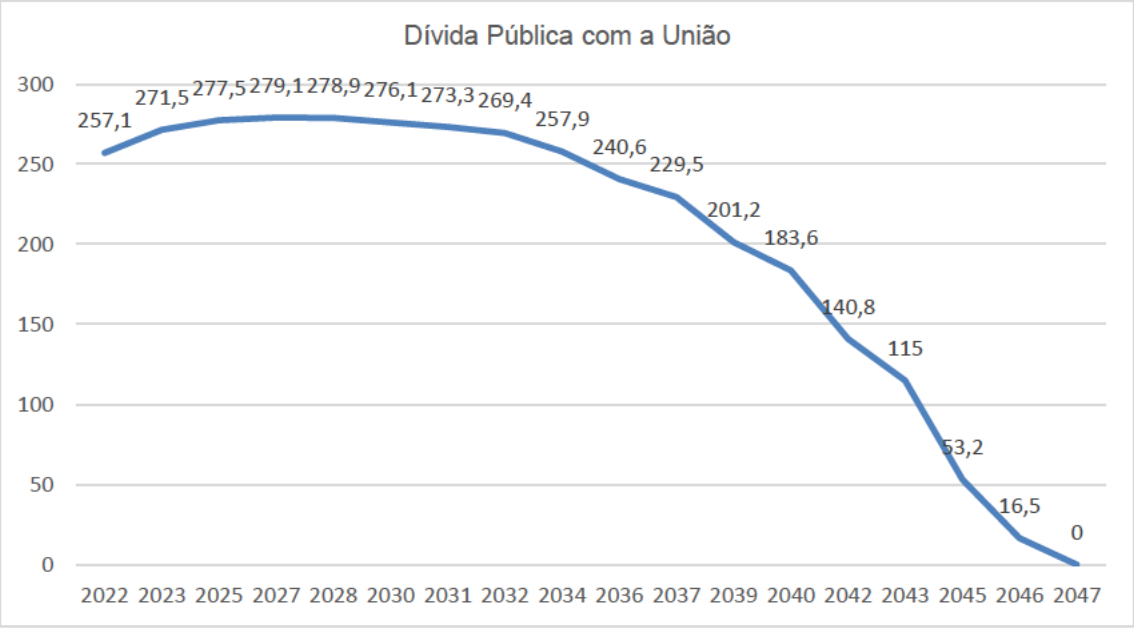
Tabela 83 - Coeficiente de Atualização Monetária acumulado no período de 01/03/2013 a 31/12/2022

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/2022	166,39%	128,12%	128,12%	1,02	0,685

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.

Outra informação solicitada à Secretaria da Fazenda e Planejamento foi quanto às projeções futuras, os estudos e demais documentos de acompanhamento que comprovem a viabilidade de liquidação da dívida até o fim do contrato. Na projeção enviada pelo Órgão, o saldo devedor aumentará até o exercício de 2027, onde alcançará o montante de R$ 279,1 bilhões. Após, segundo a estimativa da Pasta, haverá redução gradual da dívida até a sua liquidação no ano de 2047. Ressalta-se que a projeção foi realizada com base no IPCA do relatório Focus (Relatório de Mercado do Banco Central) de 17/10/2022, onde o índice de inflação atingiu 5,24% nos últimos 24 meses.

Gráfico 22 - Projeção do Saldo Devedor até o final do contrato em 2047



Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 34/2022.

Para justificar a viabilidade de pagamento das parcelas futuras da dívida com União, a Secretaria relatou[131] que, desde os anos 2000, a Receita Corrente Líquida do Estado (RCL) tem crescido, em média, 2,5% acima da inflação (IPCA), representando, desse modo, um aumento real. Ademais, a pasta relatou que o serviço da dívida, em 2022, representou 7% da RCL, e que para o ano de 2046 a projeção será de 5%.

> a Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado tem historicamente crescido acima da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A RCL de 2000 foi de R$ 32,3 bilhões e a RCL de 2022 foi de R$ 231,0 bilhões, o que representa uma taxa de crescimento real (acima da Inflação) maior que 2,50% ao ano. O serviço da 9406 em 2022 foi de R$ 16,0 bilhões o que representou 7% da RCL. Se projetarmos a RCL para 2046 com uma taxa de crescimento de 1,00% ao ano, o que representa uma projeção bastante conservadora dado o histórico do crescimento da RCL, chegaremos a uma relação serviço da 9496/RCL em 2046 de 5% (ver quadros a seguir).

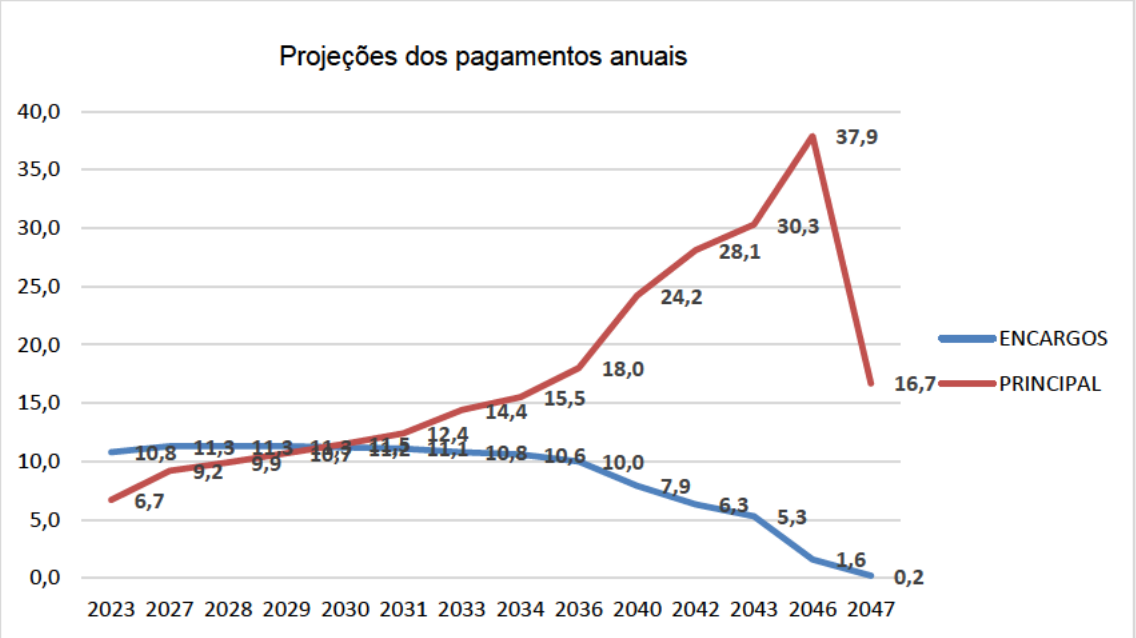
SERVIÇO REALIZADO 2022 (R$ bilhões)	16,0
RCL REALIZADA 2022 (R$ bilhões)	231,0
SERVIÇO/RCL 2022	7%

SERVIÇO PROJETADO 2046 (R$ bilhões)	39,6
RCL PROJETADA 2046 (R$ bilhões)	744,3
SERVIÇO/RCL 2022	5%

Quanto aos valores das parcelas futuras da dívida, a Secretaria projetou que, até 2047, o Estado de São Paulo, desembolsará R$ 672 bilhões com o serviço da dívida, sendo R$ 456 bilhões em pagamentos do principal e R$ 216 bilhões em encargos.

[131] Informação solicitada pela Requisição de Documentos e informações DCG-1 nº 02/2023 e obtida por meio do Despacho emitido pelo Departamento de Gestão da Dívida e Haveres do Estado de 02/03/2023.

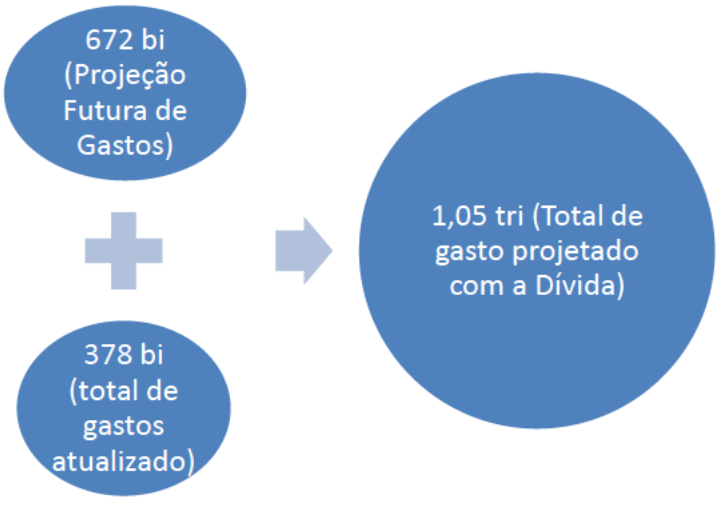
Gráfico 23 - Projeção dos pagamentos anuais da dívida com a União



Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 34/2022.

Dessa forma, somando-se os valores do parágrafo acima, com os valores atualizados pagos pelo Estado relativo à dívida com a união, chega-se a uma projeção futura de aproximadamente R$ 1,05 trilhão de gastos com a dívida decorrente da Lei 9496/1997.

Figura 4 - Projeção Total com os gastos da Dívida da União - ano 2047



Fonte: Elaborado pela DCG com dados retirados de Documentos e Informações DCG-1 nº 34/2022.

Constata-se que mesmo com significativas transferências de recursos para a União, o Estado de São Paulo não conseguiu diminuir a sua obrigação com o Governo Federal. A insuficiência dos 13% da RLR para o pagamento das obrigações (amortização, juros e encargos) e os altos encargos

(IGP-DI mais juros de 6,0% a.a.) foram os principais responsáveis pela expansão da dívida, em termos reais, até o exercício de 2016.

Entretanto, mesmo com as alterações impostas pelas Leis Complementares nº 148/2014 e 156/2016 (mudança do índice de correção monetária IGP-DI para o IPCA, eliminação do limitador de pagamento da RLR e dedução da taxa de juros anual de 6% para 4%) não se observou redução do saldo devedor, que aumentou 9,53% nos últimos 6 anos.

Tabela 84 - Evolução da Dívida com a União nos últimos 5 anos

Ano	(+) Correção CAM	(+) Juros 4% a.a.	(-) Amortização	(+) Incorporação	Saldo Devedor Contábil
2017	10.488.578.501	9.160.989.306	9.117.304.100	-	234.072.229.941
2018	10.367.347.307	9.616.853.933	13.606.105.744	5.362.148.461	245.812.473.899
2019	4.985.524.208	9.850.182.624	14.646.651.358	-	246.001.529.373
2020	-2.082.235.009	9.926.250.338	2.472.538.693	-	251.373.006.008
2021	-1.760.709.030	9.889.406.618	14.551.433.409	-	232.127.130.607
2022	17.265.315.778	9.970.800.757	15.875.032.236	12.898.369.734(*1)	256.386.584.641
Total	**39.263.821.755**	**58.414.483.576**	**70.269.065.540**	**18.260.518.195**	

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados enviados pela Requisição de Documentos e Informações nº 34/2022 e nº 02/2023.
(*1) Atualização do saldo devedor da dívida devido à suspensão do pagamento da dívida no período de março a dezembro de 2020 em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19.

Nota-se que para redução da dívida com a União, será necessário que a amortização do período supere o somatório do valor dos juros, da atualização monetária e das incorporações. Caso contrário, o tesouro estadual correrá o mesmo risco de aumento gradativo da dívida, situação vivida no período de 1997 a 2016, independentemente do pagamento das parcelas mensais.

Por fim, cumpre lembrar que no sistema de financiamento Price, a maior parte das primeiras prestações são formadas por juros, e conforme visto na tabela 10, a amortização realizada pelo Estado não está conseguindo acompanhar os encargos gerados pela dívida. Desse modo, atualmente, não é possível garantir que o saldo devedor da Dívida com a União está livre dos efeitos de períodos inflacionários ou de outros eventos externos alheios ao controle exercido pelo Governo do Estado.

4.3.5 Lei Complementar nº 194/2022 – Perda de ICMS – permissão para compensação na dívida com a União

4.3.5.1 Contextualização

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 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.

[...]

4.3.5.2 Critérios e contabilização das perdas de ICMS incorridas pelo Estado de São Paulo

Solicitada a informar os critérios adotados para apuração das perdas de ICMS decorrentes da LC nº 194/2022[132], 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 período[133].

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 débitos de operações próprias e os relativos à Substituição Tributária de ICMS para o cálculo do valor da receita do item"[134].

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". A Secretaria informou que o levantamento foi conduzido pela equipe especializada da Coordenadoria de Fiscalização.

A tabela a seguir sintetiza a apuração deste montante, revelando ainda, os valores devidos aos municípios e respectiva retenção devida ao Fundeb:

Tabela 85 - Perda/ Impacto de ICMS decorrente da LC 194/2022

Em R$ milhões

Mês/ 2022	Perda/ Impacto de ICMS calculada (*1)	Impacto excedente a 5% (*2)	Parte dos municípios 25% (*3)	(-) Fundeb 20%	(=) Repasse devido aos municípios	Repasses realizados (*4)	Data do crédito
julho	-963,10	-854,50	213,63	42,73	170,90	213,63	22/08/2022
agosto	-1.027,90	-807,10	201,78	40,36	161,42	201,78	21/09/2022
setembro	-1.166,10	-1.001,80	250,45	50,09	200,36	250,45	21/10/2022
outubro	-1.128,20	-1.000,50	250,13	50,03	200,10	250,13	21/11/2022
novembro	-1.072,30	-940,86	235,22	47,04	188,17	4,98	23/12/2022

[132] Requisição DCG-1 nº 34/2022, item 1 e Requisição DCG-1 nº 01/2023, item 1 e 4.

[133] Informação obtida por meio da Requisição de Documentos e Informações DCG nº 34/2022.

[134] Informação extraída da Informação nº 404/SRE-G de 09 de setembro de 2022.

Total 1	**-5357,6**	**-4604,76**	**1151,21**	**230,25**	**920,95**	**920,97**	**-**
dezembro	-1.286,8	-1.129,92	282,48	56,50	225,98	225,98	24/01/2023
Total 2	**-6.644,4**	**-5.734,68**	**1.433,69**	**286,75**	**977,45**	**1.1145,95**	-

Fonte:
- Impacto na arrecadação do ICMS: Notas Técnicas elaboradas pela Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) – Anexo 1
- Repasses aos municípios: Disponível em https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Transferencia-municipio-aco3590.aspx, Acesso em 18/04/2023.
(*1) Perda = Impacto decorrente da LC 194/22: Receita do mês/2022 (-) Receita atualizada do mesmo mês/2021, considerando os itens gasolina, energia elétrica e comunicação.
(*2) Os valores apurados mensalmente consideram ainda os ajustes de meses anteriores em relação ao item comunicação, cuja apuração mensal é um dado preliminar, uma vez que a legislação paulista do ICMS fixa prazo para entrega dos documentos fiscais até o último dia do mês subsequente ao do período de apuração (Portaria CAT 79/2003). Dessa forma, na apuração da perda de arrecadação de cada mês será indicado eventual valor de ajuste decorrente da disponibilidade da arrecadação definitiva do mês anterior, repetindo-se o procedimento nos meses subsequentes.
(*3) Repasse aos Municípios de parcela da compensação das perdas de arrecadação do ICMS prevista no art. 3º da LC 194/2022 em cumprimento da tutela antecipada de urgência deferida pelo STF na Ação Cível Originária - ACO nº 3.590.
(*4) Com a promulgação das partes vetadas da Lei Complementar 194, de 23/06/2022, publicada no DOU de 22/12/2022, os valores referentes à retenção de 20% do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) do período de agosto a dezembro de 2022, foram deduzidos na parcela de 23/12/2022 e repassados ao Fundo.

De forma sintética, a tabela acima demonstra que a perda de arrecadação pelo Estado de São Paulo em decorrência da LC nº 194/2022 é de R$ 4,60 bilhões, até dezembro/2022, a ser compensado no montante devido de Dívida Pública com a União. Deste montante, a participação dos municípios representa R$ 1,15 bilhão, do qual R$ 230,24 milhões foram repassados diretamente ao Fundeb do Estado de São Paulo, conforme informado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento.

As contas do passivo utilizadas para o registro e controle da dívida com a União são as 2.1.2.1.3.04.01 (curto prazo) e 2.2.2.1.3.04.01 (longo prazo), ambas registradas com o Dígito de verificação (conta corrente) DV001086.

O registro contábil de reconhecimento da receita se deu na conta 17199901(OUTRA.TRANS.RECURSOS UNIãO E SUAS ENTIDADES) em contrapartida com as seguintes contas de variações patrimoniais: 452139924(AUX.FIN-PERDAS ICMS-LC194/22-ART.3º§4PTE.EST), 452139925 (AUX.FIN-PERDAS ICMS-LC194/22-ART.3º§4PTE.MUN) e 452139926 (AUX.FIN-PERDAS ICMS-LC194/22-ART.3º§4PTE.FUNDEB), conforme figura a seguir:

Figura 5 - Reconhecimento da Receita da Perda de ICMS Lei Complementar nº 194/2022

UNIDADE GESTORA EXECUTORA: 200002 - TESOURO DO ESTADO								
GESTÃO: 00001 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA								
POSIÇÃO : ENCERRAMENTO								
CONTA:621210101 - RECEITA REALIZADA								
RECEITA	FONTE	VPA	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
17199901 - OUTRA.TRANSF.RECURSOS UNIÃO E SUAS ENTIDADES	001001001 - TESOURO-GERAL	452139924 - AUX.FIN-PERDA ICMS-LC194/22-ART.3º-§4 PTE.EST	512.700.000,00	484.260.000,00	601.080.000,00	600.300.000,00	564.516.000,00	2.762.856.000,00
	001001001 - TESOURO-GERAL	452139925 - AUX.FIN-PERDA ICMS-LC194/22-ART.3º-§4 PTE.MUN	213.625.000,00	201.775.000,00	250.450.000,00	250.125.000,00	235.215.000,00	1.151.190.000,00
	001001001 - TESOURO-GERAL	452139926 - AUX.FIN-PERDA ICMS-LC194/22-ART.3º-§4 FUNDEB	128.175.000,00	121.065.000,00	150.270.000,00	150.075.000,00	141.129.000,00	690.714.000,00
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**

Fonte: Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 01/2023 – Resposta complementar em 12/04/2023.

Por fim, cabe destacar que o registro contábil da compensação ocorreu de forma posterior ao Reconhecimento da Receita da Perda de ICMS. Um dos motivos para essa distorção foi que a Secretaria de Fazenda e Planejamento criou, dentro do SIAFEM, outra conta corrente de dígito de verificação "DV001094" com a finalidade de controlar os valores das receitas das perdas de ICMS.

Figura 6 - Compensação ICMS do período de agosto a dezembro- L.C nº 194/2022

	COMPENSAÇÃO ICMS LC 194/2022 ACO 3590					
						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
ENACAEGOS	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**

Fonte: Resposta à requisição DCG-1 nº 01/2023 – Resposta complementar em 12/04/2023.

Constatou-se que os registros de pagamentos mensais da dívida com a união registrados no Sistema SIAFEM divergiam dos valores dos mensais controlados por planilhas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. O motivo encontrado para essa distorção foi que os registros contábeis das parcelas de pagamento do empréstimo, a partir do mês de agosto, ocorreram de forma líquida, sem o devido registro dos valores das incorporações (encargos da dívida) e dos pagamentos (apropriações) dos juros e amortizações. Lançamento de ajuste se deu em dezembro, acertando os lançamentos anteriores.

4.4 Conclusão e Recomendações

4.4.1 Conclusão

No Balanço Geral do Estado do Exercício de 2022, os valores registrados na Dívida do Estado com a União decorrente da Lei Federal nº 9496/1997 atingiu o montante de R$ 256.386.584.640, valor correspondente a 450,36% do saldo inicial do contrato assinado em 1997 (R$ 46.585.141.742).

Verificou-se nesse relatório que o Governo Estadual desembolsou R$ 203.602.909 mil em pagamentos do serviço da dívida, sendo R$ 136.212.355 mil com pagamentos de juros e encargos, e R$ 67.390.554 mil a título de amortizações. Esses valores atualizados pelo índice IPCA passam a ser R$ 378.839.235 mil, sendo R$ 256.342.564 mil (67,67% do total) com pagamentos de juros e encargos, e R$ 122.496.671 mil (32,33% do total) a título de amortizações.

Verificou-se também que a Secretaria de Fazenda e Planejamento projetou que, até 2047, o Estado de São Paulo, desembolsará R$ 672 bilhões com o serviço da dívida, sendo R$ 456 bilhões em pagamentos do principal e R$ 216 bilhões em encargos. Desse modo, pode-se estimar que a dívida decorrente da lei nº 9496/1997 chegará ao custo total de aproximadamente R$1,05 trilhão.

Constatou-se que, até o exercício de 2016, a insuficiência dos 13% da Receita Líquida Real para o pagamento das obrigações (amortização, juros e encargos) e os altos encargos (IGP-DI mais juros de 6,0% a.a.) foram os principais responsáveis pela expansão da dívida, em termos reais.

Cabe destacar que, atualmente, as alterações impostas pelas Leis Complementares nº 148/2014 e 156/2016 (mudança do índice de correção monetária IGP-DI para o IPCA, eliminação do limitador de pagamento da RLR e dedução da taxa de juros anual de 6% para 4%) não foram capazes de reduzir o saldo devedor da dívida, que aumentou 9,53% nos últimos 6 anos.

Diante disto, recomendação é de que a gestão estadual promova a realização de estudos específicos de acompanhamento da dívida pública, realizado por equipe interdisciplinar que permita o melhor controle e análise sobre endividamento público, principalmente no aspecto de viabilidade de liquidação da dívida com a União até o fim do contrato em 2047.

Quanto à perda de arrecadação pelo Estado de São Paulo em decorrência da LC nº 194/2022, constatou-se que, até dezembro/2022, o montante compensado da dívida com a União atingiu R$ 4,60 bilhões. Deste montante, a participação dos municípios representou R$ 1,15 bilhão, do qual R$

230,24 milhões foram repassados diretamente ao Fundeb do Estado de São Paulo.

Constatou-se que os registros de pagamentos mensais da dívida com a união registrados no Sistema SIAFEM divergiam dos valores dos pagamentos mensais controlados por planilhas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. O motivo encontrado para essa distorção foi que os registros contábeis das parcelas de pagamento do empréstimo, a partir do mês de agosto, ocorreram de forma líquida, sem o devido registro dos valores das incorporações (encargos da dívida) e dos pagamentos (apropriações) dos juros e amortizações.

Dessa forma, **orienta-se** a Secretaria de Fazenda e Planejamento, caso ocorram novos valores a serem compensados decorrentes da Lei Complementar Federal nº 194/2022, que sejam observados os ditames da Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 14 – Custos de Empréstimos e o Princípio da Competência para que os saldos contábeis reflitam, de forma fidedigna e tempestiva, a posição patrimonial da conta contábil 2.1.2.1.3.04.01-DV 001086 (empréstimo com a União decorrente da Lei nº 9.496/97).

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 2022, comparativo a 2021, foi demonstrado da seguinte forma:

Tabela 86 - Balanço Financeiro Consolidado - 2022

CONSOLIDADO	2022	2021
INGRESSOS (a)	**R$ milhares**	**R$ milhares**
Receita Orçamentária	356.633.216	305.164.395
Transferências Financeiras Recebidas	8.781.741	12.807.726
Recebimentos Extraorçamentários	38.639.087	41.696.841
Saldo do Exercício Anterior	86.128.171	53.861.306
TOTAL	**490.182.214**	**413.530.268**

	2022	2021
DISPÊNDIOS (b)	**R$ milhares**	**R$ milhares**
Despesa Orçamentária	347.319.492	299.233.949
Transferências Financeiras Concedidas	6.710.124	6.458.659
Pagamentos Extraorçamentários	43.305.884	21.709.490
Saldo para o Exercício Seguinte	92.846.714	86.128.171
TOTAL	**490.182.214**	**413.530.268**

Fonte: BGE (2022, p. 131)
(*) 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:

	2022	2021
Variações (c)	**c = a - b**	**c = a - b**
Receita Orçamentária (-) Despesa Orçamentária	9.313.724	5.930.446
Transferências Financ Recebidas (-) concedidas	2.071.617	6.349.067
Recebimentos extraorçamentários (-) Pagamentos Extraorçamentários	-4.666.798	19.987.351
TOTAL	**6.718.543**	**32.266.865**

Em 2022 observa-se que os ingressos com Receita Orçamentária foram superiores em R$ 9.313.724 mil aos dispêndios com Despesa Orçamentária.

Com relação às Transferências Financeiras, houve superávit no valor de R$ 2.071.617 mil.

Os Recebimentos Extraorçamentários, por sua vez, foram inferiores aos Pagamentos Extraorçamentários em R$ 4.666.798 mil, devido principalmente ao incremento no pagamento de restos a pagar em 2022 (R$ 15.744.087 mil) superior aos pagamentos realizados em 2021.

Tabela 87 - Execução Orçamentária dos Restos a pagar

R$ milhares

	31/12/2022	31/12/2021
Saldo inicial do exercício	**46.260.522**	**26.524.600**
(+) Ajuste de saldo inicial		64.923
(-) Pagamentos no exercício	36.378.655	20.634.568
(-) Cancelamentos no exercício	3.289.941	1.326.416
(=) Saldo Final do Exercício de RPs até o exercício anterior	**6.591.927**	**4.563.681**
(+) Inscrição no exercício	38.639.087	41.696.841
(=) Saldo para o exercício seguinte	**45.231.013**	**46.260.522**

Fonte: BGE 2022 (p. 141).

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 88 - Apuração do Resultado Financeiro do Exercício

R$ milhares

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2022	2021
Receitas Orçamentárias	356.633.216	305.164.395
(+) Transferências Financeiras Recebidas	8.781.741	12.807.726
(+) Recebimentos Extraorçamentários	38.639.087	41.696.841
(-) Despesa Orçamentária	-347.319.492	-299.233.949
(-) Transferências Financeiras Concedidas	-6.710.124	-6.458.659
(-) Pagamentos Extraorçamentários	-43.305.884	-21.709.490
= Resultado Financeiro do Exercício	**6.718.543**	**32.266.865**

Fonte: elaborado pela fiscalização

Observa-se que houve relevante queda no Resultado Financeiro, que passou de R$ 32,27 bilhões para R$ 6,72 bilhões de superávit financeiro em 2022, uma redução de 79%.

Conforme tabela a seguir, verifica-se que o Resultado Financeiro é confirmado pelo cálculo da diferença entre a disponibilidade do exercício em 31/12/2022 e a disponibilidade de 31/12/2021, incluindo os depósitos restituíveis e valores vinculados, além do saldo em caixa e equivalentes, conforme segue:

Tabela 89 - Comparativo do Resultado Financeiro

R$ milhares

2021		2022		Variação
				Res. Financeiro
Saldo do Exercício Anterior	**86.128.171**	**Saldo para o Exercício Seguinte**	**92.846.714**	**6.718.543**
Caixa e Equivalentes de Caixa	69.767.023	Caixa e Equivalentes de Caixa	81.877.269	12.110.247
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	16.361.148	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	10.969.445	-5.391.703

Fonte: Balanço Financeiro (BGE 2022, p. 140)

O saldo do Disponível teve um aumento de 7,8% em 2022. Em 2021 o aumento do Disponível foi de 59,91% em relação ao ano anterior. Esta variação positiva tem relação direta com medidas da Lei Complementar federal nº 173/20 e Lei estadual nº 17.293/20, conforme esclarecido por BGE (2022, p. 140):

> Como é possível verificar, houve aumento no Disponível em relação aos exercícios anteriores, porém menos expressivo do que o aumento apresentado de 2020 para 2021, quando houve impacto das medidas da Lei Complementar federal nº 173/20 e Lei estadual nº 17.293/20, como a transferência de recursos na forma de auxílio financeiro para ações de enfrentamento à pandemia COVID-19, objetivando a mitigação de seus efeitos financeiros, e a suspensão do pagamento das dívidas e medidas de ajuste fiscal e equilíbrio das contas públicas estabelecida.

Tabela 90 - Evolução dos saldos disponíveis

R$ milhares

Ano	Saldo disponível ao final do exercício	% sobre o ano anterior
2022	92.846.714	7,80%
2021	86.128.171	59,91%
2020	53.861.306	

Fonte: BGE 2022 (p. 140).

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 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 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 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 2022, os fluxos financeiros do Estado de São Paulo, comparados a 2021, são resumidos da seguinte forma:

Tabela 91 - Fluxos de Caixa em 2021 e 2022

Em R$ milhões

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2022			2021		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	366.479	320.697	45.781	315.873	271.018	44.855
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	55	28.425	-28.370	186	12.429	-12.243
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	4.273	9.574	-5.301	1.913	9.012	-7.099
(I+II+III)	**370.807**	**358.696**	**12.110**	**317.972**	**292.459**	**25.513**

Em R$ milhões

APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2022	2021
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	69.767	44.254
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	12.110	25.513
Caixa e Equivalente de Caixa Final	**81.877**	**69.767**

As informações do quadro anterior, relativas a 2022, permitem concluir que o fluxo das atividades operacionais está contribuindo com o caixa do tesouro em R$ 45,8 bilhões. Por outro lado, os fluxos de investimento e financiamento consumiram R$ 28,3 bilhões e R$ 5,3 bilhões respectivamente, reduzindo o fluxo para R$ 12,1 bilhões.

Em comparação com a geração líquida de caixa de 2021, houve uma redução em 2022 no valor total de R$ 13,4 bilhões (-52,5%). Essa redução foi impulsionada principalmente por desembolsos relacionados ao fluxo de caixa das atividades de investimento.

Em Notas Explicativas, o BGE 2022 (pág. 227 a 228), apresenta esclarecimento para a variação nos fluxos de caixa:

> Quadro 1FC: Houve uma variação de 14,51% (R$ 41.010.625.981) a maior em 2022 em Receitas Derivadas e Originárias. Em especial, houve um considerável aumento de 10,43% (R$ 23.866.837.718) nas Receitas Tributária, sendo um dos maiores impactos nos ingressos da DFC, uma elevação de 26,63% (R$ 8.607.751.376) nas Receitas Contribuições e uma expressiva elevação de 274,98% (R$ 6.125.249.595) em Remuneração das Disponibilidades.
>
> Quadro 2FC: Quanto às Transferências Financeiras, houve aumento de 57,37% (R$ 9.293.921.971) nas transferências intergovernamentais, em especial as transferências da União sofreram elevação de 58,22% (R$ 9.230.228.164) em relação a 2021. Houve também um grande aumento nos desembolsos com transferências intergovernamentais, em especial ao Municípios, de 17,79% (R$ 10.735.122.384), e com transferências intragovernamentais, de 40,68% (R$ 10.154.340.317).
>
> Quadro 3FC: O desembolso com despesa de pessoal sofreu um aumento de 14,29% (R$ 21.522.181.300). 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 29,06% (R$ 10.444.195.021), e a Previdência Social, com uma elevação de 14,99% (R$ 6.208.588.741) em relação a 2021.
>
> Quadro 4FC: Houve um aumento de desembolsos com juros e encargos da dívida de 8,96% (R$ 989.778.680), em especial, um aumento de 7,29% (R$ 761.604.998) nos gastos com juros e correção monetária da Dívida Interna.

O **fluxo de caixa líquido das atividades de investimento** resultou, em 2022, numa aplicação/consumo de caixa de R$ 28.369.512.207 e, em 2021, de R$ 12.242.934.073, apresentado um aumento de R$ 16.126.578.134 (variação de 131,72%). 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$ 5.301.355.563 em 2022 e de R$ 7.099.106.631 em 2021, verificando-se uma variação positiva de R$ 1.797.751.068 (25,32%) de um ano para o outro. Essa diminuição no desembolso líquido se deve especialmente à elevação nos ingressos relativos a operações de crédito, o qual apresentou uma variação de R$ 1.879.512.914 (163,44%).

A geração líquida de caixa de 2022, no valor total de R$ 12.110.246.552, sofreu significativa diminuição de 52,53% (R$ 13.402.578.419) em relação a 2021. Apesar do importante crescimento no ingresso de Receitas Derivadas e Originárias (elevação de R$ 41.010.625.981, representando 14,51% em relação a 2021), houve aumento expressivo em alguns itens de desembolso, atribuído, especialmente, aos seguintes desembolsos do fluxo de caixa das atividades operacionais: Transferências Concedidas (aumento de R$ 27.817.694.782), Pessoal e Demais Despesas (aumento de R$ 21.522.181.300) e Variações Extraorçamentárias (aumento de R$ 5.852.308.726), este último apresentando uma variação percentual de 544,44%, e também pelo aumento no desembolso com Aquisição de Ativo Circulante do fluxo de caixa das atividades de investimento (variação de R$ 16.126.578.134).

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 92 - Demonstração dos Fluxos de Caixa

R$ milhares

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIV. OPERACIONAIS (I)	31/12/2022	31/12/2021	Variação %
Ingressos	**366.478.574**	**315.872.937**	**16,02%**
Receitas derivadas e originárias	323.657.632	282.647.006	14,51%
Transferências correntes recebidas	25.493.620	16.199.698	57,37%
Outros ingressos operacionais	**17.327.323**	**17.026.233**	**1,77%**
Transf. Receb para a execução orç. (anexo 13)	0	0	0,00%
Transf. Receb Indep de Exec. Orçament	8.781.741	12.807.726	-31,43%
Variação em Depósitos Restituíveis e Valores Vinc. (anexo 13)	5391703,24	0	100%
Outras Receitas/Ingressos Operacionais	3.153.879	4.218.507	-25%

Desembolsos	**320.697.460**	**271.018.071**	**18,33%**
Pessoal e demais despesas	172.155.693	150.633.512	14,29%
Transferências correntes concedidas	122.867.652	95.049.958	29,27%
Juros e encargos da dívida	12.036.761	11.046.982	8,96%

Outros desembolsos operacionais	**13.637.354**	**14.287.619**	-4,55%
Transf. Concedidas para a Execução Orçament. (anexo 13) (*1)	6.710.124	6.458.659	4%
Variação Extra-Orcamentária (Anexo 13)	6.927.230	1.074.921	544,44%
Variação em Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	0	6.754.040	-100%
Fluxo de caixa líquido das atividades operac. (I)	***45.781.114***	***44.854.866***	**2,06%**

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIV. DE INVESTIMENTO (II)	**31/12/2022**	**31/12/2021**	**Variação %**
Ingressos	**55.011**	**186.498**	**-70,50%**
Alienação de bens	55.011	186.498	-70,50%
Recebto de empréstimos e financiamentos concedidos	0	0	0,00%
Outros ingressos de investimentos	0	0	0,00%

Desembolsos	**28.424.523**	**12.429.432**	**56,49%**
Aquisição de ativo não circulante	21.813.654	9.183.815	137,52%
Concessão de empréstimos e financiamentos	0	0	0,00%
Outros desembolsos de investimentos	6.610.869	3.245.617	103,69%
Fluxo de caixa líquido das ativ. de investimento (II)	***-28.369.512***	***-12.242.934***	**131,72%**

FLUXOS DE CAIXA DAS ATIV. DE FINANC. (III)	**31/12/2022**	**31/12/2021**	**Variação %**
Ingressos	**4.273.075**	**1.912.686**	**123,41%**
Operações de crédito	3.029.460	1.149.947	163,44%
Integralização do capital social de empresas dependentes	1.243.615	762.739	63,05%

Desembolsos	**9.574.430**	**9.011.793**	**6,24%**
Amortização/ Refinanciamento da Dívida	120.778	114.028	5,92%
Outros desembolsos de financiamentos	9.453.652	8.897.765	6,25%
Fluxo de caixa líquido das ativ. de financiamento (III)	***-5.301.356***	***-7.099.107***	**-25,32%**

GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	**12.110.247**	**25.512.825**	**-52,53%**
Caixa e Equivalentes de caixa inicial	69.767.023	44.254.198	57,65%
Caixa e Equivalente de caixa final	81.877.269	69.767.023	17,36%

BGE (2022, p. 214).

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 2022, na modalidade sintética, encontra-se assim constituída:

Tabela 93 - Demonstração das Variações Patrimoniais – 2022

Em R$ milhares

	2022	2021	Variação (2022 - 2021)
Variações Patrimoniais Aumentativas			
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	298.545.221	264.698.106	33.847.116
Contribuições	11.717.333	10.561.904	1.155.430
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	18.159.732	20.641.254	-2.481.522
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	47.022.237	27.511.150	19.511.087
Transferências e Delegações Recebidas	71.752.808	51.870.474	19.882.333
Valoriz. e Ganhos c/ Ativos e Desincorp. de Passivos	377.376	510.731	-133.355
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	54.083.204	160.167.240	-106.084.036
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas (I)	**501.657.911**	**535.960.859**	**-34.302.948**
Variações Patrimoniais Diminutivas			
Pessoal e Encargos	87.656.915	81.398.567	6.258.348
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	50.018.733	40.599.222	9.419.511
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	39.693.814	38.965.165	728.649
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	37.065.319	20.968.243	16.097.075
Transferências e Delegações Concedidas	132.858.324	99.773.755	33.084.568
Desvaloriz. e Perdas de Ativos e Incorp. de Passivos	80.411.539	47.353.812	33.057.728
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	185.529	184.942	587
Tributárias	2.358.461	2.057.964	300.497
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	36.979.346	15.800.027	21.179.319
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas (II)	**467.227.979**	**347.101.697**	**120.126.282**
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I – II)	**34.429.932**	**188.859.162**	**-154.429.230**

Fonte: BGE (2022, p. 201).

Verifica-se que o Resultado Patrimonial foi positivo em R$ 34,4 bilhões em 2022 (R$ 188,8 bilhões em 2021). O resultado decorre de uma Variação Patrimonial Aumentativa (receitas) superior às Variações diminutivas (despesas), em 7,37%, 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 aumentado, somente no ano de 2022, em R$ 34,4 bilhões.

As Variações Patrimoniais Aumentativas de Impostos, Taxas e Contribuições de melhorias são as principais receitas do Estado e são assim compostas:

Em R$ milhares

Variações Patrimoniais Aumentativas de Impostos	31/12/2022	31/12/2021
ICMS	230.916.127	212.018.024
IPVA	26.596.196	19.992.071
ITCMD	3.769.730	4.070.366
IR	11.677.487	8.753.211
Taxas	25.585.681	19.864.432
Contribuições de Melhoria	0	1
Total	**298.545.221**	**264.698.106**

Fonte: BGE 2022 (p. 209).

Em Variação patrimonial de Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria houve aumento de R$ 33,8 bilhões em 2022.

Por outro lado, houve redução em "Outras Variações Patrimoniais Aumentativas" no valor de R$ 106 bilhões.

Em R$ milhares

Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	31/12/2022	31/12/2021	Variação
Resultado Positivo de Participações	5.451.768	4.979.563	472.205
Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas	48.631.436	155.187.677	-106.556.241
Total	**54.083.204**	**160.167.240**	**-106.084.036**

Fonte: BGE 2022 (p. 209).

Em R$ milhares

Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	31/12/2022	31/12/2021	Variação
Premiações	105.235	161.597	-56.362,14
Resultado Negativo de Participações	434.751	2.056.787	-1.622.036
Incentivos	1.444.500	1.068.040	376.460
Subvenções Econômicas	459	11.546	-11.086
Constituição de Provisões	9.890.968	4.076.767	5.814.201
Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas	25.103.432	8.425.289	16.678.143
Total	**36.979.346**	**15.800.027**	**21.179.319**

Fonte: BGE 2022 (p. 209).

Em Notas Explicativas, o BGE 2022, apresentou esclarecimentos para Outras Variações Patrimoniais Diminutivas:

> Cabem destaque neste grupo de informações o aumento em relação ao ano anterior no item "Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas", que alcançou o valor de R$ 25.103.431.803 (R$ 8.425.289.168 em 2021) representando 37,89% do total desse grupo. Neste item destaca-se os registros de execução de obras e instalações no montante de R$ 9.228.404.726 e a movimentação de repasses obrigatórios por lei às Universidades e FAPESP no montante de R$ 15.248.984.093.
>
> A rubrica Constituição de Provisões contempla despesas com provisões de diversas naturezas, relacionadas a riscos trabalhistas, a

> benefícios previdenciários (provisão matemática previdenciária), a riscos fiscais, a riscos cíveis, a repartição de créditos, a riscos decorrentes de contratos, dentre outros. Destes, a provisão matemática previdenciária a longo prazo foi a mais influente na variação ao longo do ano com incremento de R$ 2.004.565.289.

Por fim, é importante ressaltar a importância 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.

O Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2017 apresentou pela primeira vez a DMPL elaborada dentro da metodologia disciplinada pelas normas contábeis.

A DMPL do exercício de 2022, é apresentada na sequência:

Em R$ milhares

Especificação	Patrimonio 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	**68.867.534**	**1.456.292**	**78.930**	**246.929**	**264**	**492.647**	**-740.834.932**	**-0**	**-669.692.338**
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	-	-	-971.313	-	-971.313
Aumento de Capital	-412	290.317	-	-	-	-	188.321.354	-	188.611.259
Resgate /Reemissão de açoes e cotas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	-154.430.776	-	-154.430.776
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	946.246	-	-	-	-	946.246
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Saldos Finais	**68.867.122**	**1.746.609**	**78.930**	**1.193.175**	**264**	**492.647**	**-707.915.666**	**0**	**-635.536.921**

Fonte: BGE, 2022, p. 229.

Como dito, o objetivo desta demonstração é explicar a variação de saldos do Patrimônio Líquido de um exercício para o outro:

Em milhares

Patrimônio Líquido	Saldo final 2022	Saldo final 2021	Diferença
Patrimônio Social/Capital Social	68.867.122	68.867.534	-412
Adiant. p/ futuro aumento de capital	1.746.609	1.456.292	290.317
Reservas de Capital	78.930	78.930	0
Ajustes de Avaliação Patrimonial	1.193.175	246.929	946.246
Reservas de Lucros	264	264	0
Demais Reservas	492.647	492.647	0

Resultados Acumulados	-707.915.666	-740.834.932	32.919.266
(-) Ações/Cotas em Tesouraria	0	-0	0
Total	**-635.536.921**	**-669.692.338**	**34.155.417**

As principais variações se deram nas contas de adiantamento para futuro aumento de capital, ajustes de avaliação patrimonial e resultados acumulados.

O BGE apresentou as informações a respeito destas alterações (BGE 2022, pág. 229 e 230):

> - Adiantamento para Futuro Aumento de Capital:
>
> Retrata o saldo dos aportes financeiros realizados pelo Governo do Estado às suas empresas estatais para serem utilizados em investimentos, no exercício de 2022 representam R$ 1.746.608.778.

ADIANTAMENTO PARA FUTURO AUMENTO DE CAPITAL	EXERCÍCIO 2022
INST.PESQUISAS TECN.EST.DE S.P.S/A - IPT	27.263.477
COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	286.717.920
COMPANHIA AMBIENTAL DO EST.DE S.PAULO - CETESB	800.000
CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS - CPTM	1.214.347.861
DESENVOLVIMENTO RODOVIARIO S.A. - DERSA	217.479.520
Total Geral	**1.746.608.778**

> - Ajuste da Avaliação Patrimonial:
>
> É o resultado do valor da avaliação dos bens em relação ao seu valor justo. Valor justo é o valor pelo qual um ativo poderia ser trocado, ou um passivo liquidado, entre duas. No exercício de 2022 a variação corresponde aos ajustes aplicados pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos CPTM cujo valor total no Estado representa R$ 1.193.174.730.
>
> - Resultados Acumulados:
>
> A composição e a movimentação de saldos do conjunto de informações do grupo contábil de resultados acumulados estão apresentadas a seguir:

COMPOSIÇÃO DO RESULTADO ACUMULADO			
DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO 2021	MOVIMENTO	EXERCÍCIO 2022
Resultado de Exercícios Anteriores	929.156.461.767	-188.319.807.941	740.836.653.827
Resultado do Exercício	-188.860.707.641	154.430.775.550	-34.429.932.091
Ajustes de Exercícios Anteriores	539.177.508	971.312.523	1.508.943.987
Resultado Acumulado em 31.12.2022	**740.834.931.634**	**-32.917.719.868**	**707.915.665.723**

Quanto ao resultado do exercício, a DMPL deveria demonstrar na coluna Resultados Acumulados, Linha Resultado do Exercício, o resultado obtido no ano de R$ 34,4 bilhões, inclusive consoantes a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) porém, foi apresentado o valor de R$ 154,4 bilhões, que corresponde à diferença entre o resultado de 2022 e o resultado de 2021. Opinamos pela republicação.

Além disso, alguns itens são apresentados no BGE[135] com conceitos divergentes aos estabelecidos pelo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), o que pode prejudicar o entendimento das informações, e a apuração dos valores pertinentes a cada conta, por exemplo:

> - Patrimônio Social / Capital Social:
>
> O Patrimônio Social ou Capital Social na administração pública é composto pela representação dos meios econômicos e financeiros para que esta possa desenvolver as suas atividades. O seu valor é obtido pela soma do valor dos ativos financeiros, bens materiais móveis ou imóveis e direitos subtraindo-se o valor de todas as suas obrigações para com terceiros.
>
> - Reserva de Capital:
>
> Representam parcela do resultado econômico anual das empresas estatais dependentes estabelecido pela Lei das Sociedades Anônimas com o objetivo de reforçar o patrimônio da entidade.

O PCASP[136] define as seguintes funções para as mesmas contas:

> - Patrimônio Social / Capital Social:
>
> Compreende o patrimônio social das autarquias, fundações e fundos e o capital social das demais entidades da administração indireta.
>
> - Reserva de Capital:
>
> Compreende os valores acrescidos ao patrimônio que não transitaram pelo resultado como variações patrimoniais aumentativas (VPA).

Por fim, destaca-se que o Patrimônio Líquido do Exercício de 2022 está negativo em R$ 635,53 bilhões, assim como estava negativo em 2021 (R$ 669,69 bilhões) e em 2020 (R$ 858,59 bilhões). Isto significa passivo a descoberto, tendo como principal causa o montante do Passivo Atuarial, que vem sendo registrado desde o exercício de 2016 e, em 2022 soma R$ 768 bilhões (R$ 812 bilhões em 2021), constando dentro da conta de Resultados Acumulados.

[135] BGE 2022, págs. 229 e 230.

[136] PCASP Estendido 2022 - Versão 3 de 08/09/2021.

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.

Informamos que, em algumas tabelas, atualizamos os valores de 2019, 2020 e 2021 pelo IPCA (IBGE), que é o índice utilizado como parâmetro pelo Governo do Estado para metas e projeções fiscais, desde 2017.

Informamos, também, que algumas tabelas foram alocadas no Anexo A.2. Desta forma, embora não constem no corpo do relatório, estão disponíveis para consulta.

Em relação às despesas, neste relatório estão utilizadas as despesas liquidadas que inclui os valores de 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.

Demonstramos, na tabela a seguir, a execução orçamentária consolidada de 2022, incluindo receitas e despesas intraorçamentárias:

Tabela 94 - Execução Orçamentária – Receitas realizadas x Despesas empenhadas

	R$ milhares		R$ milhares
RECEITAS CONSOLIDADAS	**2022**	**DESPESAS CONSOLIDADAS**	**2022**
RECEITAS (exceto INTRA)	**320.864.450**	**DESPESAS (exceto INTRA)**	**311.550.726**
RECEITAS CORRENTES	**314.403.778**	**DESPESAS CORRENTES**	**274.326.547**
CONTRIBUICOES	9.688.875	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	11.977.311
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	252.708.918	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	149.850.649
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.104.621	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	112.498.588
RECEITA AGROPECUARIA	64.202		
RECEITA DE SERVICOS	5.454.532		
RECEITA INDUSTRIAL	67.165		
RECEITA PATRIMONIAL	15.046.239		
TRANSFERENCIAS CORRENTES	25.269.227		
RECEITAS DE CAPITAL	**6.460.671**	**DESPESAS DE CAPITAL**	**37.224.179**
ALIENACAO DE BENS	55.011	AMORTIZACAO DE DIVIDA	9.453.652
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	0	INVERSOES FINANCEIRAS	2.972.856
OPERACOES DE CREDITO	3.029.460	INVESTIMENTOS	24.797.670
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	3.153.879		
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	222.322		
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**35.768.766**	**DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS**	**35.768.766**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**34.185.834**	**DESPESAS CORRENTES - INTRA**	**34.185.834**
CONTRIBUICOES	31.238.038	JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	59.450

OUTRAS RECEITAS CORRENTES	439.289	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.514.713
RECEITA AGROPECUARIA	4.535	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	32.611.671
RECEITA DE SERVICOS	2.501.901		
TRANSFERENCIAS CORRENTES	2.070		
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	**1.582.932**	**DESPESAS DE CAPITAL - INTRA**	**1.582.932**
ALIENACAO DE BENS	0	AMORTIZACAO DE DIVIDA	120.778
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.582.932	INVERSOES FINANCEIRAS	1.243.615
		INVESTIMENTOS	218.539
SOMA DAS RECEITAS (incluindo INTRA)	**356.633.216**	**SOMA DAS DESPESAS (incluindo INTRA)**	**347.319.492**
		SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	**9.313.724**
TOTAL	**356.633.216**	**TOTAL**	**356.633.216**

Fonte: Sigeo e BGE 2022, pág. 33.
Inclui receitas intraorçamentárias, que se apresentam simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.

Informamos que consideramos, para fins de totalização em diversas análises, o valor sem intraorçamentárias, resultando em Receitas de R$ 320.864.450 mil e Despesas de R$ 311.550.726 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, adotamos o critério de desconsiderar 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, mantivemos estes valores 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, temos que o confronto da Despesa Realizada com a Receita Arrecadada indicará o DÉFICIT OU SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO do período, enquanto o confronto da Despesa Autorizada com a Realizada demonstrará se houve ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA.

O confronto das Receitas e Despesas (exceto intraorçamentárias) indica um superávit orçamentário de R$ 9.313.724 mil, equivalente a 2,90% da Receita Arrecadada. Em 2021 foi de 2,13%.

A tabela seguinte também demonstra que a Receita Arrecadada do Estado vem crescendo a cada ano, ou seja, excetuado 2020[137] onde houve uma

[137] Ano de início da pandemia de Covid-19 e de adoção de medidas de contenção que afetaram diretamente a economia mundial.

retração de 2,67% em relação a 2019; em 2021 e 2022, os crescimentos reais (atualizados pelo IPCA) foram de 10,31% e 8,87%, respectivamente.

Tabela 95 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA CONSOLIDADA - Valores atualizados pelo IPCA

R$ milhares

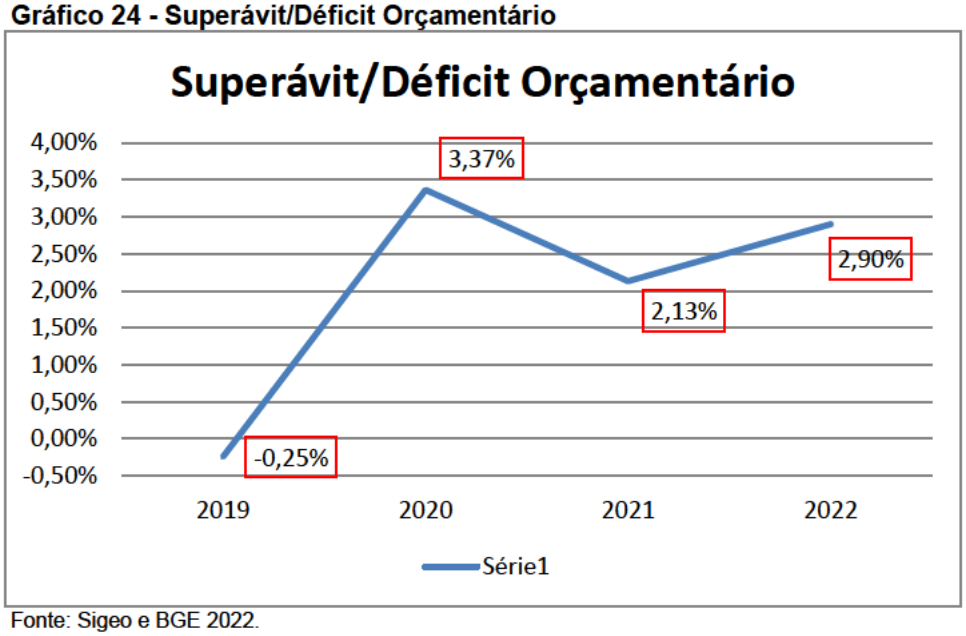
Superávit/Déficit Orçamentário	2019	2020	2021	2022
Despesa Realizada	275.189.077	258.198.112	288.452.415	311.550.726
Receita Arrecadada	274.514.942	267.191.295	294.725.926	320.864.450
Superávit / Déficit Orçamentário	-674.135	8.993.183	6.273.511	9.313.724
% sobre Rec. Arrecadada	-0,25%	3,37%	2,13%	2,90%
Crescimento da receita arrecadada em relação ao ano anterior		-2,67%	10,31%	8,87%

Economia Orçamentária	2019	2020	2021	2022
Despesa Autorizada	291.160.425	289.926.390	303.493.558	326.166.037
Despesa Realizada	275.189.077	258.198.112	288.452.415	311.550.726
Economia Orçamentária	15.971.348	31.728.278	15.041.143	14.615.312
% s/ Desp. Autorizada	5,49%	10,94%	4,96%	4,48%

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: Valores exceto intraorçamentárias. Atualização em percentual: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

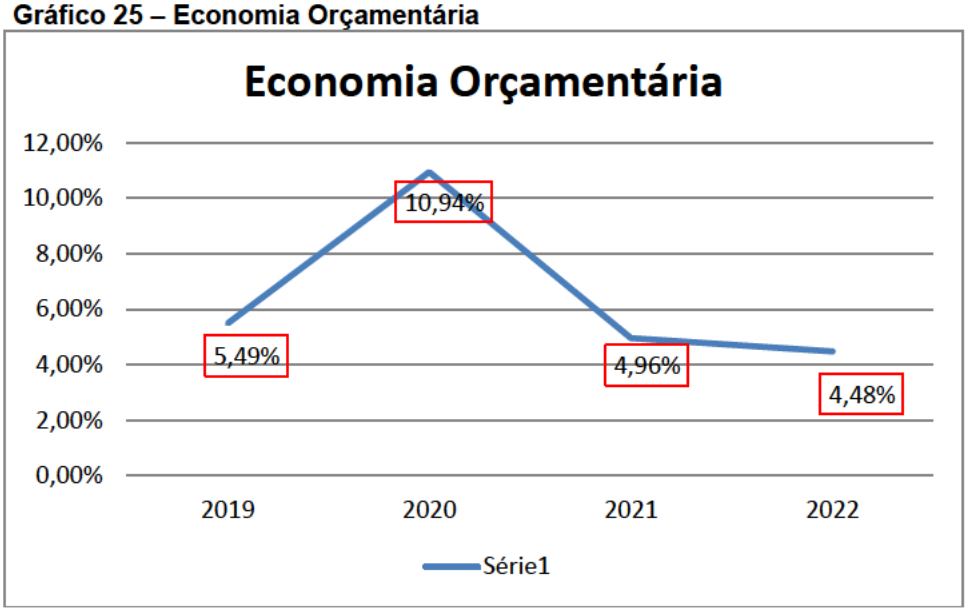
Os dados de 2022 indicam economia orçamentária de 4,48% no exercício em exame (4,96% no exercício anterior). Comparando o exercício de 2022 em relação ao ano anterior houve um aumento em relação ao percentual do superávit orçamentário e uma diminuição da economia orçamentária, provocada, também, pelo aumento de despesas.

Gráfico 24 - Superávit/Déficit Orçamentário



Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Gráfico 25 – Economia Orçamentária



Fonte: Sigeo e BGE 2022.

2 RECEITAS

As receitas (exceto intra) atingiram o valor de R$ 320.864.450 mil, evolução de 15,17% em relação ao exercício anterior, e R$ 356.633.216 mil (com intra), evolução de 16,87% em valores nominais.

Tabela 96 – Receitas Consolidadas

R$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
RECEITAS (exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS)	**278.608.955**	**91,30%**	**320.864.450**	**89,97%**	**15,17%**
RECEITAS CORRENTES	272.854.556	89,41%	314.403.778	88,16%	15,23%
RECEITAS DE CAPITAL	5.754.398	1,89%	6.460.671	1,81%	12,27%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**26.555.440**	**8,70%**	**35.768.766**	**10,03%**	**34,69%**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	25.625.658	8,40%	34.185.834	9,59%	33,40%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	929.781,93	0,30%	1.582.931,93	0,44%	70,25%
Total Geral	**305.164.395**	**100,00%**	**356.633.216**	**100,00%**	**16,87%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: inclui receitas intraorçamentárias, que se apresentem simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.
AH%=análise horizontal, compara valores na mesma linha.
AV%=análise vertical, compara um valor em relação a um total na mesma coluna.

Abaixo tabela das Receitas detalhadas por origem:

Tabela 97 – Receitas Consolidadas-por origem

R$ milhares

RECEITAS CONSOLIDADAS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
RECEITAS exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS	**278.608.955**	**91,30%**	**320.864.450**	**89,97%**	**15,17%**
RECEITAS CORRENTES	**272.854.556**	**89,41%**	**314.403.778**	**88,16%**	**15,23%**

CONTRIBUICOES	8.764.939	2,87%	9.688.875	2,72%	10,54%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	228.842.080	74,99%	252.708.918	70,86%	10,43%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.152.604	1,36%	6.104.621	1,71%	47,01%
RECEITA AGROPECUARIA	48.460	0,02%	64.202	0,02%	32,48%
RECEITA DE SERVICOS	5.120.377	1,68%	5.454.532	1,53%	6,53%
RECEITA INDUSTRIAL	96.116	0,03%	67.165	0,02%	-30,12%
RECEITA PATRIMONIAL	9.832.203	3,22%	15.046.239	4,22%	53,03%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	15.997.777	5,24%	25.269.227	7,09%	57,95%
RECEITAS DE CAPITAL	**5.754.398**	**1,89%**	**6.460.671**	**1,81%**	**12,27%**
ALIENACAO DE BENS	186.498	0,06%	55.011	0,02%	-70,50%
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	0	0,00%	0	0,00%	-
OPERACOES DE CREDITO	1.149.947	0,38%	3.029.460	0,85%	163,44%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	4.218.507	1,38%	3.153.879	0,88%	-25,24%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	199.446	0,07%	222.322	0,06%	11,47%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**26.555.440**	**8,70%**	**35.768.766**	**10,03%**	**34,69%**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**25.625.658**	**8,40%**	**34.185.834**	**9,59%**	**33,40%**
CONTRIBUICOES	23.554.223	7,72%	31.238.038	8,76%	32,62%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	109.537	0,04%	439.289	0,12%	301,04%
RECEITA AGROPECUARIA	1.531	0,00%	4.535	0,00%	196,20%
RECEITA DE SERVICOS	1.957.893	0,64%	2.501.901	0,70%	27,79%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	2.475	0,00%	2.070	0,00%	-16,33%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	**929.782**	**0,30%**	**1.582.932**	**0,44%**	**70,25%**
ALIENACAO DE BENS	0	0,00%	0	0,00%	-
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	929.782	0,30%	1.582.932	0,44%	70,25%
Total Geral	**305.164.395**	**100,00%**	**356.633.216**	**100,00%**	**16,87%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: inclui receitas intraorçamentárias, que se apresentem simultaneamente em duas unidades dentro do Governo Estadual.
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 2022 corresponde a origem das receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria no valor de R$ 252.708.918 mil que corresponde a 70,86% do total geral e variação positiva de 10,43% em relação a 2021.

Comparando com o exercício anterior, verificamos nas Receitas (exceto intra) o aumento de 163,44% referente à Operações de Crédito (R$ 3.029.460 mil) e diminuição de 70,50% em relação à Alienação de Bens; nas Receitas Intraorçamentárias aumento de 301,04% em Outras Receitas Correntes (R$ 439.289 mil) e diminuição de 16,33% em Transferências Correntes (R$ 2.070 mil).

Considerando a receita atualizada pelo IPCA, a variação corresponde ao crescimento de 8,87% no total das Receitas exceto intraorçamentárias, 27,33% nas Receitas Intraorçamentárias e variação no total de 10,48%, conforme segue:

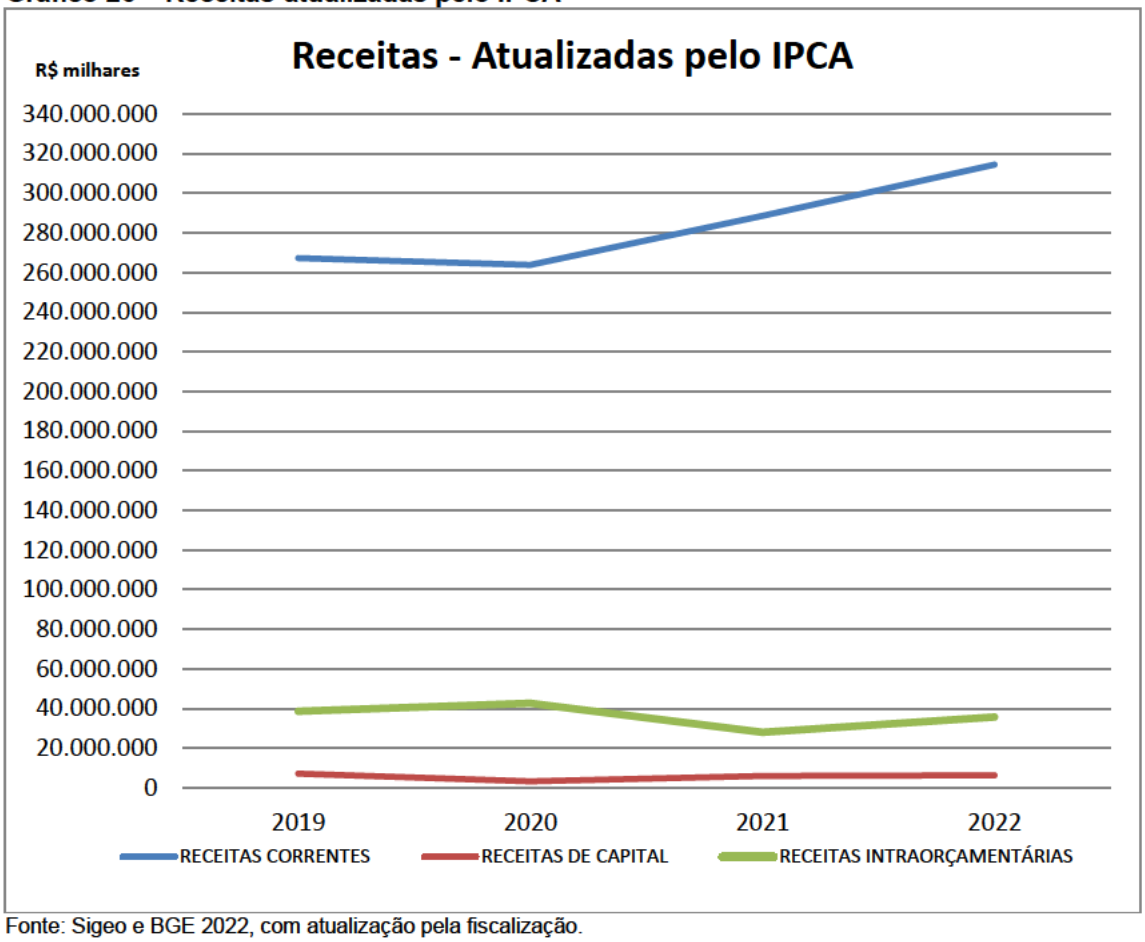
Tabela 98 – Receitas Consolidadas-atualizadas pelo IPCA

R$ milhares

RECEITAS (atualizadas pelo IPCA)	2019	2020	2021	2022	AH% 2022/2021
RECEITAS exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS	**274.514.942**	**267.191.295**	**294.725.926**	**320.864.450**	**8,87%**
RECEITAS CORRENTES	267.288.814	263.835.191	288.638.647	314.403.778	8,93%
RECEITAS DE CAPITAL	7.226.128	3.356.104	6.087.279	6.460.671	6,13%
RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**38.761.607**	**42.719.231**	**28.091.619**	**35.768.766**	**27,33%**
RECEITAS CORRENTES - INTRA	38.100.295	41.890.489	27.108.052	34.185.834	26,11%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	661.313	828.742	983.568	1.582.932	60,94%
Total Geral	**313.276.549**	**309.910.526**	**322.817.545**	**356.633.216**	**10,48%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

Gráfico 26 – Receitas-atualizadas pelo IPCA



Fonte: Sigeo e BGE 2022, com atualização pela fiscalização.

A tabela a seguir demonstra as receitas, sem segregar a intraorçamentária, com o intuito de demonstrar o somatório das origens das receitas e seu percentual em relação ao total geral.

Tabela 99 – Receitas Consolidadas-por origem das receitas

RECEITAS CONSOLIDADAS	R$ milhares 2022	AV%
ALIENACAO DE BENS	55.011	0,02%
CONTRIBUICOES	40.926.914	11,48%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	252.708.918	70,86%
OPERACOES DE CREDITO	3.029.460	0,85%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	6.543.910	1,83%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	4.736.811	1,33%
RECEITA AGROPECUARIA	68.737	0,02%
RECEITA DE SERVICOS	7.956.433	2,23%
RECEITA INDUSTRIAL	67.165	0,02%
RECEITA PATRIMONIAL	15.046.239	4,22%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	25.271.298	7,09%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	222.322	0,06%
Total Geral	**356.633.216**	**100,00%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: Inclui as intraorçamentárias.

2.1 DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS – DREM

A Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016 estabeleceu a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios até 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. A emenda produz efeitos retroativos a 01/01/2016, dando a seguinte redação ao artigo 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal:

> Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 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.
>
> Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput:
>
> 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;
>
> II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;
>
> III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;
>
> IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;
>
> 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.

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. Assim, os recursos decorrentes da desvinculação de receitas a que se refere a EC 93/2016 tem sido tratado nos Decretos relativo às normas para execução orçamentária e financeira de cada exercício e no BGE.

No BGE de 2022, páginas 8 e 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 006.006.093).

A seguir, demonstramos as receitas DREM:

Tabela 100 – Receitas com recursos DREM R$ milhares

RECEITAS DREM	2021	2022
006006093 - RECURSOS DREM - EC 93/2016	**969.707**	**1.314.438**
11130311 - IRRF-IMP. RENDA RET. FTE-TRABALHO-PRINCIPAL		16.446
11130341 - IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-PRINCIPAL		4
13210011 - REMUNERACAO DEPOSITOS BANCARIOS - PRINCIPAL		0
19909911 - OUTRAS RECEITAS - PRIMARIAS - PRINCIPAL	969.707	1.297.989

Fonte: Sigeo.

O valor total da Receita DREM atingiu R$ 1.314.438 mil. Houve uma variação de 35,55% em relação a 2021.

A seguir, demonstramos as despesas realizadas:

Tabela 101 – Despesas com recurso DREM R$ milhares

DESPESAS COM RECURSOS DREM	2022
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	**1.202.724**
APOSEN.DO RPPS,RESER.RENUM.E REF.DO MILITAR	1.191.349
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	11.376
Total Geral	**1.202.724**

Fonte: Sigeo.

A despesa liquidada com recursos da DREM foi de R$ 1.202.724 mil.

2.2 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.

Em 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 devem retornar à alínea de receita originária, objeto de sua vinculação.

Em atendimento, desde 2018 o Governo Estadual não realizou mais o diferimento das receitas e em 2021 verificamos que os registros informados decorrem da reclassificação dos saldos por reforma administrativa.

Tabela 102 – Valor da Receita Diferida-por Fonte de Recurso

Valor Receita Diferida até o Mês	R$ milhares	
Código Nome Fonte Recurso	**2021**	**2022**
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	28.819	0
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	26.261	0
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	235.698	0
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	89.667	0
Total Geral	**380.446**	**0**

Fonte: Sigeo.

No BGE, 2022, pág. 08 e pág. 100 a 103, o Governo estadual informa que não realiza diferimento de receitas desde o exercício de 2018.

O Estado reduziu o saldo de estoque de diferimento para R$ 419.400 mil que correspondeu a uma redução de 39,59% em relação a 2021. 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.

Tabela 103 – Valor do Estoque Diferimento

Valor Estoque Diferimento até o Mês	R$ milhares	
Código Nome Fonte Recurso	**2021**	**2022**
002 - RECURSOS VINCULADOS ESTADUAIS	51.854	18.083
003 - RECURSOS VINCULADOS-FUNDO ESPECIAL DE DESPES	320.767	162.849
004 - REC.PROPRIO-ADM.IND.-DOT.INIC.CR.SUPL.	235.698	235.532
005 - RECURSOS VINCULADOS FEDERAIS	85.969	2.937
Total Geral	**694.288**	**419.400**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

2.3 Receitas Estimadas e Arrecadadas

A evolução da receita estimada pela Lei Orçamentária comparada com a receita efetivamente arrecadada, em conformidade com o Balanço Orçamentário de cada exercício, é a seguinte:

Tabela 104 – Evolução da Receita – atualizado pelo IPCA R$ milhares

Receita	2019	2020	2021	2022
Estimada - LOA	281.294.761	278.434.372	260.580.328	286.794.943
Arrecadada	274.514.942	267.191.295	294.725.926	320.864.450
Diferença	**-6.779.819**	**-11.243.077**	**34.145.597**	**34.069.507**
% sobre Estimada	-2,41%	-4,04%	13,10%	11,88%

Fonte: LOA 2019, 2020, 2021 e 2022. SIGEO e BGE: 2019 a 2022.
Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00. Valor exceto intraorçamentária.

É visível a rápida recuperação da arrecadação estadual em período pós pandemia de Covid-19. Em 2021, em valores reais, a arrecadação superou a estimação em 13,10% e, em 2022, a receita arrecadada superou a receita estimada pela LOA em 11,88% (R$ 34,07 bilhões).

2.3.1 Receitas Correntes

As Receitas Correntes apresentam-se conforme tabela a seguir:

Tabela 105 – Receitas Correntes Consolidado

R$ milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
RECEITAS CORRENTES - exceto INTRAORÇAMENTÁRIAS	272.854.556	91,41%	314.403.778	90,19%	15,23%
RECEITAS CORRENTES - INTRAORÇAMENTÁRIAS	25.625.658	8,59%	34.185.834	9,81%	33,40%
Total Geral	**298.480.215**	**100,00%**	**348.589.612**	**100,00%**	**16,79%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Considerando o total das Receitas Correntes, observamos que houve uma variação positiva de 16,79% em relação ao exercício de 2021, 15,23% se desconsideradas as intraorçamentárias.

Demonstramos abaixo o detalhamento dos valores que correspondem as Receitas Correntes e Receitas Correntes – Intra nos exercícios de 2021 e 2022.

Tabela 106 – Receitas Correntes Consolidado-por origem

R$ milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
RECEITAS CORRENTES	**272.854.556**	**91,41%**	**314.403.778**	**90,19%**	**15,23%**
CONTRIBUICOES	8.764.939	2,94%	9.688.875	2,78%	10,54%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	228.842.080	76,67%	252.708.918	72,49%	10,43%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.152.604	1,39%	6.104.621	1,75%	47,01%
RECEITA AGROPECUARIA	48.460	0,02%	64.202	0,02%	32,48%
RECEITA DE SERVICOS	5.120.377	1,72%	5.454.532	1,56%	6,53%
RECEITA INDUSTRIAL	96.116	0,03%	67.165	0,02%	-30,12%
RECEITA PATRIMONIAL	9.832.203	3,29%	15.046.239	4,32%	53,03%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	15.997.777	5,36%	25.269.227	7,25%	57,95%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**25.625.658**	**8,59%**	**34.185.834**	**9,81%**	**33,40%**
CONTRIBUICOES	23.554.223	7,89%	31.238.038	8,96%	32,62%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	109.537	0,04%	439.289	0,13%	301,04%
RECEITA AGROPECUARIA	1.531	0,00%	4.535	0,00%	196,20%
RECEITA DE SERVICOS	1.957.893	0,66%	2.501.901	0,72%	27,79%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	2.475	0,00%	2.070	0,00%	-16,33%
Total Geral	**298.480.215**	**100,00%**	**348.589.612**	**100,00%**	**16,79%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Na tabela a seguir, os dados consolidados demonstram uma maior variação em Transferências Correntes, 57,94%, no valor de R$ 9.271.046 mil em relação ao ano de 2021 seguida de Outras Receitas Correntes, variação de 53,54%, no valor de R$ 2.281.769 mil.

Tabela 107 - Variação das Receitas Correntes em relação ao ano anterior

R$ milhares

RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2021	2022	VARIAÇÃO	AH% 2022/2021
CONTRIBUICOES	32.319.162	40.926.914	8.607.751	26,63%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUICOES DE MELHORIA	228.842.080	252.708.918	23.866.838	10,43%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	4.262.141	6.543.910	2.281.769	53,54%
RECEITA AGROPECUARIA	49.991	68.737	18.746	37,50%
RECEITA DE SERVICOS	7.078.269	7.956.433	878.164	12,41%
RECEITA INDUSTRIAL	96.116	67.165	-28.951	-30,12%
RECEITA PATRIMONIAL	9.832.203	15.046.239	5.214.035	53,03%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	16.000.251	25.271.298	9.271.046	57,94%
Total Geral	**298.480.215**	**348.589.612**	**50.109.398**	**16,79%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

a. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria

Constata-se que o item mais representativo nas Receitas Correntes no exercício de 2022 é o dos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria que somam R$ 252.708.918 mil, 72,49% do total geral das Receitas Correntes incluindo os valores intraorçamentários. Abaixo detalhamos as receitas e seus valores:

Tabela 108 - Receitas Correntes: Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria

R$ Milhares

IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	2022	AV%
CONTRIBUICAO DE MELHORIA	**0,14**	**0,00%**
CONTRIBUICAO DE MELHORIA - ESPECIFICA DE EST	**0,14**	**0,00%**
OUTRAS CONTRIBUICOES DE MELHORIA	**0,14**	**0,00%**
OUTRAS CONTRIBUICOES DE MELHORIA	0,14	0,00%
IMPOSTOS	**242.553.235,28**	**95,98%**
IMPOSTOS ESPECIFICOS DE ESTADOS, DF E MUNICI	**230.875.748,55**	**91,36%**
IMPOSTOS SOBRE A PRODUCAO, CIRCULACAO DE MER	**203.977.683,84**	**80,72%**
ADICIONAL ICMS - FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A	867.080,16	0,34%
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	203.110.603,68	80,37%
IMPOSTOS SOBRE O PATRIMONIO PARA ESTADOS/DF/	**26.898.064,71**	**10,64%**
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	22.748.087,59	9,00%
IMPOSTO SOBRE TRANSMISSAO "CAUSA MORTIS" E D	4.149.977,12	1,64%
IMPOSTOS SOBRE A RENDA E PROVENTOS DE QUALQU	**11.677.486,72**	**4,62%**
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE	**11.677.486,72**	**4,62%**
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - OU	221.320,70	0,09%
IMPOSTO SOBRE A RENDA - RETIDO NA FONTE - TR	11.456.166,03	4,53%
TAXAS	**10.155.682,12**	**4,02%**
TAXAS - ESPECIFICAS DE ESTADOS, DF E MUNICIP	**4.528.822,08**	**1,79%**
TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO	**101.310,55**	**0,04%**
TAXA DE FISCALIZACAO DE VIGILANCIA SANITARIA	4.146,56	0,00%

TAXAS DE INSPECAO, CONTROLE E FISCALIZACAO -	97.163,99	0,04%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVIçOS	**4.427.511,53**	**1,75%**
TAXAS EXTRAJUDICIAIS	2.799.756,58	1,11%
TAXAS JUDICIAIS	1.627.754,95	0,64%
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	**5.557.803,37**	**2,20%**
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	**5.557.803,37**	**2,20%**
TAXAS PELA PRESTACAO DE SERVICOS	5.557.803,37	2,20%
TAXAS PELO EXERCICIO DO PODER DE POLICIA	**69.056,67**	**0,03%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO AMBIENTAL	**69.056,51**	**0,03%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO AMBIENTAL	69.056,51	0,03%
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO DA PESCA E A	**0,16**	**0,00%**
TAXA DE CONTROLE E FISCALIZACAO DA PESCA E A	0,16	0,00%
Total Geral	**252.708.917,53**	**100,00%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

As receitas de IPVA e ICMS no valor total de R$ 225.858.691 mil correspondem a 89,38% do total de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria e englobam, além do principal, multas e juros, dívida ativa e multas e juros da dívida ativa.

Verificamos um aumento na arrecadação da receita de IPVA em relação ao ano de 2021 no valor de R$ 4.223.477 mil que corresponde a uma variação em percentual de 22,80%. E na receita de ICMS houve um acréscimo de R$ 15.519.919 mil em seu valor em relação a 2021, variação de 8,27%.

Tabela 109 - Variação de IPVA e ICMS em relação ao ano anterior

R$ Milhares

IMPOSTOS	2021	2022	VARIAÇÃO	AH% 2022/2021
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	**18.524.610**	**22.748.088**	**4.223.477**	**22,80%**
IPVA - DIVIDA ATIVA	1.026.091	1.261.475	235.384	22,94%
IPVA - IMP. PROPR. VEIC. AUTOM - PRINCIPAL	17.498.491	21.486.583	3.988.093	22,79%
IPVA - MULTA E JUROS-DIVIDA ATIVA	3	0	-3	-94,91%
IPVA - MULTAS E JUROS	25	30	4	15,96%
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	**187.590.685**	**203.110.604**	**15.519.919**	**8,27%**
ICMS - DIVIDA ATIVA	1.470.702	1.646.267	175.565	11,94%
ICMS - DIVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	793.806	769.048	-24.758	-3,12%
ICMS - MULTAS E JUROS	1.034.688	1.057.087	22.399	2,16%
ICMS - PRINCIPAL	184.291.489	199.638.201	15.346.713	8,33%
Total Geral	**206.115.295**	**225.858.691**	**19.743.396**	**9,58%**

Fonte: Sigeo.

Atualizando a tabela acima pelo IPCA temos para a receita de IPVA variação de 16,08% e ICMS de 2,35% em relação a 2021.

Tabela 110 - IPVA e ICMS-atualizado pelo IPCA

R$ Milhares

IMPOSTOS - Atualizado pelo IPCA	2021	2022	VARIAÇÃO	AH% 2022/2021
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	**19.596.222**	**22.748.088**	**3.151.866**	**16,08%**
IPVA - DIVIDA ATIVA	1.085.448	1.261.475	176.027	16,22%
IPVA - IMP. PROPR. VEIC. AUTOM - PRINCIPAL	18.510.743	21.486.583	2.975.840	16,08%
IPVA - MULTA E JUROS-DIVIDA ATIVA	4	0	-3	-95,19%
IPVA - MULTAS E JUROS	27	30	3	9,62%
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	**198.442.431**	**203.110.604**	**4.668.173**	**2,35%**
ICMS - DIVIDA ATIVA	1.555.779	1.646.267	90.488	5,82%
ICMS - DIVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	839.726	769.048	-70.678	-8,42%
ICMS - MULTAS E JUROS	1.094.542	1.057.087	-37.456	-3,42%
ICMS - PRINCIPAL	194.952.383	199.638.201	4.685.819	2,40%
Total Geral	**218.038.653**	**225.858.691**	**7.820.038**	**3,59%**

Fonte: Sigeo.
Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2021=1,057848; 2022=1,00.

Abaixo tabela detalhada das receitas de IPVA e ICMS nos exercícios de 2021 e 2022.

Tabela 111 - Detalhamento das receitas de IPVA e ICMS

R$ Milhares

IMPOSTOS	2021	AV%	2022	AV%	AH% 2022/2021
IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEICULOS AUTO	**18.524.610**	**8,99%**	**22.748.088**	**10,07%**	**22,80%**
IPVA - DIVIDA ATIVA	**1.026.091**	**0,50%**	**1.261.475**	**0,56%**	**22,94%**
IPVA EM ATRASO - PARTE DO ESTADO	410.436	0,20%	504.590	0,22%	22,94%
IPVA EM ATRASO - PARTE DO FUNDEB	102.609	0,05%	126.147	0,06%	22,94%
IPVA EM ATRASO - PARTE DOS MUNICIPIOS	513.045	0,25%	630.737	0,28%	22,94%
IPVA-PPD-PARTE DO ESTADO	0	0,00%	0	0,00%	-100,00%
IPVA-PPD-PARTE DOS MUNICIPIOS	0	0,00%	0	0,00%	-100,00%
IPVA-PPD-PARTE FUNDEB	0	0,00%	0	0,00%	-100,00%
IPVA - IMP. PROPR. VEIC. AUTOM - PRINCIPAL	**17.498.491**	**8,49%**	**21.486.583**	**9,51%**	**22,79%**
IPVA-PARTE DO ESTADO	6.999.396	3,40%	8.594.633	3,81%	22,79%
IPVA-PARTE DOS MUNICIPIOS	8.749.245	4,24%	10.743.292	4,76%	22,79%
IPVA-PARTE FUNDEB	1.749.849	0,85%	2.148.658	0,95%	22,79%
IPVA - MULTA E JUROS-DIVIDA ATIVA	**3**	**0,00%**	**0**	**0,00%**	**-94,91%**
JUROS DE MORA S/IPVA INSC.-PTE DO ESTADO	1	0,00%	0	0,00%	-94,76%
JUROS DE MORA S/IPVA INSC.-PTE DO FUNDEB	0	0,00%	0	0,00%	-94,76%
JUROS DE MORA S/IPVA INSC.-PTE DOS MUNICIPIOS	2	0,00%	0	0,00%	-94,76%
MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA-PPD-ESTADO	0	0,00%	0	0,00%	-100,00%
MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA-PPD-FUNDEB	0	0,00%		0,00%	-100,00%
MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA-PPD-MUNICIPIOS	0	0,00%	0	0,00%	-100,00%
IPVA - MULTAS E JUROS	**25**	**0,00%**	**30**	**0,00%**	**15,96%**

MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA - FUNDEB	3	0,00%	3	0,00%	15,96%
MULTAS E JUROS DE MORA DO IPVA - MUNICIPIOS	13	0,00%	15	0,00%	15,96%
MULTAS E JUROS DE MORA IPVA-ESTADO-COMP.	10	0,00%	12	0,00%	15,96%
IMPOSTO SOBRE OPERACOES RELATIVAS A CIRCULAC	**187.590.685**	**91,01%**	**203.110.604**	**89,93%**	**8,27%**
ICMS - DIVIDA ATIVA	**1.470.702**	**0,71%**	**1.646.267**	**0,73%**	**11,94%**
ICMS EM ATRASO - P.DO FUNDEB	130.236	0,06%	167.124	0,07%	28,32%
ICMS EM ATRASO - PARTE DO ESTADO	520.942	0,25%	668.497	0,30%	28,32%
ICMS EM ATRASO - PARTE DOS MUNICIPIOS	217.059	0,11%	278.541	0,12%	28,32%
PROG.ESP.PAR.ICM/ICMS-PEP-DEC 61625/15-PTE MU	138.171	0,07%	123.546	0,05%	-10,58%
PROG.ESP.PAR.ICM/ICMS-PEP-DEC.61625/15-PTE ES	331.610	0,16%	296.511	0,13%	-10,58%
PROG.ESP.PAR.ICM/ICMS-PEP-DEC61625/15-PFUNDEB	82.903	0,04%	74.128	0,03%	-10,58%
PROG.ESPECI.PARC.DO ICM/ICMS-PEP-PTE DOS MUN.	12.421	0,01%	9.452	0,00%	-23,91%
PROG.ESPECI.PARC.DO ICM/ICMS-PEP-PTE ESTADO	29.812	0,01%	22.685	0,01%	-23,91%
PROG.ESPECI.PARC.DO ICM/ICMS-PEP-PTE FUNDEB	7.453	0,00%	5.671	0,00%	-23,91%
PROG.PARC.INCENT.DO ICM/ICMS-PPI-PTE ESTADO	57	0,00%	67	0,00%	15,94%
PROG.PARC.INCENT.DO ICM/ICMS-PPI-PTE FUNDEB	14	0,00%	17	0,00%	15,94%
PROG.PARC.INCENT.DO ICM/ICMS-PPI-PTE MUNICIP.	24	0,00%	28	0,00%	15,94%
ICMS - DIVIDA ATIVA - MULTAS E JUROS	**793.806**	**0,39%**	**769.048**	**0,34%**	**-3,12%**
ACRES.FIN.PEP-ICM/ICMS-DEC 61625/2015-FUNDEB	39.189	0,02%	16.107	0,01%	-58,90%
ACRES.FINAN.PEP-ICM/ICMS-DEC61625/2015-PTE M	65.315	0,03%	26.844	0,01%	-58,90%
ACRESC.FINAN.PEP-ICM/ICMS-DEC61625/15-PTE EST	156.757	0,08%	64.427	0,03%	-58,90%
ACRESC.FINANC.S/ PEP-ICM/ICMS- PTE DO ESTADO	66.418	0,03%	58.401	0,03%	-12,07%
ACRESC.FINANC.S/ PEP-ICM/ICMS- PTE DO FUNDEB	16.604	0,01%	14.600	0,01%	-12,07%
ACRESC.FINANC.S/ PEP-ICM/ICMS- PTE DO MUNIC	27.674	0,01%	24.334	0,01%	-12,07%
ACRESC.FINANC.S/ PPI-ICM/ICMS- PTE DO ESTADO	161	0,00%	170	0,00%	5,52%
ACRESC.FINANC.S/PPI DO ICM/ICMS-PPI-PTE MUNIC	67	0,00%	71	0,00%	5,52%
ACRESC.FINANC.S/PPI ICM/ICMS-PPI-PTE FUNDEB	40	0,00%	42	0,00%	5,52%
ICMS INSCRITO-ACRESC.FINANC.-PARTE MUNICIPIOS	16	0,00%	3	0,00%	-78,83%
ICMS INSCRITO-ACRESC.FINANC.: PARTE ESTADO	40	0,00%	8	0,00%	-78,83%
ICMS INSCRITO-ACRESC.FINANC.:P DO FUNDEB	10	0,00%	2	0,00%	-78,83%
JUROS DE MORA S/ICMS INSC:FUNDEB	63.204	0,03%	84.590	0,04%	33,84%
JUROS DE MORA S/ICMS INSCRITO: PTE MUNICIPIOS	105.339	0,05%	140.983	0,06%	33,84%

JUROS DE MORA SOBRE ICMS INSCRITO: PTE ESTADO	252.814	0,12%	338.358	0,15%	33,84%
MULTAS E JUROS DE MORA S/PPI-ICM/ICMS PTE MUN	39	0,00%	27	0,00%	-31,24%
MULTAS E JUROS MORA S/PPI-ICM/ICMS-PTE ESTADO	94	0,00%	65	0,00%	-31,24%
MULTAS/JUROS MORA S/PPI-ICM/ICMS-PTE FUNDEB	24	0,00%	16	0,00%	-31,24%
ICMS - MULTAS E JUROS	**1.034.688**	**0,50%**	**1.057.087**	**0,47%**	**2,16%**
ICMS NAO INSCRITO-ACR.FIN.P.FUNDEB	11.593	0,01%	30.434	0,01%	162,51%
ICMS NAO INSCRITO-ACRESC.FIN.: PTE MUNICIPIOS	19.322	0,01%	50.723	0,02%	162,51%
ICMS NAO INSCRITO-ACRESC.FINANC.:PARTE ESTADO	46.373	0,02%	121.736	0,05%	162,51%
MULTA/JR S/PEP ICM/ICMS-DEC 61.625/15-PTE EST	152.672	0,07%	101.788	0,05%	-33,33%
MULTA/JR S/PEP ICM/ICMS-DEC61.625/15-P.FUNDEB	38.168	0,02%	25.447	0,01%	-33,33%
MULTA/JRS S/PEP ICM/ICMS-DEC61625/2015-PTE MU	63.613	0,03%	42.412	0,02%	-33,33%
MULTAS E JUROS DE MORA DO ICMS - ESTADO	311.002	0,15%	328.791	0,15%	5,72%
MULTAS E JUROS DE MORA DO ICMS - FUNDEB	77.750	0,04%	82.198	0,04%	5,72%
MULTAS E JUROS DE MORA DO ICMS - MUNICIPIOS	129.584	0,06%	136.996	0,06%	5,72%
MULTAS E JUROS S/PEP DO ICM/ICMS PTE ESTADO	17.369	0,01%	13.584	0,01%	-21,79%
MULTAS E JUROS S/PEP DO ICM/ICMS PTE FUNDEB.	4.342	0,00%	3.396	0,00%	-21,79%
MULTAS E JUROS S/PEP DO ICM/ICMS PTE MUNICIP.	7.237	0,00%	5.660	0,00%	-21,79%
MULTAS P/INFR.REG.ICMS - PARTE DO ESTADO	93.396	0,05%	68.354	0,03%	-26,81%
MULTAS P/INFR.REG.ICMS - PARTE DO FUNDEB	23.349	0,01%	17.088	0,01%	-26,81%
MULTAS P/INFR.REG.ICMS - PARTE DOS MUNICIPIOS	38.915	0,02%	28.481	0,01%	-26,81%
ICMS - PRINCIPAL	**184.291.489**	**89,41%**	**199.638.201**	**88,39%**	**8,33%**
ICMS-PARTE DO ESTADO	110.574.893	53,65%	119.782.921	53,03%	8,33%
ICMS-PARTE DOS MUNICIPIOS	46.072.872	22,35%	49.909.550	22,10%	8,33%
ICMS-PARTE FUNDEB	27.643.723	13,41%	29.945.730	13,26%	8,33%
Total Geral	**206.115.295**	**100,00%**	**225.858.691**	**100,00%**	**9,58%**

Fonte: Sigeo.

b. Transferências Correntes

O total arrecadado a título de Transferências Correntes está assim distribuído:

Tabela 112 - Transferências Correntes Consolidado

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES - CONSOLIDADO	R$ milhares 2022	AV%
TRANSFERENCIAS CORRENTES	**25.269.227**	**99,99%**
TRANSFERENCIAS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADES	**24.887.698**	**98,48%**
OUTRA.TRANSF.RECURSOS UNIãO E SUAS ENTIDADES	6.522.735	25,81%
TRANSF.CONVENIOS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADE	62	0,00%
TRANSFERENCIAS DA UNIAO - ESPECIFICAS DE EST	18.364.901	72,67%
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	**350.593**	**1,39%**

TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS - ES	350.543	1,39%
TRANSFERêNCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	50	0,00%
TRANSFERENCIAS DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLIC	**530**	**0,00%**
DEMAIS TRANSF.DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLICA	530	0,00%
TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS	**2.753**	**0,01%**
TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS - ESPECIFI	2.753	0,01%
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR	**3.400**	**0,01%**
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR	41	0,00%
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR-ESPEC.EST.DF E MU	3.358	0,01%
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	**20.714**	**0,08%**
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS - ESPECIFICAS DE	20.714	0,08%
TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS E DE SUAS ENTI	**3.539**	**0,01%**
TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS -ESPECIFICAS D	3.539	0,01%
TRANSFERENCIAS CORRENTES - INTRA	**2.070**	**0,01%**
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	**2.070**	**0,01%**
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS - ESPECIFICAS DE	2.070	0,01%
Total Geral	**25.271.298**	**100,00%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

As Transferências Correntes no valor de R$ 25.271.298 mil, que correspondem a 7,09% do total da Receita Consolidada, incluindo as intraorçamentárias, são compostas, majoritariamente, por Transferências da União e de suas entidades, que correspondem a 98,48% das transferências correntes no exercício.

Atualizando os valores pelo IPCA houve uma variação em relação ao exercício de 2021 de 49,32%.

Tabela 113 – Transferência Correntes Consolidado-atualizado pelo IPCA

R$ milhares

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES - Atualizado pelo IPCA	2021	2022	VARIAÇÃO	AH% 2022/2021
TRANSFERENCIAS CORRENTES	**16.923.216**	**25.269.227**	**8.346.011**	**49,32%**
TRANSFERENCIAS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADES	**16.586.874**	**24.887.698**	**8.300.824**	**50,04%**
OUTRA.TRANSF.RECURSOS UNIÃO E SUAS ENTIDADES		6.522.735	6.522.735	#DIV/0!
TRANSF.CONVENIOS DA UNIAO E DE SUAS ENTIDADE		62	62	#DIV/0!
TRANSFERENCIAS DA UNIAO - ESPECIFICAS DE EST	16.586.874	18.364.901	1.778.027	10,72%
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS	**300.685**	**350.593**	**49.908**	**16,60%**
TRANSFERENCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS - ES	300.685	350.543	49.858	16,58%
TRANSFERêNCIAS DE INSTITUICOES PRIVADAS		50	50	#DIV/0!
TRANSFERENCIAS DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLIC		**530**	**530**	**#DIV/0!**
DEMAIS TRANSF.DE OUTRAS INSTITUICOES PUBLICA		530	530	#DIV/0!
TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS	**17.517**	**2.753**	**-14.764**	**-84,28%**
TRANSFERENCIAS DE PESSOAS FISICAS - ESPECIFI	17.517	2.753	-14.764	-84,28%
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR	**3.385**	**3.400**	**15**	**0,44%**
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR	2.484	41	-2.443	-98,34%
TRANSFERENCIAS DO EXTERIOR-ESPEC.EST.DF E MU	901	3.358	2.458	272,81%

TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	**11.184**	**20.714**	**9.530**	**85,21%**
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS - ESPECIFICAS DE	11.184	20.714	9.530	85,21%
TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS E DE SUAS ENTI	**3.571**	**3.539**	**-32**	**-0,89%**
TRANSFERENCIAS DOS MUNICIPIOS - ESPECIFICAS D	3.571	3.539	-32	-0,89%
TRANSFERENCIAS CORRENTES-INTRA	**2.618**	**2.070**	**-547**	**-20,91%**
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FED	**2.618**	**2.070**	**-547**	**-20,91%**
TRANSFERENCIAS DOS ESTADOS - ESPECIFICAS DE	2.618	2.070	-547	-20,91%
Total Geral	**16.925.834**	**25.271.298**	**8.345.464**	**49,31%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

b.1 Receitas de Transferências de Petróleo

A seguir, demonstramos as Receitas da Cota-Parte dos Royalties com a Compensação Financeira pela Produção de Petróleo e Fundo Especial do Petróleo no exercício.

Houve um aumento de 53,34% (valores nominais) quando comparado o exercício 2022 em relação a 2021.

Tabela 114 – Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petróleo

R$ milhares

Nome SubAlínea	2021	2022	AV%	AH% 2022/2021
COTA-PARTE DO FUNDO ESPECIAL DO PETROLEO - F	25.495	41.063	1,03%	61,07%
COTA-PARTE ROYALTIES - COMPENSACAO FINANCEIR	544.948	742.107	18,61%	36,18%
COTA-PARTE ROYALTIES PELA PARTICIPACAO ESPEC	1.641.237	2.653.073	66,55%	61,65%
COTA-PARTE ROYALTIES PELO EXCEDENTE DA PRODU	388.184	550.366	13,81%	41,78%
Total Geral	**2.599.864**	**3.986.608**	**100,00%**	**53,34%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: O montante da COTA-PARTE ROYALTIES no valor de R$ 3.945.545 mil.

Conforme consta no BGE 2022, página 59, destaca-se da Receita de Royalties o montante de R$ 3.945.545.275, referentes à compensação financeira e à participação especial, devido ao aumento de produção do Campo Sapinhoá, além da distribuição do leilão dos excedentes de produção dos Campos de Sépia e Atapu.

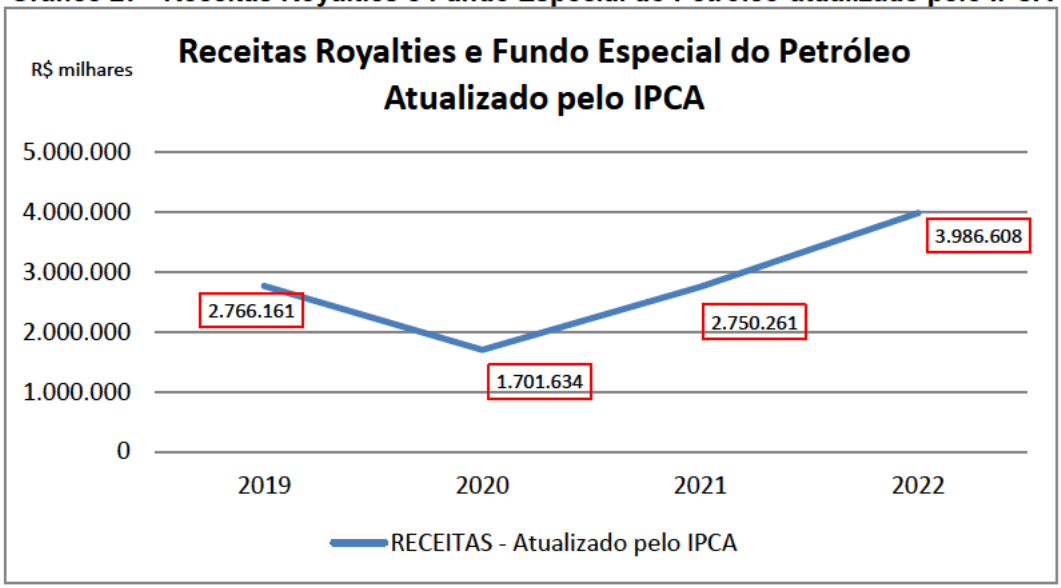
Na tabela e gráfico seguinte apresentamos os valores dos quatro últimos exercícios atualizados pelo IPCA e a variação 2022/2021 passa a ser de 44,95% com variação positiva de R$ 1.236.348 mil.

Tabela 115 – Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petróleo-atualizado pelo IPCA

RECEITAS - Atualizado pelo IPCA	Valor Arrecadado até o Mês - R$ milhares				VARIAÇÃO 2022/2021	AH% 2022/2021
	2019	2020	2021	2022		
Total Geral	**2.766.161**	**1.701.634**	**2.750.261**	**3.986.608**	**1.236.348**	**44,95%**

Fonte: SIGEO e BGE 2022.
Os.: Atualização pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

Gráfico 27 - Receitas Royalties e Fundo Especial do Petróleo-atualizado pelo IPCA



Fonte: Sigeo e BGE 2022, com atualização pela fiscalização.

Com relação à forma de contabilização por fonte, verificamos os seguintes dados:

Tabela 116 - Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petróleo-por fonte detalhada

R$ milhares

Código Nome Fonte Detalhada	2022	AV%
002002110 - COMPENS.FIN.REC.MIN.PROD.PETROLEO-P.MUNICIPI	188.157	4,72%
002016004 - COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004/201	3.767.084	94,49%
002812858 - ROYALTIES REF.LEI 12.858/13-EDUCAÇÃO-FUNDESP	23.526	0,59%
002912858 - ROYALTIES REF.LEI 12.858/13-SAUDE-FUNDES	7.842	0,20%
Total Geral	**3.986.608**	**100,00%**

Fonte Sigeo.
Obs.: Do total da fonte 002016004-COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N. 16004/201, R$ R$ 41.063 mil refere-se à COTA-PARTE DO FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO.

Complementarmente, informamos de forma detalhada as despesas realizadas com recursos da fonte 002016004 - COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004 que é a mais representativa:

Tabela 117 - Despesas realizadas: Fonte 002016004-COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004

R$ milhares

		2022
Total de 002016004 - COMP FIN EXPLOR PETROLEO GAS-LEI N.16004/201		**3.767.084**
13001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE		**28.917**
44 - INVESTIMENTOS		**28.917**
449042 - AUXILIOS	44904201 - AUXILIOS PARA DESPESAS DE CAPITAL	28.917
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO		**37.671**
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES		**37.671**
339047 - OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	37.671
53057 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV		**3.700.496**
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS		**3.700.496**
319001 - APOSEN.DO RPPS,RESER.RENUM.E REF.DO MILITAR	31900111 - INATIVOS-RPPS	2.832.953
	31900114 - INATIVOS 13 SALARIO-RPPS	183.567

319003 - PENSOES DO RPPS E DO MILITAR	31900311 - PENSIONISTAS-PODER EXECUTIVO-RPPS	347.761
	31900314 - PENSIONISTAS-OUTROS PODERES-RPPS	321.758
	31900315 - PENSIONISTAS 13 SALARIO-PODER EXECUTIVO-RPPS	14.457

Fonte: Sigeo.

c. Outras Receitas Correntes

Na tabela seguinte demonstramos as receitas que compõem Outras Receitas Correntes conforme segue:

Tabela 118 – Outras Receitas Correntes Consolidado

OUTRAS RECEITAS CORRENTES - CONSOLIDADO	R$ milhares 2022	AV%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	**6.104.621**	**93,29%**
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	2.900.824	44,33%
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	1.193.084	18,23%
MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICI	2.010.713	30,73%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES - INTRA	**439.289**	**6,71%**
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	439.289	6,71%
Total Geral	**6.543.910**	**100,00%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

O valor de R$ 6.543.910 mil que se refere a Outras Receitas Correntes incluídas as intraorçamentárias, correspondendo a 1,83% do total da Receita Consolidada (Correntes mais Capital) de 2022.

A tabela a seguir demonstra que, em relação ao exercício anterior, ocorreu uma variação de 53,54% em Outras Receitas Correntes, incluindo as intraorçamentárias, com aumento no valor de R$ 2.281.769 mil de 2021 para 2022.

Desses, destaca-se os R$ 329.752 mil em Indenizações, Restituições e Ressarcimentos, representando expressivos 301,04% de variação de 2021 para 2022.

Tabela 119 – Variação das Outras Receitas Correntes em relação ao ano anterior

R$ milhares

OUTRAS RECEITAS CORRENTES	2021	2022	VARIAÇÃO	AH% 2022/2021
RECEITAS CORRENTES: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	**4.152.604**	**6.104.621**	**1.952.016**	**47,01%**
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	2.237.496	2.900.824	663.328	29,65%
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	685.322	1.193.084	507.762	74,09%
MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICI	1.229.786	2.010.713	780.927	63,50%
RECEITAS CORRENTES - INTRA: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	**109.537**	**439.289**	**329.752**	**301,04%**
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	109.537	439.289	329.752	301,04%
Total Geral	**4.262.141**	**6.543.910**	**2.281.769**	**53,54%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Verificamos a variação em percentual desses valores em 45,14% quando da atualização pelo IPCA, conforme tabela a seguir:

Tabela 120 – Outras Receitas Correntes Consolidado-atualizado pelo IPCA

R$ milhares

OUTRAS RECEITAS CORRENTES - atualizado pelo IPCA	2021	2022	VARIAÇÃO	AH% 2022/2021
RECEITAS CORRENTES: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	**4.392.824**	**6.104.621**	**1.711.797**	**38,97%**
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	2.366.931	2.900.824	533.893	22,56%
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	724.967	1.193.084	468.118	64,57%
MULTAS ADMINISTRATIVAS, CONTRATUAIS E JUDICI	1.300.927	2.010.713	709.786	54,56%
RECEITAS CORRENTES - INTRA: OUTRAS RECEITAS CORRENTES	**115.874**	**439.289**	**323.416**	**279,11%**
INDENIZACOES, RESTITUICOES E RESSARCIMENTOS	115.874	439.289	323.416	279,11%
Total Geral	**4.508.698**	**6.543.910**	**2.035.212**	**45,14%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

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.

As receitas das multas de trânsito são recursos vinculados a uma finalidade específica e como tal devem ser utilizados exclusivamente para atender às despesas públicas objeto de sua vinculação.

O Governo do Estado utiliza o sistema de "Conta Única" para movimentação de recursos financeiros. Desta forma, o controle da disponibilidade e utilização de recursos é contábil. A verificação e conciliação da arrecadação de multas de trânsito não foi objeto do presente trabalho.

A despesa liquidada do DETRAN-SP foi de R$ 177.602 mil com os recursos da fonte 002002542 – MULTAS DE TRÂNSITO. Na tabela a seguir, detalhamos referidas despesas, com destaque à Propaganda e Publicidade (24,99%) e Serviços de Tecnologia da Informação (25,39%):

Tabela 121 – Despesas de Multas de Trânsito: Fonte 002002542-MULTAS DE TRÂNSITO

DESPESAS DE MULTAS DE TRÂNSITO	R$ milhares 2022	AV%
002002542 - MULTAS DE TRANSITO	**177.602**	100,00%
33403001 - TRANSF.PARA MATERIAL DE CONSUMO	466	0,26%
33403901 - TRANSFERENCIAS PARA SERVICOS	3.518	1,98%
33901401 - DIARIAS PESSOAL CIVIL	1.500	0,84%
33903013 - MATERIAL E UTENS.P/REFEITORIO,COPA E COZINHA	24	0,01%
33903014 - MATERIAL DE LIMPEZA	9	0,01%

DESPESAS DE MULTAS DE TRÂNSITO	R$ milhares 2022	AV%
33903015 - ARTIGOS DE HIGIENE PESSOAL	3	0,00%
33903019 - LUBRIFICANTE AUTOMOTIVO	43	0,02%
33903021 - GASOLINA AUTOMOTIVA	75	0,04%
33903024 - OUTROS COMBUSTIVEIS E LUBRIFICANTES	1	0,00%
33903031 - MATERIAL MEDICO,HOSPITALAR E ODONTOLOGICO	12	0,01%
33903040 - MATERIAL EDUCATIVO E CULTURAL	2	0,00%
33903041 - MATERIAL DE ESCRITORIO PAPELARIA E IMPRESSOS	56	0,03%
33903042 - MATERIAL PARA FOTOGRAFIA E FILMAGEM	0	0,00%
33903050 - PECAS DE REPOSICAO E ACESSORIOS	1.888	1,06%
33903051 - FERRAM.AVULSAS NAO ACION.P/FORCA MOTRIZ	2	0,00%
33903052 - MATERIAL P/ CONSERVACAO E MANUT. DE IMOVEIS	72	0,04%
33903053 - PECAS E ACESSORIOS PARA VIATURAS POLICIAIS	3.351	1,89%
33903054 - MATERIAL INSTALACAO ELETRICA E ELETRONICA	13	0,01%
33903060 - MATERIAIS E SUPRIMENTOS DE INFORMATICA	0	0,00%
33903061 - PECAS E ACESSOR.E COMPONENTES DE INFORMATICA	8	0,00%
33903063 - FARDAMENTO,VESTUARIO,UNIFOR,TECIDO, AVIAMENT	864	0,49%
33903064 - PECAS P/VIATURAS PELO REGIME DE ADIANTAMENTO	228	0,13%
33903066 - MATERIAL PROT.SEGUR.SOCORRO E SOBREVIVENCIA	124	0,07%
33903090 - OUTROS MATERIAIS DE CONSUMO	92	0,05%
33903506 - ASSESSORIA DE IMPRENSA E COMUNICACAO	1.938	1,09%
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	44.385	24,99%
33903919 - LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS DIVERSOS	9	0,00%
33903925 - SERVICOS DE CORREIOS	11.234	6,33%
33903940 - FRETES E TRANSPORTES	2	0,00%
33903957 - SERVICOS/APRESENTACOES ARTISTICAS E CULTURAI	16	0,01%
33903979 - CONSERVACAO E MANUTENCAO DE IMOVEIS	214	0,12%
33903980 - CONSERV.MANUTENC.DE BENS MOVEIS E EQUIPAMENT	735	0,41%
33903983 - SERVICOS GRAFICOS	682	0,38%
33903985 - SERVICO DE MANUTENCAO DE VIATURAS POLICIAIS	20.176	11,36%
33903995 - MANUTENCAO DE VIATURAS PELO REG.ADIANTAMENTO	285	0,16%
33903999 - OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS	29.694	16,72%
33904090 - SERVIçOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAçãO	45.099	25,39%
33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS	2.752	1,55%
44405101 - TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS-OBRAS	2.248	1,27%
44405201 - TRANSF.A MUNICIPIOS-EQUIP.MATER.PERMANENTE	306	0,17%
44905234 - OUTROS EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	5.475	3,08%

Fonte: Sigeo.

O valor total da receita arrecadada na fonte 002002542 – Multas de Trânsito no ano de 2022 foi de R$ 471.837 mil conforme segue:

Tabela 122 – Receita Arrecadada: Fonte 002002542-MULTAS DE TRÂNSITO

VALOR ARRECADADO	R$ milhares 2022	AV%
002002542 - MULTAS DE TRANSITO	**471.837**	**100,00%**
18001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	12.007	2,54%
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	55.495	11,76%
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	404.334	85,69%

Fonte: Sigeo.

De forma conclusiva, é possível afirmar que o governo estadual não vem aplicando, tempestivamente, os recursos decorrentes de multas de trânsito. Estes, são recursos vinculados a uma finalidade específica e como tal devem ser utilizados exclusivamente para atender às despesas públicas objeto de sua vinculação. O montante de R$ 294.235 mil não foi aplicado no exercício de 2022.

A este total, soma-se o saldo em estoque de Receita diferida de R$ 28.819 mil, detalhado a seguir.

Em atendimento às recomendações anteriores desta Corte, o Governo Estadual não realizou mais novos diferimentos de receitas, sendo o valor em 2022 o mesmo de 2021, ou seja, R$ 28.819 mil vinculado ao Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-SP). Este valor deve ser objeto de aplicação.

Tabela 123 – Saldo estoque diferimento

R$ milhares

Valor Estoque Diferimento - Órgão/UO	2021	2022
002002542 - MULTAS DE TRANSITO	**28.819**	**28.819**
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	**0**	**0**
18001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	0	0
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	**0**	**0**
20003 - COORDENADORIA DA ADMIN.FINANCEIRA-CAF	0	0
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	**0**	**0**
21002 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO	0	0
29000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	**0**	**0**
29057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	0	0
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO	**28.819**	**28.819**
51057 - DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	28.819	28.819

Fonte: Sigeo.

d. Receitas Correntes de Origens Diversas

Agrupamos, sob este título, as demais receitas correntes, tendo em vista as suas peculiaridades, cujo destaque são as contribuições sociais, em especial a intraorçamentária, destinada à SPPREV, a saber:

Tabela 124 – Receitas Correntes-demais receitas

CONSOLIDADO	R$ milhares 2022	AV%
RECEITAS CORRENTES	**30.321.013**	**47,33%**
CONTRIBUICOES	**9.688.875**	**15,12%**
CONTRIBUICOES SOCIAIS	9.688.875	15,12%
RECEITA AGROPECUARIA	**64.202**	**0,10%**
RECEITA AGROPECUARIA	64.202	0,10%
RECEITA DE SERVICOS	**5.454.532**	**8,51%**
OUTROS SERVICOS	1.679.900	2,62%
SERVICOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS	257.576	0,40%
SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A NAVEGACAO	888.676	1,39%
SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE	2.628.381	4,10%
RECEITA INDUSTRIAL	**67.165**	**0,10%**
RECEITA INDUSTRIAL	67.165	0,10%
RECEITA PATRIMONIAL	**15.046.239**	**23,49%**
CESSAO DE DIREITOS	5.635.582	8,80%
DELEGACAO DE SERVICOS PUBLICOS MEDIANTE CONC	327.378	0,51%
EXPLORACAO DE RECURSOS NATURAIS	3.993	0,01%
EXPLORACAO DO PATRIMONIO IMOBILIARIO DO ESTA	156.655	0,24%
EXPLORACAO DO PATRIMONIO INTANGIVEL	384	0,00%
OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS	55	0,00%
VALORES MOBILIARIOS	8.922.191	13,93%
RECEITAS CORRENTES - INTRA	**33.744.474**	**52,67%**
CONTRIBUICOES	**31.238.038**	**48,76%**

CONTRIBUICOES SOCIAIS	31.238.038	48,76%
RECEITA AGROPECUARIA	**4.535**	**0,01%**
RECEITA AGROPECUARIA	4.535	0,01%
RECEITA DE SERVICOS	**2.501.901**	**3,91%**
OUTROS SERVICOS	682.358	1,07%
SERVICOS ADMINISTRATIVOS E COMERCIAIS GERAIS	102.051	0,16%
SERVICOS E ATIVIDADES REFERENTES A SAUDE	1.717.491	2,68%
Total Geral	**64.065.487**	**100,00%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

2.3.2 Receitas de Capital

As Receitas de Capital apresentaram a seguinte composição:

Tabela 125 – Receitas de Capital Consolidado

R$ milhares

RECEITAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
RECEITAS DE CAPITAL	5.754.398	86,09%	6.460.671	80,32%	12,27%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	929.782	13,91%	1.582.932	19,68%	70,25%
Total Geral	**6.684.180**	**100,00%**	**8.043.603**	**100,00%**	**20,34%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Observa-se que houve variação positiva de 20,34% na comparação entre 2021 e 2022.

Demonstramos abaixo o detalhamento dos valores que correspondem às Receitas de Capital e Receitas de Capital-Intra:

Tabela 126 – Receitas de Capital-por origem

R$ milhares

RECEITAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
RECEITAS DE CAPITAL	**5.754.398**	**86,09%**	**6.460.671**	**80,32%**	**12,27%**
ALIENACAO DE BENS	186.498	2,79%	55.011	0,68%	-70,50%
OPERACOES DE CREDITO	1.149.947	17,20%	3.029.460	37,66%	163,44%
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	4.218.507	63,11%	3.153.879	39,21%	-25,24%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	199.446	2,98%	222.322	2,76%	11,47%
RECEITAS DE CAPITAL - INTRA	**929.782**	**13,91%**	**1.582.932**	**19,68%**	**70,25%**
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	929.782	13,91%	1.582.932	19,68%	70,25%
Total Geral	**6.684.180**	**100,00%**	**8.043.603**	**100,00%**	**20,34%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: do total de R$ 3.153.879 mil de Outras Receitas de Capital, R$ 2.919.240 mil refere-se aos recursos de depósitos judiciais.

Informa o BGE 2022, página 65, o destaque para Outras Receitas de Capital referente aos recursos provenientes de depósitos judiciais destinados ao pagamento de precatórios.

Os valores constantes da tabela acima serão analisados com maior profundidade nos tópicos a seguir.

e. Operações de Crédito

As Operações de Crédito apresentaram os seguintes valores:

Tabela 127 – Operações de Crédito Consolidado

R$ milhares

CONSOLIDADO	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
OPERACOES DE CREDITO	**1.149.947**	**100,00%**	**3.029.460**	**100,00%**	**163,44%**
OPERACOES DE CREDITO - MERCADO EXTERNO	901.307	78,38%	1.668.258	55,07%	**85,09%**
OPERACOES DE CREDITO - MERCADO INTERNO	248.640	21,62%	1.361.202	44,93%	**447,46%**

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Em relação ao ano anterior, observa-se aumento de 163,44% nas receitas com Operações de Crédito em 2022, com destaque aos 447,46% no âmbito do Mercado Interno.

Tabela 128 – Operações de Crédito Consolidado-atualizado pelo IPCA

R$ milhares

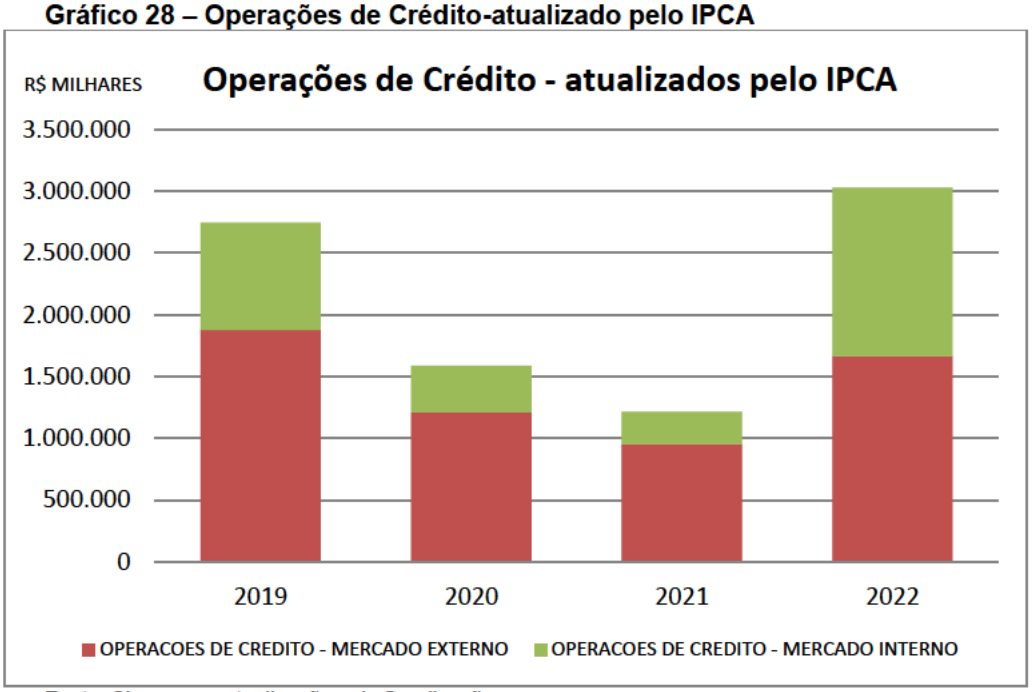
CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2019	2020	2021	2022	VARIAÇÃO 2022/2021	AH% 2022/2021
OPERACOES DE CREDITO	**2.744.655**	**1.587.564**	**1.216.469**	**3.029.460**	**1.812.991**	**149,04%**
OPERACOES DE CREDITO - MERCADO EXTERNO	1.877.036	1.208.795	953.446	1.668.258	714.812	74,97%
OPERACOES DE CREDITO - MERCADO INTERNO	867.619	378.769	263.023	1.361.202	1.098.179	417,52%

Fonte: Sigeo.
Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

Considerando a atualização pelo IPCA, a variação demonstra aumento de 149,04%.

Em valores atualizados pelo IPCA, temos o gráfico a seguir:

Gráfico 28 – Operações de Crédito-atualizado pelo IPCA



Fonte: Sigeo, com atualização pela fiscalização.

f. Alienação de Bens

A receita proveniente da alienação de bens móveis e imóveis do Estado foi 70,5% menor em 2022 em relação ao ano anterior, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 129 – Alienação de Bens Consolidado

R$ milhares

CONSOLIDADO	2021	AV%	2022	AV%	AH% 2022/2021
ALIENACAO DE BENS	**186.498**	**100,00%**	**55.011**	**100,00%**	**-70,50%**
ALIENACAO DE BENS IMOVEIS	**181.579**	97,36%	**45.896**	83,43%	-74,72%
ALIENACAO DE BENS MOVEIS	**4.919**	2,64%	**9.115**	16,57%	85,31%

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

2.3.3 Fiscalização das Receitas Estaduais

Das diferenças na Contabilização da Receita

Efetuamos o acompanhamento das diferenças existentes entre os valores contabilizados na UG-200122 e UG-200001 (valores arrecadados e contabilizados, respectivamente), relativamente ao ICMS e ao IPVA.

Tabela 130 - Valores ICMS arrecadados x Receita tributária reconhecida

ano	mês	Arrecadado UG-200122	contab. em receita UG-200001	diferença
2017	2	9.021.755.239,26	9.021.755.381,19	-141,93
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	15.943.899.169,35	15.943.875.680,63	23.488,72
2020	1	13.172.504.035,88	13.172.484.382,64	19.653,24
2020	2	11.996.954.064,51	11.996.950.700,91	3.363,60
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	6.848.944.002,08	6.848.938.432,78	5.569,30
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	11	6.303.974.226,88	6.311.925.784,36	-7.951.557,48
2022	12	6.441.903.544,07	6.433.951.565,44	7.951.978,63

Fonte: SIAFEM, acesso em 06/05/2023.

Tabela 131 - Valores IPVA arrecadados x Receita tributária reconhecida

ano	mês	arrecadado	Contabilizado em receita	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	4	709.826.856,34	709.826.856,34	0,00
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	917.068.011,47	917.065.037,21	2.974,26
2021	1	7.496.536.032,97	7.496.600.356,91	-64.323,94
2021	2	3.111.323.638,57	3.111.323.397,75	240,82
2021	3	2.253.442.350,41	2.253.441.247,14	1.103,27
2021	5	669.814.626,56	669.811.313,59	3.312,97
2021	6	726.038.881,34	726.038.269,31	612,03
2021	7	636.354.133,30	636.360.125,01	-5.991,71
2021	9	659.703.018,95	659.700.145,35	2.873,60
2022	1	7.851.567.449,30	7.851.560.310,10	7.139,20
2022	2	2.684.235.401,18	2.684.195.474,40	39.926,78
2022	3	2.359.983.521,96	2.359.960.029,97	23.491,99
2022	6	1.444.001.094,55	1.443.999.896,04	1.198,51
2022	7	848.437.439,79	848.439.185,20	-1.745,41
2022	8	927.240.058,60	927.238.953,00	1.105,60
2022	9	852.284.980,04	852.284.797,44	182,60
2022	10	739.602.333,60	739.600.617,82	1.715,78
2022	11	697.752.556,78	697.751.429,63	1.127,15
2022	12	830.148.247,34	830.146.141,21	2.106,13

Fonte: SIAFEM, acesso em 06/05/2023.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento explica que eventuais diferenças podem acontecer entre a informação efetivamente arrecadada e o registro da receita orçamentária[138]. A informação contábil da receita já contém todos os ajustes necessários: estornos, valores ressarcidos/restituídos, incorreções de lançamentos bancários etc. A tendência, porém, é que, durante o exercício os montantes totais vão se ajustando.

Observamos que a maioria das diferenças relevantes foi acertada, mas, especial atenção deve ser direcionada à diferença pendente do ICMS referente aos meses 11 e 12/2022, onde a Receita Arrecadada é menor que a contabilizada em R$ 7.951.557,48 no mês 11/2022 e maior em R$ 7.951.978,63 no mês 12/2022, sugerindo que um seja ajuste do anterior, mas ainda assim, pendentes de verificação.

Assim, por ora, nosso trabalho materializa-se num acompanhamento das diferenças entre os valores arrecadados e os contabilizados, de forma a diminuir os riscos de um descontrole administrativo entre os controles financeiro e os contábeis.

[138] Relatórios da Receita Tributária – referência jan/2023. Disponíveis em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rios-da-Receita-Tribut%C3%A1ria.aspx Acesso em 06/05/2023.

3 DESPESAS

A seguir, detalhamos a composição das despesas realizadas. Em valores nominais, houve crescimento de 14,26% (exceto as intraorçamentárias) se comparadas com o exercício anterior:

Tabela 132 – Despesas Realizadas

R$ milhares

CONSOLIDADO	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
Total das Despesas (Exceto Intra)	**272.678.509**	**91,13%**	**311.550.726**	**89,70%**	**14,26%**
DESPESAS CORRENTES	**238.289.189**	**79,63%**	**274.326.547**	**78,98%**	**15,12%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	11.000.919	3,68%	11.977.311	3,45%	8,88%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	131.385.087	43,91%	149.850.649	43,14%	14,05%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	95.903.183	32,05%	112.498.588	32,39%	17,30%
DESPESAS DE CAPITAL	**34.389.320**	**11,49%**	**37.224.179**	**10,72%**	**8,24%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	8.897.765	2,97%	9.453.652	2,72%	6,25%
INVERSOES FINANCEIRAS	7.543.485	2,52%	2.972.856	0,86%	-60,59%
INVESTIMENTOS	17.948.070	6,00%	24.797.670	7,14%	38,16%
Total das Despesas Intraorçamentárias	**26.555.440**	**8,87%**	**35.768.766**	**10,30%**	**34,69%**
DESPESAS CORRENTES	**25.622.172**	**8,56%**	**34.185.834**	**9,84%**	**33,42%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	46.063	0,02%	59.450	0,02%	29,06%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.005.611	0,34%	1.514.713	0,44%	50,63%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	24.570.498	8,21%	32.611.671	9,39%	32,73%
DESPESAS DE CAPITAL	**933.268**	**0,31%**	**1.582.932**	**0,46%**	**69,61%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	114.028	0,04%	120.778	0,03%	5,92%
INVERSOES FINANCEIRAS	762.739	0,25%	1.243.615	0,36%	63,05%
INVESTIMENTOS	56.500	0,02%	218.539	0,06%	286,79%
Total Geral	**299.233.949**	**100,00%**	**347.319.492**	**100,00%**	**16,07%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Na tabela seguinte, demonstramos as despesas corrigidas pelo IPCA para 4 exercícios e, a variação real, comparativamente ao exercício anterior é demonstrada com aumento de 8,01% (exceto intra):

Tabela 133 – Despesas Consolidadas-atualizadas pelo IPCA

R$ milhares

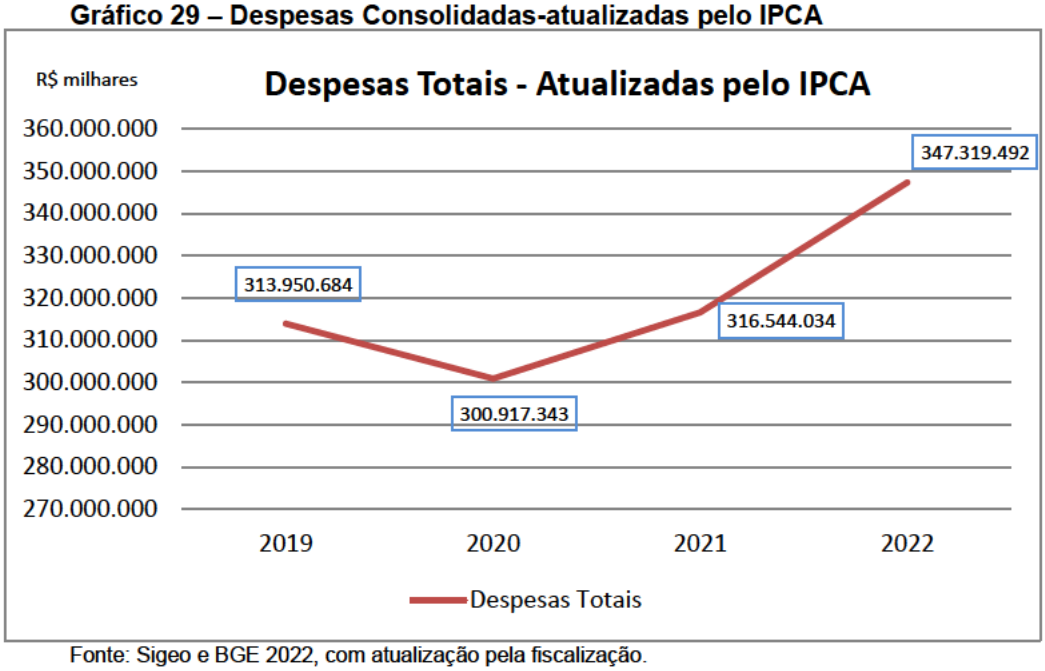
CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2019	2020	2021	2022	AH% 2022/2021
TOTAL DAS DESPESAS (exceto INTRA)	**275.189.077**	**258.198.112**	**288.452.415**	**311.550.726**	**8,01%**
DESPESAS CORRENTES	**253.296.718**	**240.645.906**	**252.073.742**	**274.326.547**	**8,83%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	14.660.977	3.409.114	11.637.300	11.977.311	2,92%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	127.253.685	124.834.706	138.985.452	149.850.649	7,82%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	111.382.056	112.402.086	101.450.990	112.498.588	10,89%
DESPESAS DE CAPITAL	**21.892.359**	**17.552.206**	**36.378.673**	**37.224.179**	**2,32%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	9.378.193	4.478.801	9.412.483	9.453.652	0,44%
INVERSOES FINANCEIRAS	2.566.437	3.496.937	7.979.860	2.972.856	-62,75%
INVESTIMENTOS	9.947.729	9.576.468	18.986.330	24.797.670	30,61%
TOTAL DAS DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	**38.761.607**	**42.719.231**	**28.091.619**	**35.768.766**	**27,33%**
DESPESAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	**38.100.295**	**41.874.080**	**27.104.364**	**34.185.834**	**26,13%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	67.899	39.470	48.728	59.450	22,00%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.166.098	1.010.021	1.063.784	1.514.713	42,39%

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	36.866.297	40.824.589	25.991.852	32.611.671	25,47%
DESPESAS DE CAPITAL INTRAORÇAMENTÁRIAS	**661.313**	**845.151**	**987.256**	**1.582.932**	**60,34%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	34.906	85.970	120.624	120.778	0,13%
INVERSOES FINANCEIRAS	597.114	705.129	806.862	1.243.615	54,13%
INVESTIMENTOS	29.292	54.051	59.769	218.539	265,64%
TOTAL GERAL	**313.950.684**	**300.917.343**	**316.544.034**	**347.319.492**	**9,72%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

O gráfico abaixo demonstra a evolução das Despesas Totais atualizadas pelo IPCA.

Gráfico 29 – Despesas Consolidadas-atualizadas pelo IPCA



Fonte: Sigeo e BGE 2022, com atualização pela fiscalização.

A tabela a seguir demonstra a análise vertical das despesas correntes e de capital em 2022, incluindo as intraorçamentárias.

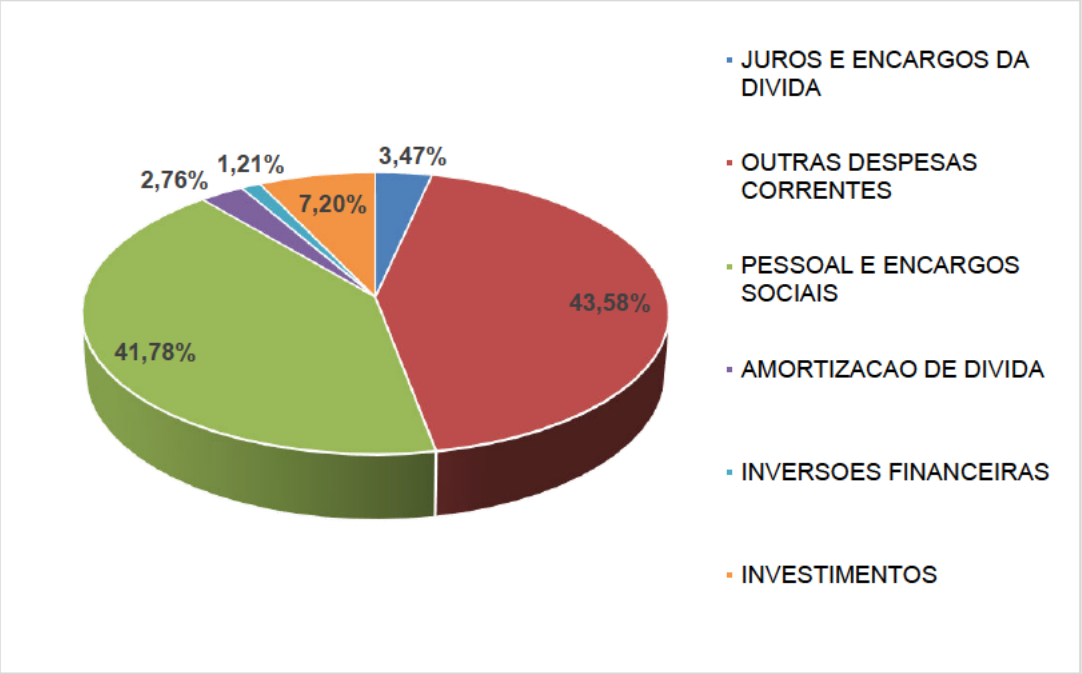
Tabela 134 – Despesas Totais

DESPESA TOTAL (inclui intraorçamentárias)	R$ milhares 2022	AV%
DESPESAS CORRENTES	**308.512.381**	**88,83%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	12.036.761	3,47%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	151.365.361	43,58%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	145.110.259	41,78%
DESPESAS DE CAPITAL	**38.807.111**	**11,17%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	9.574.430	2,76%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.216.471	1,21%
INVESTIMENTOS	25.016.209	7,20%
Total Geral	**347.319.492**	**100,00%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

O gráfico abaixo ilustra a participação de cada despesa corrente e de capital em 2022, também incluindo as intraorçamentárias:

Gráfico 30 – Despesas Totais (incluindo intraorçamentárias)



Fonte: Sigeo e BGE 2022.

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 2022, tendo participação, respectivamente, de 43,58% e 41,78% no total das despesas do exercício.

3.1 DESPESAS POR FUNÇÃO

A seguir, discriminamos as despesas por Função (Portaria MOG nº 42/1999):

Tabela 135 – Despesas por Função

R$ milhares

DESPESAS POR FUNÇÃO (classificado em ordem decrescente de valor)	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
ENCARGOS ESPECIAIS	88.869.996	29,70%	97.336.236	28,02%	9,53%
EDUCACAO	56.142.053	18,76%	66.650.677	19,19%	18,72%
PREVIDENCIA SOCIAL	38.511.808	12,87%	47.679.500	13,73%	23,80%
SAUDE	31.542.655	10,54%	34.843.638	10,03%	10,47%
SEGURANCA PUBLICA	20.845.444	6,97%	25.983.013	7,48%	24,65%
TRANSPORTE	14.709.958	4,92%	23.346.964	6,72%	58,72%
JUDICIARIA	12.907.661	4,31%	14.219.509	4,09%	10,16%
DIREITOS DA CIDADANIA	5.987.911	2,00%	6.685.873	1,92%	11,66%
ADMINISTRACAO	5.572.909	1,86%	8.211.769	2,36%	47,35%
ESSENCIAL A JUSTICA	5.486.393	1,83%	6.101.335	1,76%	11,21%
COMERCIO E SERVICOS	4.349.461	1,45%	763.462	0,22%	-82,45%
GESTAO AMBIENTAL	2.396.701	0,80%	2.914.112	0,84%	21,59%
HABITACAO	2.220.459	0,74%	1.882.014	0,54%	-15,24%
LEGISLATIVA	2.141.910	0,72%	2.366.997	0,68%	10,51%
AGRICULTURA	1.971.452	0,66%	1.593.953	0,46%	-19,15%

DESPESAS POR FUNÇÃO (classificado em ordem decrescente de valor)	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
CIENCIA E TECNOLOGIA	1.782.558	0,60%	1.884.140	0,54%	5,70%
ASSISTENCIA SOCIAL	1.187.335	0,40%	1.646.909	0,47%	38,71%
CULTURA	1.153.040	0,39%	1.176.848	0,34%	2,06%
SANEAMENTO	565.351	0,19%	599.823	0,17%	6,10%
DESPORTO E LAZER	321.527	0,11%	406.126	0,12%	26,31%
TRABALHO	223.213	0,07%	506.983	0,15%	127,13%
COMUNICACOES	150.304	0,05%	104.679	0,03%	-30,35%
ENERGIA	82.800	0,03%	201.653	0,06%	143,54%
ORGANIZACAO AGRARIA	71.058	0,02%	101.506	0,03%	42,85%
INDUSTRIA	39.992	0,01%	111.772	0,03%	179,48%
Total Geral	**299.233.949**	**100,00%**	**347.319.492**	**100,00%**	**16,07%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
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 seguir, detalhamos a função Encargos Especiais, uma vez que representou 28,02% das despesas por função em 2022 e apresentou variação de 9,53% na comparação 2022/2021. Observa-se que aumento relevante advém, dentre outros, da elevação da distribuição de receitas aos municípios, além dos juros, encargo e principal do serviço da dívida, no período analisado:

Tabela 136 – Detalhamento da Função Encargos Especiais

R$ milhares

DETALHAMENTO DA FUNÇÃO ENCARGOS ESPECIAIS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
ENCARGOS ESPECIAIS	**88.869.996**	**100,00%**	**97.336.236**	**100,00%**	**9,53%**
843 - SERVICO DA DIVIDA INTERNA	**17.024.507**	**19,16%**	**18.652.126**	**19,16%**	**9,56%**
JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	10.450.799	11,76%	11.212.404	11,52%	7,29%
OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	92.025	0,10%	143.803	0,15%	56,26%
PRINCIPAL DA DIVIDA CONTRATUAL RESGATADA	6.481.682	7,29%	7.295.919	7,50%	12,56%
844 - SERVICO DA DIVIDA EXTERNA	**2.714.086**	**3,05%**	**2.598.608**	**2,67%**	**-4,25%**
JUROS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	394.109	0,44%	523.256	0,54%	32,77%
OUTROS ENCARGOS SOBRE A DIVIDA POR CONTRATO	17.922	0,02%	38.398	0,04%	114,25%
PRINCIPAL DA DIVIDA CONTRATUAL RESGATADA	2.302.055	2,59%	2.036.955	2,09%	-11,52%
845 - OUTRAS TRANSFERENCIAS	**56.683.955**	**63,78%**	**64.346.594**	**66,11%**	**13,52%**
CONTRIBUICOES	10.538	0,01%	34.058	0,03%	223,21%
CONTRIBUIÇÃO		0,00%	1.151.190	1,18%	N/A
DISTRIBUICAO DE RECEITAS	56.673.417	63,77%	63.161.346	64,89%	11,45%
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	**12.447.448**	**14,01%**	**11.738.908**	**12,06%**	**-5,69%**
AUXILIO TRANSPORTE	2	0,00%	1	0,00%	-61,67%
CONTRIBUICAO ENTIDADES FECHADAS PREVIDENCIA	8	0,00%	8	0,00%	7,07%
DESPESAS DE EXERCICIOS ANTERIORES	5	0,00%	292	0,00%	5430,29%
INDENIZACOES E RESTITUICOES	1.549.300	1,74%	2.445.243	2,51%	57,83%
INDENIZACOES E RESTITUICOES TRABALHISTAS		0,00%	236	0,00%	N/A
MATERIAL DE CONSUMO		0,00%	4	0,00%	N/A
OBRIGACOES PATRONAIS	7.166	0,01%	7.014	0,01%	-2,13%

DETALHAMENTO DA FUNÇÃO ENCARGOS ESPECIAIS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
OBRIGACOES TRIBUTARIAS E CONTRIBUTIVAS	1.518.121	1,71%	1.739.821	1,79%	14,60%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA FISICA	1.332	0,00%	2.346	0,00%	76,22%
OUTROS SERVICOS DE TERCEIROS-PESSOA JURIDICA	229.128	0,26%	404.712	0,42%	76,63%
PENSOES ESPECIAIS	1.035.979	1,17%	1.054.128	1,08%	1,75%
SENTENCAS JUDICIAIS	8.103.160	9,12%	6.083.975	6,25%	-24,92%
SERVICOS DE CONSULTORIA	1.936	0,00%	0	0,00%	-100,00%
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS-PESSOAL CIVIL	1.312	0,00%	1.128	0,00%	-14,07%

Fonte: Sigeo.

Os valores mais representativos dentre os Encargos Especiais, em 2022, são as Outras Transferências (66,11%), seguido do serviço da dívida interna (19,16%).

3.1.1 Cancelamento de Restos a Pagar

Dentre a execução orçamentária, o comportamento dos Restos a Pagar aconteceu da seguinte forma:

Tabela 137 – Restos a Pagar

	31/12/2022	31/12/2021
Saldo Inicial do Exercício	**46.260.521.944**	**26.524.600.191**
(+)Ajuste de Saldo Inicial		64.923
(-) Pagamentos no Exercício	36.378.654.694	20.634.568.478
(-) Cancelamentos no Exercício	3.289.940.686	1.326.415.572
Saldo Final do Exercício	**6.591.926.565**	**4.563.681.064**
(+) Inscrição no Exercício	38.639.086.915	41.696.840.881
Saldo para o Exercício Seguinte	**45.231.013.480**	**46.260.521.944**

Data	31/12/2021	31/12/2020
Saldo Inicial do Exercício	**26.524.600.191**	**21.897.997.563**
(+)Ajuste de Saldo Inicial	64.923	
(-) Pagamentos no Exercício	20.634.568.478	17.248.286.054
(-) Cancelamentos no Exercício	1.326.415.572	841.566.934
Saldo Final do Exercício	**4.563.681.064**	**3.808.144.574**
(+) Inscrição no Exercício	41.696.840.881	22.716.455.617
Saldo para o Exercício Seguinte	**46.260.521.944**	**26.524.600.191**

Fonte: BGE, p. 141.

Observa-se que o valor de cancelamentos em 2021, que foi de R$ 1.326.416 mil, aumentou para R$ 3.289.941 mil em 2022 (aumento de 148,03%).

Analisando o Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da LRF, 6º Bimestre, verificamos os seguintes valores:

Tabela 138 – Cancelamento de Restos a Pagar

ANO	CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR – R$ MILHARES
2022	3.289.940
2021	1.326.416
2020	841.567
2019	1.061.895

Fonte: RREO. 6º bimestre/2022[139].

3.2 DESPESAS CORRENTES

A seguir, demonstramos as despesas correntes de 2022 em comparação ao exercício anterior:

Tabela 139 – Despesas Correntes

R$ milhares

DESPESAS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
DESPESAS CORRENTES (sem intra)	**238.289.189**	**90,29%**	**274.326.547**	**88,92%**	**15,12%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	11.000.919	4,17%	11.977.311	3,88%	8,88%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	131.385.087	49,78%	149.850.649	48,57%	14,05%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	95.903.183	36,34%	112.498.588	36,46%	17,30%
DESPESAS CORRENTES (intra)	**25.622.172**	**9,71%**	**34.185.834**	**11,08%**	**33,42%**
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	46.063	0,02%	59.450	0,02%	29,06%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.005.611	0,38%	1.514.713	0,49%	50,63%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	24.570.498	9,31%	32.611.671	10,57%	32,73%
Total Geral	**263.911.361**	**100,00%**	**308.512.381**	**100,00%**	**16,90%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Depreende-se que as despesas correntes apresentaram variação nominal de 16,90%, considerando as intraorçamentárias.

g. Pessoal e Encargos Sociais

Constatamos que o montante das despesas com Pessoal e Encargos, incluindo intraorçamentária, totalizou R$ 145.110.259 mil em 2022:

Tabela 140 – Pessoal e Encargos Sociais

R$ milhares

DESPESAS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - exceto intra	95.903.183	79,61%	112.498.588	77,53%	17,30%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - intra	24.570.498	20,39%	32.611.671	22,47%	32,73%
Total Geral	**120.473.681**	**100,00%**	**145.110.259**	**100,00%**	**20,45%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

[139] Disponível em: file:///C:/Users/kivasita/Downloads/Demonstrativo%20dos%20Restos%20a%20Pagar%20por%20Poder%20e%20%C3%93rg%C3%A3o_6_bi_quadro_IX_2022%20(1).pdf Acesso em 03/05/2023.

Verifica-se que os maiores valores despendidos foram: Secretaria de Gestão e Governo Digital; Secretaria da Educação; Secretaria da Segurança Pública; Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Tribunal de Justiça e; Secretaria da Saúde. 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$ 45.524.882 mil em 2022.

Tabela 141 – Despesas com Pessoal-maiores valores por Órgão

R$ milhares

DESPESAS COM PESSOAL	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	**120.473.681**	**100,00%**	**145.110.259**	**100,00%**	**20,45%**
53000 - SECRETARIA DE GESTAO E GOVERNO DIGITAL	37.300.957	30,96%	46.079.784	31,76%	23,54%
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	22.303.498	18,51%	28.725.855	19,80%	28,80%
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	16.539.220	13,73%	21.505.160	14,82%	30,03%
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	12.364.987	10,26%	14.067.164	9,69%	13,77%
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	10.068.959	8,36%	11.066.797	7,63%	9,91%
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	5.696.923	4,73%	6.193.339	4,27%	8,71%

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Tabela detalhada encontra-se no Anexo A.2.

A revisão analítica da despesa com Pessoal de 2022 também adotou procedimento com o objetivo de avaliar o quadro e gastos de pessoal (de servidores e pensionistas) de órgãos do Poder Executivo Estadual em 2022.

O escopo da fiscalização abrangeu identificar casos de defasagem de quadro de pessoal ante ao possível prejuízo da prestação de serviços à população.

As entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, o Ministério Público, bem como os Poderes Legislativo e Judiciário, devem publicar, até o dia trinta de abril de cada ano, seu quadro de cargos e funções, preenchidos e vagos, referentes ao exercício anterior, em atendimento à exigência do art. 115, § 5º, da Constituição Estadual.

Em posse da publicação, a análise de déficit de quadro de pessoal deve sopesar a possibilidade de "substituição" de determinados quadros por tecnologias, arranjos institucionais ou contratos administrativos, bem como a avaliação da gestão estadual sobre os cargos considerados excedentes ou desnecessários, antes de se concluir se há prejuízo dos serviços públicos postos à disposição da população.

Nesse contexto, por meio das publicações do quadro de pessoal do exercício atual (Anexo A.3) e de exercícios anteriores, foi possível identificar que:

a) subtraídos os cargos vagos constantes no Banco de Contingenciamento de Cargos e Empregos Públicos da Administração Direta e Autárquica do Estado (BCEP), há déficits significativos de cargos das Secretarias de Estado da Saúde e da Educação;

Tabela 142 - Déficit de quadro de pessoal das Secretarias de Estado

ORGÃO	Destaques
SECRETARIA DA SAÚDE - SS	Déficit de, no mínimo, 16.436 do quadro de TECNICO DE ENFERMAGEM; 11.247 do quadro de AUXILIAR DE SAÚDE; e de 8.792 do quadro de MÉDICO I
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO - SE	Déficit de no mínimo 55.112 do quadro de PROFESSOR DE ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO

Fonte: Dados extraídos do DOE (Poder Executivo - Seção I, 29/04/2023, p. 1 a 37)

b) talvez sem contar com o benefício da substituição de quadros por tecnologias, arranjos institucionais ou contratos administrativos, a falta de 27% do quadro de Soldados PM representa 72% do déficit do quadro da Polícia Militar do Estado de São Paulo em 2022 e é indicativo de prejuízo a prestação de serviços (voltados à segurança pública) à população.

Tabela 143 - Déficit de quadro de pessoal da Polícia Militar do Estado de São Paulo

OCUPADOS	VAGOS	TOTAL	ANO (31/12 de)	% VAGOS	CARGO DE MAIOR DÉFICIT
85253	8549	93802	2019	9,1%	Soldado PM (5.323)
81664	12138	93802	2020	12,9%	Soldado PM (8.590)
82093	11709	93802	2021	12,5%	Soldado PM (8.097)
79943	13859	93802	2022	14,8%	Soldado PM (10.061)

Fonte: 2019 - Dados extraídos do DOE (Poder Executivo - Seção I, 30/04/2020, p. 11); 2020 - Dados extraídos do DOE (Poder Executivo - Seção I, 30/04/2021, p. 12) ; 2021 - Dados extraídos do DOE (Poder Executivo - Seção I, 30/04/2022, p. 11) ; 2022 - Dados extraídos do DOE (Poder Executivo - Seção I, 29/04/2023, p. 1 a 37)

h. Juros e Encargos da Dívida

Os juros e encargos da dívida aumentaram 8,96% em comparação com o exercício de 2021, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 144 – Juros e Encargos da Dívida

R$ milhares

DESPESAS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	**11.000.919**	99,58%	**11.977.311**	99,51%	**8,88%**
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA - INTRA	**46.063**	0,42%	**59.450**	0,49%	**29,06%**
Total Geral	**11.046.982**	100,00%	**12.036.761**	100,00%	**8,96%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Com a atualização dos valores pelo IPCA o índice crescimento é de 3% em relação a 2021.

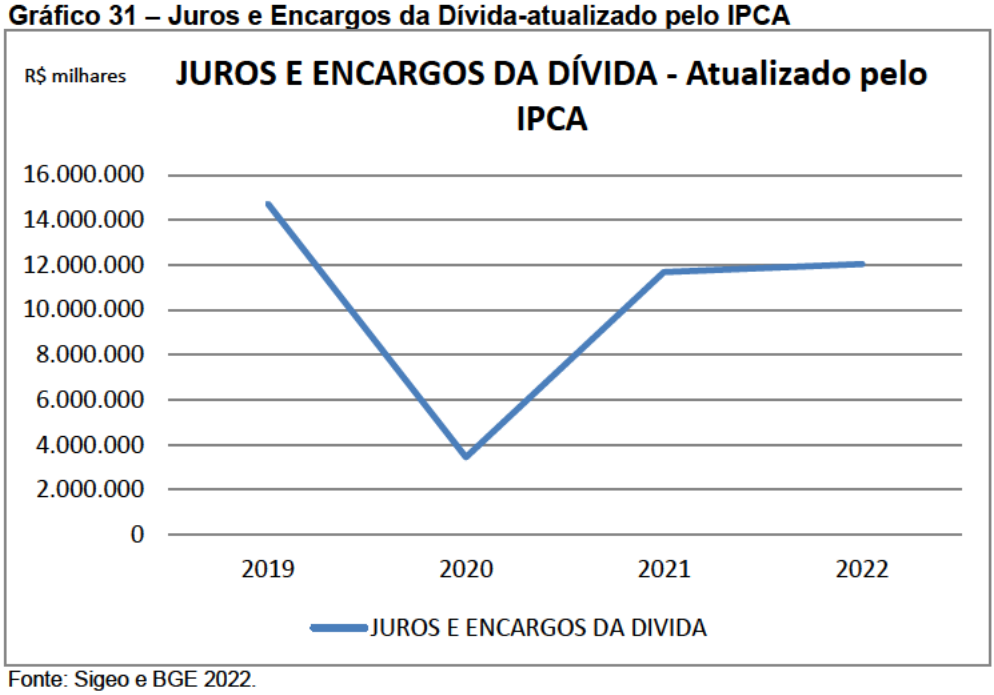
Tabela 145 – Juros e Encargos da Dívida-atualizado pelo IPCA

R$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2019	2020	2021	2022	AH% 2022/2021
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	14.660.977	3.409.114	11.637.300	11.977.311	2,92%
JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA - INTRA	67.899	39.470	48.728	59.450	22,00%
Total Geral	**14.728.876**	**3.448.584**	**11.686.028**	**12.036.761**	**3,00%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

Gráfico 31 – Juros e Encargos da Dívida-atualizado pelo IPCA



Fonte: Sigeo e BGE 2022.

i. Outras Despesas Correntes

Outras Despesas Correntes representam o valor de R$ 151.365.361 mil em 2022 e corresponderam a 43,58% das despesas totais consolidadas[140] e tiveram um aumento de 14,33% comparativamente a 2021, conforme indica a tabela a seguir:

Tabela 146 – Outras Despesas Correntes

R$ milhares

DESPESAS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	131.385.087	99,24%	149.850.649	99,00%	14,05%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES - INTRA	1.005.611	0,76%	1.514.713	1,00%	50,63%
Total Geral	**132.390.698**	100,00%	**151.365.361**	100,00%	**14,33%**

Fonte: Sigeo e BGE 2022.

[140] Conforme demostrado pelo gráfico 19 constante do tópico 3 deste relatório.

A seguir, comparamos com os valores atualizados dos exercícios anteriores, indicando que, em valores reais, houve aumento de 8,08%:

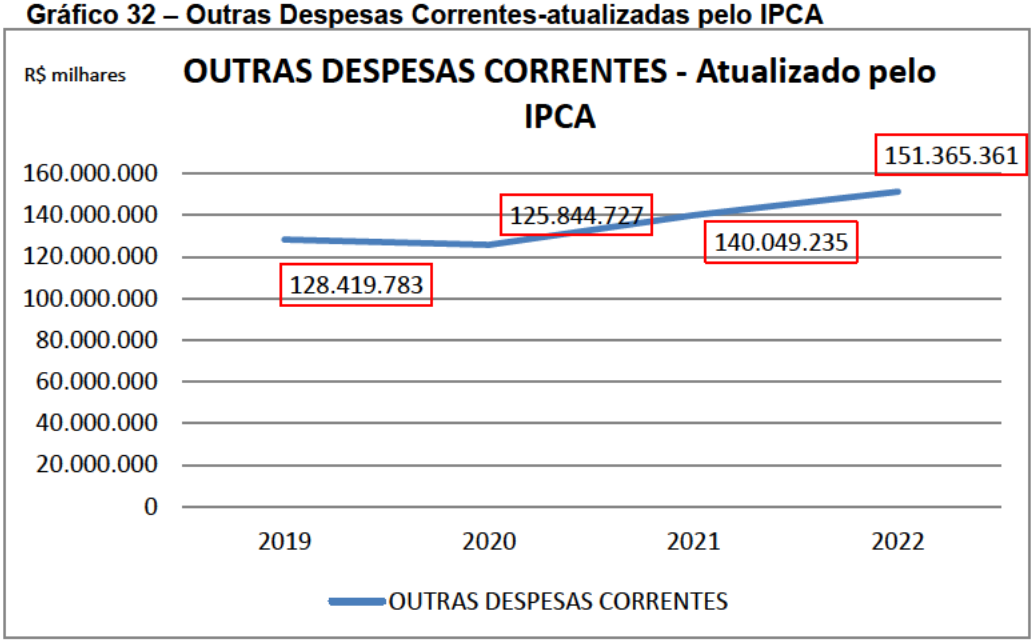
Tabela 147 – Outras Despesas Correntes-atualizadas pelo IPCA

R$ milhares

CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2019	2020	2021	2022	AH% 2022/2021
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	127.253.685	124.834.706	138.985.452	149.850.649	7,82%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES - INTRA	1.166.098	1.010.021	1.063.784	1.514.713	42,39%
Total Geral	**128.419.783**	**125.844.727**	**140.049.235**	**151.365.361**	**8,08%**

Fonte: Sigeo.
Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

Gráfico 32 – Outras Despesas Correntes-atualizadas pelo IPCA



Fonte: Sigeo e BGE 2022.

Conforme tabela a seguir, os maiores gastos em 2022, por modalidade de despesa, referem-se à Aplicações Diretas (42,26%) e Transferências a Municípios (43,70%), cujos montantes em relação ao exercício anterior tiveram variação de 2,19% e 13,96% respectivamente:

Tabela 148 – Outras Despesas Correntes-por modalidade

R$ milhares

OUTRAS DESPESAS CORRENTES - CONSOLIDADO	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	**132.390.698**	**100,00%**	**151.365.361**	**100,00%**	**14,33%**
APLICACOES DIRETAS	62.594.812	47,28%	63.963.513	42,26%	2,19%
APLICACOES DIRETAS-INTRA ORCAMENTARIAS	1.005.611	0,76%	1.514.713	1,00%	50,63%
EXECUCAO DE CONTRATO DE PPP	346.641	0,26%	480.321	0,32%	38,56%
TRANSF.A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	8.725.173	6,59%	16.010.917	10,58%	83,50%
TRANSF.A INSTIT.MULTIGOVERN.NACIONAIS	140.939	0,11%	163.105	0,11%	15,73%

TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS	58.045.434	43,84%	66.150.019	43,70%	13,96%
TRANSFERENCIAS A MUNICIPIOS - FUNDO A FUNDO	1.489.444	1,13%	3.016.567	1,99%	102,53%
TRANSFERENCIAS A UNIAO	42.645	0,03%	66.208	0,04%	55,26%

Fonte: Sigeo.

j.Publicidade e Propaganda

Com relação à propaganda e publicidade, verifica-se uma variação de -23,95% em relação ao exercício anterior.

A Publicidade Legal representa 1,20% da despesa total realizada com publicidade e propaganda no exercício e as demais despesas com Propaganda e Publicidade representam 98,80%. Abaixo discriminamos os valores em comparação com o ano de 2021.

Tabela 149 - Despesas com Propaganda e Publicidade

R$ milhares

DESPESA COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA	2021	AV%	2022	AV%	AH% 2022/2021
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	59.930	18,45%	55.928	22,64%	-6,68%
33903926 - PUBLICIDADE LEGAL	2.314	0,71%	2.965	1,20%	28,14%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	191.992	59,11%	110.143	44,59%	-42,63%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	70.561	21,72%	77.963	31,56%	10,49%
Total Geral	**324.797**	**100,00%**	**246.998**	**100,00%**	**-23,95%**

Fonte: Sigeo.

As despesas de publicidade e propaganda, exceto a publicidade legal, foram atualizadas na tabela abaixo e verificou-se uma variação de -28,46% em relação ao ano de 2021, considerando a despesa liquidada, atualizada pelo IPCA.

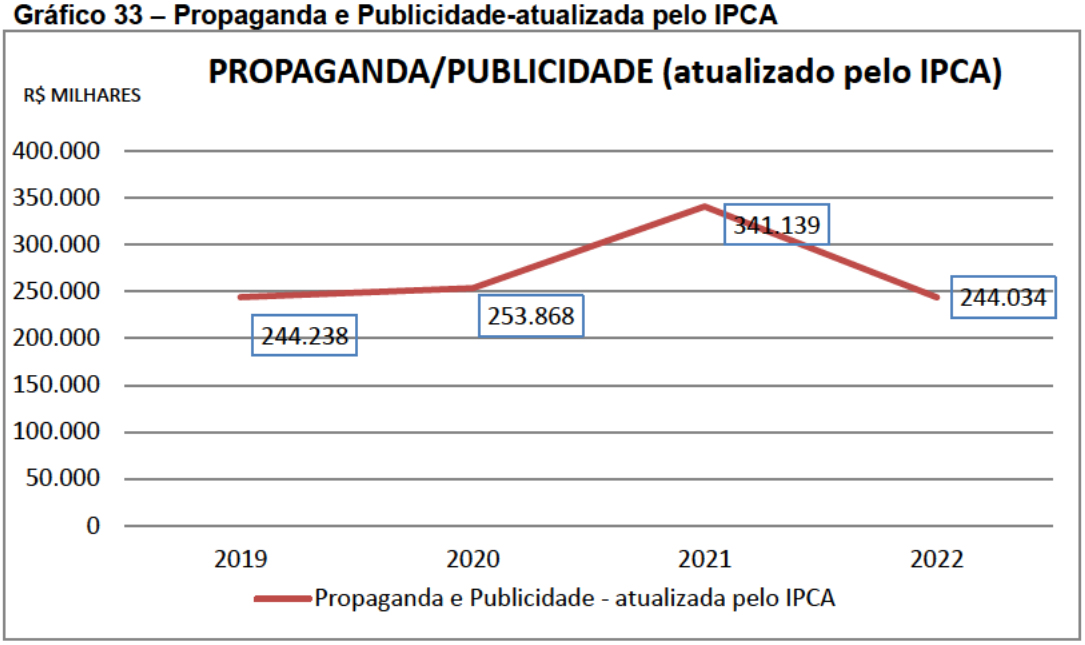
Tabela 150 – Propaganda e Publicidade-atualizada pelo IPCA

R$ milhares

Propaganda e Publicidade – atualizado pelo IPCA	2019	2020	2021	2022	AH% 2022/2021
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	51.213	69.445	63.397	55.928	-11,78%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	129.090	106.625	203.099	110.143	-45,77%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	63.935	77.798	74.643	77.963	4,45%
Total Geral	**244.238**	**253.868**	**341.139**	**244.034**	**-28,46%**

Fonte: Sigeo.
Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

Gráfico 33 – Propaganda e Publicidade-atualizada pelo IPCA



Fonte: Sigeo e BGE 2022.

A seguir, são apresentadas as demais despesas com Propaganda e Publicidade segregando em Administração Direta (79,59%) e Administração Indireta (20,41%), exceto Publicidade Legal:

Tabela 151 - Despesas com Propaganda e Publicidade – Administração Direta e Indireta

R$ milhares

DESPESA - exceto Publicidade Legal	2021	AV%	2022	AV%	AH% 2022/2021
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	**267.685**	**83,01%**	**194.227**	**79,59%**	**-27,44%**
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	5.300	1,64%	6.176	2,53%	16,53%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL	191.992	59,54%	110.087	45,11%	-42,66%
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	70.393	21,83%	77.963	31,95%	10,75%
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	**54.798**	**16,99%**	**49.807**	**20,41%**	**-9,11%**
33903918 - PROPAGANDA/PUBLICIDADE	54.630	16,94%	49.752	20,39%	-8,93%
33903928 - SERVICOS DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL		0,00%	55	0,02%	#DIV/0!
33903929 - SERVICOS DE PUBLICIDADE DE UTILIDADE PUBLICA	168	0,05%		0,00%	-100,00%
Total Geral	**322.484**	**100,00%**	**244.034**	**100,00%**	**-24,33%**

Fonte: Sigeo.

O programa com maior representatividade na despesa, demonstrado na tabela abaixo, é o programa de Comunicação Social (78,70% da despesa com publicidade e propaganda, exceto publicidade legal), cuja execução é detalhada por órgão da seguinte forma: Secretaria de Governo com 41,58%, Secretaria da Educação com 20,49%, Secretaria da Saúde com 10,93% e Secretaria de Turismo e Viagens com 5,17%:

Tabela 152 - Despesa Liquidada - Propaganda e Publicidade – Programa e Órgão

R$ milhares

PROGRAMA/ÓRGÃO	2021	2022	AV%	AH% 2022/2021
COMUNICACAO SOCIAL	**236.740**	**192.047**	**78,70%**	**-18,88%**
SECRETARIA DA EDUCACAO	49.108	50.000	20,49%	1,82%
SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	1.285	1.295	0,53%	0,82%
SECRETARIA DA SAUDE	20.000	26.667	10,93%	33,33%
SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	146.347	101.466	41,58%	-30,67%
SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS	20.000	12.619	5,17%	-36,91%
UM NOVO DETRAN PARA SAO PAULO	**52.033**	**44.392**	**18,19%**	**-14,68%**
SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	52.033	44.392	18,19%	-14,68%
RADIOS, TVS EDUCATIVAS E NOVAS MIDIAS	**1.758**	**3.605**	**1,48%**	**105,03%**
SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	1.758	3.605	1,48%	105,03%
PROCESSO LEGISLATIVO	**30.000**	**1.324**	**0,54%**	**-95,59%**
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	30.000	1.324	0,54%	-95,59%
Demais Programas	**1.953**	**2.666**	**1,09%**	**36,48%**
Total Geral	**322.484**	**244.034**	**100,00%**	**-24,33%**

Fonte: Sigeo.

Com relação à Publicidade Legal, discriminamos os valores a seguir, comparativamente ao exercício anterior:

Tabela 153 – Publicidade Legal

R$ milhares

PUBLICIDADE LEGAL	2021	AV% 2021	2022	AV% 2021	AH% 2022/2021
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	197	8,52%	219	7,38%	10,96%
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	2.116	91,48%	2.746	92,62%	29,74%
Total Geral	**2.314**	**100,00%**	**2.965**	**100,00%**	**28,14%**

Fonte: Sigeo.

Em ano eleitoral diversas restrições legais precisam ser observadas em decorrência da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, entre elas os gastos com publicidade institucional pela administração pública. Referida análise será realizada em tópico em separado, sob o título "VIII - Atendimento à Legislação fiscal, eleitoral e de transparência".

3.3 DESPESAS DE CAPITAL

Comparativamente ao exercício anterior, encontramos a seguinte posição:

Tabela 154 – Despesas de Capital Consolidada

R$ milhares

DESPESA DE CAPITAL - CONSOLIDADO	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
DESPESAS DE CAPITAL (sem intra)	**34.389.320**	**97,36%**	**37.224.179**	**95,92%**	**8,24%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	8.897.765	25,19%	9.453.652	24,36%	6,25%
INVERSOES FINANCEIRAS	7.543.485	21,36%	2.972.856	7,66%	-60,59%
INVESTIMENTOS	17.948.070	50,81%	24.797.670	63,90%	38,16%
DESPESAS DE CAPITAL (intra)	**933.268**	**2,64%**	**1.582.932**	**4,08%**	**69,61%**

AMORTIZACAO DE DIVIDA	114.028	0,32%	120.778	0,31%	5,92%
INVERSOES FINANCEIRAS	762.739	2,16%	1.243.615	3,20%	63,05%
INVESTIMENTOS	56.500	0,16%	218.539	0,56%	286,79%
Total Geral	**35.322.588**	**100,00%**	**38.807.111**	**100,00%**	**9,86%**

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Verifica-se uma variação positiva de 9,86% nas despesas de capital em 2022. Em valores atualizados pelo IPCA, verifica-se uma variação de 3,86% entre 2022 e 2021, podendo refletir baixo nível de investimento, em um cenário de arrecadação de receita acima do estimado.

Tabela 155 – Despesas de Capital Consolidada-atualizadas pelo IPCA

R$ milhares

DESPESA DE CAPITAL - CONSOLIDADO - atualizado pelo IPCA	2019	2020	2021	2022	AV% 2022/2021
DESPESAS DE CAPITAL - EXCETO INTRA	**21.892.359**	**17.552.206**	**36.378.673**	**37.224.179**	**2,32%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	9.378.193	4.478.801	9.412.483	9.453.652	0,44%
INVERSOES FINANCEIRAS	2.566.437	3.496.937	7.979.860	2.972.856	-62,75%
INVESTIMENTOS	9.947.729	9.576.468	18.986.330	24.797.670	30,61%
DESPESAS DE CAPITAL - INTRAORÇAMENTÁRIA	**661.313**	**845.151**	**987.256**	**1.582.932**	**60,34%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	34.906	85.970	120.624	120.778	0,13%
INVERSOES FINANCEIRAS	597.114	705.129	806.862	1.243.615	54,13%
INVESTIMENTOS	29.292	54.051	59.769	218.539	265,64%
Total Geral	**22.553.671**	**18.397.358**	**37.365.929**	**38.807.111**	**3,86%**

Fonte: Sigeo.
Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

Apresentamos, a seguir, quadro com as despesas de capital por grupo de despesa, incluindo a intraorçamentária:

Tabela 156 – Despesas de Capital-por Grupo

R$ milhares

DESPESAS	2022	AV%
DESPESAS DE CAPITAL	**38.807.111**	**100,00%**
AMORTIZACAO DE DIVIDA	9.574.430	24,67%
INVERSOES FINANCEIRAS	4.216.471	10,87%
INVESTIMENTOS	25.016.209	64,46%

Fonte: Sigeo e BGE 2022.
Obs.: inclui intraorçamentárias.

Depreende-se que 64,46% das despesas de capital em 2022 corresponderam à Investimentos.

O BGE 2022, página 77, informa que o maior componente de Investimentos se refere ao item Obras e Instalações no valor de R$ 11.877.198 mil representando 47,47% deste grupo.

a) Investimentos

Com relação aos Investimentos de R$ 25.016.209 mil no último exercício, demonstramos na tabela a seguir os dez programas de maiores montantes em 2022:

Tabela 157 – Investimentos por programa (dez maiores valores)

R$ milhares

INVESTIMENTO - POR PROGAMA	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIARIA	3.383.495	18,79%	8.210.937	32,82%	142,68%
2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES	1.010.025	5,61%	2.894.801	11,57%	186,61%
0000 - ENCARGOS GERAIS	1.468.700	8,16%	2.514.956	10,05%	71,24%
0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO	1.984.404	11,02%	1.848.100	7,39%	-6,87%
2505 - FOMENTO A HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL- CASA PAULISTA	497.736	2,76%	1.243.790	4,97%	149,89%
3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA	754.074	4,19%	1.117.474	4,47%	48,19%
2622 - INFRAESTRUTURA HIDRICA E COMBATE A ENCHENTES	523.894	2,91%	1.075.974	4,30%	105,38%
1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA	1.428.269	7,93%	856.605	3,42%	-40,02%
5002 - ESTRUTURACAO E PROMOCAO TURISTICA DO ESTADO DE SAO PAULO	506.591	2,81%	487.323	1,95%	-3,80%
0941 - EXPANSAO E MODERNIZACAO NA SAUDE	1.111.433	6,17%	466.213	1,86%	-58,05%

Fonte: Sigeo.

Verifica-se pela tabela acima que o Programa 1606 – Melhorias da Malha Rodoviária apresentou expressivo aumento em seu investimento entre 2021 e 2022, tanto em termos absolutos (aproximadamente R$ 4.827.442 mil), como em termos percentuais (142,68%).

Ainda, destaca-se os programas "2928 – Desenvolvimento Regional Integrado – Cidades Inteligentes" e "2505 – Fomento à Habitação de Interesse Social – Casa Paulista" que tiveram, respectivamente, 186,61% e 149,89% de aumento em seu orçamento em 2022.

b) Inversões Financeiras

Com relação às Inversões Financeiras, o programa com maior relevância é o "0001 - Participação Societária", com 77,79% em 2022 e que foi inferior ao valor investido em 2021 em 58,48%:

Tabela 158 – Inversões Financeiras

R$ milhares

INVERSOES FINANCEIRAS	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	7.899.003	95,10%	3.280.046	77,79%	-58,48%
2621 - UNIDADES DE CONSERVACAO, PESQUISA E INOVACAO EM MEIO AMBIENTE	781	0,01%		0,00%	-100,00%
3711 - GESTAO DE CONCESSOES E PARCERIAS - REGIOES METROPOLITANAS/SP - PITU PARCERIAS	294.253	3,54%	924.117	21,92%	214,06%
5100 - PLANEJAMENTO, COORDENACAO E GESTAO EFICIENTE DO GOVERNO	112.187	1,35%	12.309	0,29%	-89,03%
Total Geral	**8.306.224**	**100,00%**	**4.216.471**	**100,00%**	**-49,24%**

Fonte: Sigeo e BGE 2021.

Além disso, verificou-se variação nominal negativa de 49,24% entre 2021 e 2022.

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 2021 e 2022:

Tabela 159 – Inversões Financeiras-Participação Societária

R$ milhares

INVERSÕES FINANCEIRAS - PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	**7.899.003**	**100,00%**	**3.280.046**	**100,00%**	**-58,48%**
10001 - SEC.DESENV. ECONOMICO, CIENCIA,TECN. INOVACA		**0,00%**	**27.035**	**0,82%**	**N/A**
19572000190120000 - SUBSCRICAO DE ACOES DO IPT		0,00%	27.035	0,82%	N/A
16001 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	**70**	**0,00%**	**7.144**	**0,22%**	**10106,22%**
26784000190140000 - SUBSCRICAO ACOES - CIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	70	0,00%	7.144	0,22%	10106,22%
20001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR SECRETARIA E SEDE	3.469.000	43,92%		0,00%	-100,00%
23694000119272262 - APOIO A IMPLEMENTACAO DE PROJETOS DE PPP	400.000	5,06%		0,00%	-100,00%
23694000122666332 - SUBSCRICAO DE ACOES DA DESENVOLVE SP	3.069.000	38,85%		0,00%	-100,00%
25001 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	1.244.193	15,75%	300.000	9,15%	-75,89%
16482000116822004 - REASSENTAMENTO HABITACIONAL RISCO E FAVELAS	282.414	3,58%	100.000	3,05%	-64,59%
16482000116822005 - URBANIZACAO DE FAVELAS	20.193	0,26%		0,00%	-100,00%
16482000116822006 - PRODUCAO DE MORADIAS	696.489	8,82%	200.000	6,10%	-71,28%
16482000116822432 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL LITORAL PAULISTA	153.501	1,94%		0,00%	-100,00%
16482000116825057 - MELHORIAS URBANAS	48.596	0,62%		0,00%	-100,00%

INVERSÕES FINANCEIRAS - PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	2021	AV% 2021	2022	AV% 2022	AH% 2022/2021
16482000116825703 - REGULARIZACAO FUNDIARIA DE CONJ.HABITACIONAIS	43.000	0,54%		0,00%	-100,00%
26001 - SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE		0,00%	800	0,02%	N/A
18542000190150000 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CETESB		0,00%	800	0,02%	N/A
37001 - ADMINISTRACAO SUPERIOR DA SEC. E DA SEDE	3.185.740	40,33%	2.945.067	89,79%	-7,55%
26453000116931469 - IMPLANTACAO SIST. INT.METROP.BAIXADA SANTISTA		0,00%	50.000	1,52%	N/A
26453000116931827 - TRANSPORTE PUBLICO METROPOLITANO VINC. A EMTU		0,00%	5.508	0,17%	N/A
26453000116931967 - REDUCAO DE POLUICAO E DESENV. DE TECNOLOGIAS		0,00%	1.723	0,05%	N/A
26453000116932287 - CORREDOR ITAPEVI-SP ESTRUTURACAO TRANSPORTE	100.238	1,27%	31	0,00%	-99,97%
26453000116951483 - LINHA 5 LILAS-TRECHO LARGO 13 - CH. KLABIN	105.800	1,34%		0,00%	-100,00%
26453000116951491 - ELABORACAO PROJ.EXPANSAO REDE METROVIARIA	5.065	0,06%	5.216	0,16%	2,99%
26453000116952131 - LINHA 1 - AZUL - RECAPACITACAO E MODERNIZACAO	6.489	0,08%	27.293	0,83%	320,61%
26453000116952132 - LINHA 2 VERDE-RECAPACITACAO E MODERNIZACAO	1.587	0,02%	156	0,00%	-90,15%
26453000116952133 - LINHA 3 VERMELHA-RECAPACITACAO/MODERNIZACAO	3.642	0,05%	8.306	0,25%	128,07%
26453000116952134 - LINHA 4 - AMARELA - VILA SONIA-LUZ - FASE II	77.360	0,98%	56.457	1,72%	-27,02%
26453000116952171 - OPERACAO DAS LINHAS METROVIARIAS	263.771	3,34%		0,00%	-100,00%
26453000116952282 - LINHA 17-OURO-JABAQUARA-SAO PAULO-MORUMBI	429.121	5,43%	180.000	5,49%	-58,05%
26453000116952288 - LINHA 2 - VERDE - VILA PRUDENTE - DUTRA	833.545	10,55%	1.211.664	36,94%	45,36%
26453000116952289 - LINHA 15 PRATA - IPIRANGA - CIDADE TIRADENTES	310.250	3,93%	190.076	5,79%	-38,73%
26453000116952586 - LINHA 19-CELESTE - ANHANGABAU-BOSQUE MAIA	118.656	1,50%		0,00%	-100,00%
26453000116952637 - PORTAS DE PLATAFORMA NAS LINHAS 1, 2 E 3	167.546	2,12%		0,00%	-100,00%
26783000190170000 - SUBSCRICAO DE ACOES DA CPTM	762.669	9,66%	1.208.636	36,85%	58,47%

Fonte: Sigeo.

3.4 Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária

Na tabela a seguir, discriminamos as despesas da Administração Direta por Órgão, e da Administração Indireta por Unidade Orçamentária:

Tabela 160 – Despesas por Órgão e Unidade Orçamentária

R$ milhares

DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL - Adm. Direta por Órgão e Adm. Indireta por Unidade Orçamentária	D/I	DESPESAS CORRENTES	DESPESAS DE CAPITAL	Soma
01000 - ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	D	1.270.910	3.778	1.274.688
02000 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	D	1.083.643	8.665	1.092.309
03000 - TRIBUNAL DE JUSTICA	D	14.079.251	62.427	14.141.678
06000 - TRIBUNAL DE JUSTICA MILITAR	D	77.673	157	77.830
08000 - SECRETARIA DA EDUCACAO	D	46.697.715	1.649.775	48.347.489
09000 - SECRETARIA DA SAUDE	D	25.446.178	850.872	26.297.049
10000 - SECR. DESENV. ECONOMICO	D	860.357	32.395	892.752
12000 - SECRETARIA DA CULTURA E ECONOMIA CRIATIVA	D	911.047	17.032	928.079
13000 - SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	D	1.296.869	299.663	1.596.533
16000 - SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	D	389.962	27.641	417.603
17000 - SEC.DA JUSTICA E CIDADANIA	D	65.005	38.781	103.786
18000 - SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	D	24.672.293	1.186.195	25.858.487
20000 - SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	D	3.517.680	237.694	3.755.374
21000 - ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO	D	86.275.719	11.966.876	98.242.595
25000 - SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	D	232.166	1.649.998	1.882.164
26000 - SECRETARIA DE MEIO AMB., INFRAESTR. E LOGIST	D	772.153	388.636	1.160.789
27000 - MINISTERIO PUBLICO	D	3.157.232	40.524	3.197.755
28000 - CASA CIVIL	D	64.956	66.471	131.427
29000 - SECRETARIA DE COMUNICACAO	D	129.336	3.001.757	3.131.093
35000 - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	D	1.334.605	116.228	1.450.832
37000 - SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS	D	3.572.624	4.250.189	7.822.813
38000 - SECRETARIA ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	D	4.722.844	247.334	4.970.178
39000 - SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS	D	14.385	0	14.385
40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	D	1.957.604	4.794	1.962.398
41000 - SECRETARIA DE ESPORTES	D	276.856	150.283	427.140
42000 - DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO	D	938.456	2.726	941.182
47000 - SECR.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	D	52.423	2.694	55.117
50000 - SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS	D	68.340	487.373	555.713
51000 - SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	D	1.323.080	151.407	1.474.487
52000 - SECR. ESPECIAL DE REL. INTERNACIONAIS	D	979	0	979
53000 - SECRETARIA DE GESTAO E GOVERNO DIGITAL	D	443.255	17.346	460.602
54000 - CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO	D	19.241		19.241
TOTAL ADMINISTRAÇÃO DIRETA (1)		**225.724.837**	**26.959.711**	**252.684.548**
AG. REGUL. SANEAMENTO E ENERGIA EST.SP.	I	74.406	149	74.555
AG.METROP.VALE DO PARAIBA E LITORAL NORTE	I	2.436	0	2.436
AG.METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA	I	2.022	31	2.053
AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS	I	2.080	71	2.150
AG.METROPOLITANA DE SOROCABA	I	1.329	2	1.331
AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSP.EST.SP.	I	223.378	12	223.390
CAIXA BENEFICENTE DA POLICIA MILITAR	I	263.309	0	263.309
CENTRO EST.EDUC.TECNOLOG.PAULA SOUZA-CEETEPS	I	2.976.165	143.637	3.119.802

CETESB-COMPANHIA AMBIENTAL DO EST.DE S.PAULO	I	570.091	37.464	607.555
CIA.PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS-CPTM	I	2.655.246	1.117.474	3.772.720
COMPANHIA DOCAS DE SAO SEBASTIAO	I	40.394	7.134	47.527
DEPARTAMENTO AEROVIARIO DO ESTADO DE SP-DAES	I	18.903	0	18.903
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM-DER	I	2.812.110	8.220.447	11.032.558
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRANSITO-DETRAN-SP	I	844.885	17.558	862.442
DEPTO.DE AGUAS E ENERGIA ELETRICA-DAEE	I	591.196	1.082.658	1.673.853
DERSA-DESENVOLVIMENTO RODOVIARIO S.A.	I	122.149		122.149
FACULDADE DE MEDICINA DE MARILIA	I	63.067	979	64.046
FACULDADE DE MEDICINA DE SAO JOSE DO R. PRET	I	89.947	155	90.102
FUND.CTO.AT.SOCIOEDUC.ADOLESC.-FUND.CASA S.P	I	1.681.635	51.696	1.733.331
FUND.INST.TERRAS JOSE GOMES DA SILVA-ITESP	I	98.356	3.500	101.856
FUND.PADRE ANCHIETA-CENTRO PAUL.RADIO-TV EDU	I	225.128	13.665	238.793
FUND.PARA O REM.POPULAR CHOPIN T.LIMA-FURP	I	201.355	8.758	210.113
FUND.PROF.DR.MANOEL PEDRO PIMENTEL-FUNAP	I	68.800	1.498	70.298
FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-SEADE	I	59.374	162	59.536
FUNDACAO PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO	I	790.121	203.942	994.063
FUNDACAO AMPARO PESQUISA EST.SAO PAULO-FAPES	I	1.276.967	241.008	1.517.975
FUNDACAO DE PROT. E DEF. DO CONSUMIDOR-PROCO	I	112.895	6.875	119.770
FUNDACAO MEMORIAL DA AMERICA LATINA	I	17.682	331	18.012
FUNDACAO ONCOCENTRO DE SAO PAULO	I	11.217	434	11.651
FUNDACAO P/CONSERV.E PRODUCAO FLORESTAL SP	I	158.567	8.256	166.822
FUNDACAO PARQUE ZOOLOGICO DE SAO PAULO	I	10.482	0	10.482
FUNDACAO PRO-SANGUE HEMOCENTRO DE SAO PAULO	I	86.052	1.519	87.571
FUNDACAO UNIV.VIRTUAL DO EST.DE S.P.-UNIVESP	I	87.677	2	87.679
HOSP. CLINICAS FAC.MED.MARILIA - HCFAMEMA	I	103.271	19.414	122.686
HOSP.CLINICAS FAC.MEDICINA DE BOTUCATU-HCFMB	I	314.227	8.615	322.842
HOSPITAL DAS CLINICAS FAC DE MEDICINA DA USP	I	2.126.524	111.904	2.238.428
HOSPITAL DAS CLINICAS FAC. MEDICINA RIB PRET	I	654.952	27.494	682.446
INST. ASSIST. MEDICA SERV. PUBLICO ESTADUAL	I	2.102.629	25.741	2.128.370
INST.DE PESOS E MEDIDAS EST.SP - IPEM	I	147.146	2.034	149.179
INST.MED.SOCIAL CRIMINOLOGIA DE SP-IMESC	I	29.380	22	29.402
INST.PESQUISAS TECN.EST.DE S.P.S/A-IPT	I	209.440	29.797	239.237
JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SAO PAULO-JUCES	I	114.233	30	114.262
SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	I	45.847.596	927	45.848.523
SUPERINTENDENCIA DE CONTROLE ENDEMIAS-SUCEN	I	18.618	0	18.618
UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - USP	I	7.492.907	137.579	7.630.486
UNIVERSIDADE EST PAUL.JULIO MESQ.FILHO-UNES	I	3.608.507	109.673	3.718.180
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP	I	3.778.694	204.754	3.983.448
TOTAL ADMINISTRAÇÃO INDIRETA (2)		**82.787.544**	**11.847.400**	**94.634.943**
Total Geral (1+2)		**308.512.381**	**38.807.111**	**347.319.492**

Fonte: Sigeo.
Obs.: D=Adm. Direta; I=Adm. Indireta. Inclui valores intraorçamentários.

4. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – CRÉDITOS ADICIONAIS E INSTITUTOS CONSTITUCIONAIS DO REMANEJAMENTO, TRANSFERÊNCIA E TRANSPOSIÇÃO

4.1 INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Estão em exame as alterações orçamentárias realizadas pelo Governo do Estado de São Paulo em 2022. 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:

a) créditos suplementares: reforçam uma dotação já existente, porém insuficientemente prevista, devem ser abertos por meio de Decreto do Poder Executivo, previamente autorizado em lei, podendo ser na LOA.

No âmbito do governo estadual, a autorização de créditos adicionais suplementares se dá por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). No ano de 2022 vigora a Lei 17.498 de 29/12/2021, conforme transcrito a seguir em seu Artigo 9º:

> Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:
>
> I - em cumprimento ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes no parágrafo único do artigo citado e no artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
>
> II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência;

b) créditos especiais: criam uma dotação anteriormente inexistente, assim não basta uma genérica autorização nas leis de planejamento, deve haver uma lei específica para tal finalidade, e, na sequência, também são abertos por Decreto.

c) créditos extraordinários: são específicos para despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, são abertos por Decreto do Poder Executivo, sobre o qual se dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Sob tal dinâmica, os créditos suplementares e especiais precisam revelar sua fonte de cobertura, conforme reza a Lei nº 4.320, de 1964:

> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.
>
> § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde 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 credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

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).

J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis ressaltam que há uma profunda diferença entre os créditos adicionais e as técnicas de transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários. No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é "a *necessidade da existência de recursos"*; para as demais alterações, a "*reprogramação por repriorização das ações ou de gastos" é* o principal motivo que indicará como se materializarão[141].

Esses autores apontam quatro **motivos que podem dar origem aos créditos adicionais**

a) variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro;

b) incorreção no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais;

c) omissões orçamentárias;

d) fatos que independem da ação volitiva do gestor.

[141] MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada.* 35ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2015, p. 127/128.

Por outro lado, os **remanejamentos, transposições e transferências** de recursos de uma dotação para outra ou de um órgão para outro terão **outros motivos**:

a) repriorizações das ações governamentais;

b) reforma administrativa e/ou repriorização de gastos[142].

O dispositivo que regula os institutos supra é o artigo nº 167 da Constituição Federal de 1988, transcrito abaixo. Este artigo é conhecido como o Princípio da Proibição do Estorno de Verbas[143].

> Art. 167. São **vedados**:
>
> (...)
>
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, **sem prévia autorização legislativa** (g.n);

Como se depreende do sobredito artigo, os institutos terão como fundamento a **mudança de vontade do poder público no estabelecimento das prioridades** na aplicação dos seus recursos, fato que, pela própria natureza, **demanda lei específica alterando a lei orçamentária**.

O Comunicado SDG nº 029/2010 observa que:

> (...)
>
> 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual (art. 167, VI da CF).

Contudo, quanto à lei especial autorizativa, a Emenda à Constituição Federal nº 85/2015 permitiu uma exceção, no que concerne às atividades de ciência, tecnologia e inovação:

> (...)
>
> § 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, **no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação,** com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas

---

[142] MACHADO JR., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada.* 35ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2015, p. 120.

[143] O Emprego irregular de verbas ou rendas públicas é crime previsto no artigo 315 do Código Penal Brasileiro: ARTIGO 315 CP: "Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei" Pena: Detenção, de 1 a 3 meses, ou multa.
Também pode ser considerado um ato de improbidade administrativa, pois faz uso irregular da verba pública, nos termos da Lei nº 8.429/92, art. 10, XI, "liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;".

> funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo (g.n).

Quanto à referida Emenda, o Comunicado SDG nº 18/2015 fez a seguinte observação:

> 1. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 85, de 2015 e tendo somente em vista as atividades de *ciência, tecnologia e inovação*, os mecanismos da transposição, remanejamento ou a transferência de recursos orçamentários (*art. 167, VI, da CF*), não mais exigem a prévia autorização legislativa, bastando, para tanto, decreto do Poder Executivo.
>
> 2. De reiterar que tal exoneração alcança apenas as ações de *ciência, tecnologia e inovação*; para todas as demais áreas há de se ter, quanto a transposições, remanejamentos ou transferências, prévia e moderada autorização na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) ou em diploma específico, tal qual tem decidido esta Corte.
>
> (...)

O Comunicado SDG nº 032/2015 reforçou o entendimento:

> (...)
>
> 5. O remanejamento, a transferência e transposição, nos termos da E.C. nº 85, de 2015, estarão sempre dependentes de leis específicas, salvo para as dotações destinadas às atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo;

Voltando para a regra geral dos referidos institutos constitucionais, José de Ribamar Caldas Furtado[144] ressalta:

> A realidade é que, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 8 de novembro de 1922, os créditos adicionais – suplementares, especiais e extraordinários – são tidos e havidos como as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando ainda em desuso as técnicas previstas no art. 167, VI, da Constituição Federal. A não efetividade dessa norma constitucional, e até mesmo o desconhecimento do seu significado, é impulsionada pela facilidade que se tem na abertura de crédito adicional suplementar, cuja autorização pode estar prevista na lei orçamentária, o que não ocorre com os procedimentos de estorno de verba, que devem sempre ser autorizados por leis específicas. Acrescente-se que carece de regramento jurídico o procedimento de se autorizar, na própria LOA, a abertura de créditos suplementares. Em consequência, comuns são os abusos resultantes de autorizações sem critérios.

[144] FURTADO. José de Ribamar Caldas. Créditos Adicionais *versus* transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Revista do TCU. Ano 35. Número 106. Out/dez/2005. pág. 31-32. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-106-out-dez-2005.htm.

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 orçamento: "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 impugnado[145]"[146].

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de São Paulo (LDO), Lei estadual nº 17.387 de 22/07/2021, disciplinou (artigos 13 a 15) a aplicação dos institutos constitucionais no âmbito da execução orçamentária para o exercício de 2022:

> 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 2022, **em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições**, mantida a estrutura programática (g.n).

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:

---

[145] 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 16/08/2022.

[146] Acórdão disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409760. Acesso em 16/08/2022.

RECOMENDAÇÕES[147]:

À **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que:

14. Acrescente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, autorização específica para a realização de remanejamentos, transposições e transferências que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente estipulados;

RECOMENDAÇÕES[148]:

À **Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que:

47. Apenas realize remanejamentos, transposições e transferências, que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente planejados, caso exista autorização em lei específica ou previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

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.

Havia também autorização para transferência ou remanejamento somente nos casos de reforma administrativa.

4.2 CRÉDITOS ADICIONAIS AO ORÇAMENTO - 2022

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 2022 e 2021, conforme a Lei Federal n° 4.320/64[149].

[147] Parecer Prévio das Contas de 2019 – TC-002347.989.19-6, evento 213.4.

[148] Parecer Prévio das Contas de 2020 - TC-005866.989.20-5, evento 509.5.

[149] "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.

Tabela 161 - Créditos suplementares

	Lei 4.320/64	2022 R$	2021 R$	Var. R$	Var. %
Crédito suplementar	Art. 43, Par 1º, Inc.I (superávit financeiro)	7.438.374.936	7.187.683.052	250.691.884	3,49%
	Art. 43, Par 1º, Inc.II (excesso de arrecadação)	16.347.996.745	21.488.582.723	-5.140.585.978	-23,92%
	Art. 43, Par 1º, Inc.III (anulação parcial ou total de dotações)	18.601.640.805	22.456.502.375	-3.854.861.570	-17,17%
Total		**42.388.012.486**	**51.132.768.150**	**-8.744.755.664**	**-17%**

Fonte: Relatório de controle de créditos suplementares de 2022 do Sistema de Alterações Orçamentárias - SAO. Fornecido pela Secretaria de Gestão e Governo Digital em resposta à Requisição DCG-1 nº 03/2023.

Em 2022 foram publicados 472 decretos de alteração orçamentária do Poder Executivo que totalizam R$ 42,39 bilhões em suplementações orçamentárias (aproximadamente 14,78% do total da despesa fixada[150]).

Para fins de comparação, a tabela abaixo demonstra as alterações orçamentárias conforme apresentado no Balanço Geral do Estado de 2022 (BGE).

Tabela: Créditos suplementares – BGE 2022

DESPESA POR FONTE DE RECURSOS

CONSOLIDADO 2022

CÓDIGO	NOME	DOTAÇÃO INICIAL	SUPLEMENTAÇÃO DECRETADA	REDUÇÃO DECRETADA	SUPL.A AUTOMÁTICA	CRÉDITO ESPECIAL	ALT.INT.SUPLETIVA	ALT.INT.REDUTIVA	DOTAÇÃO ATUAL	DESPESA EMPENHADA	ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA
	Fontes de Recursos	286.895.994.000	34.095.185.978	18.261.064.223	12.320.924.253	18.000.000	15.751.742.334	16.437.302.668	314.384.479.674	301.252.703.432	13.131.776.242
001	Tesouro-Dot.Inicial e Cred.Suplementar	185.568.299.871	32.082.854.973	16.842.820.997		18.000.000	12.613.460.415	13.293.634.266	200.946.153.996	197.248.037.072	3.697.516.924
002	Recursos Vinculados Estaduais	64.969.694.310	35.512.667	35.512.667	7.445.429.472		123.609.355	123.609.355	72.415.123.782	70.638.128.971	1.776.994.811
003	Recursos Vinculados-Fundo Especial de Despes	4.058.331.733	67.461.341	67.461.341	927.002.220		320.921.900	347.439.424	4.958.816.429	4.066.013.129	892.803.300
004	Rec.Proprio-Adm.Ind.-Dot.Inic.Cr.Supl.	17.267.925.114	1.026.784.441	1.026.784.441	1.844.668.036		1.479.736.621	1.503.313.978	19.109.016.793	15.621.761.192	3.487.255.601
005	Recursos Vinculados Federais	8.604.833.113	245.550.348	251.589.627	1.687.323.974		900.989.219	937.778.251	10.249.326.776	9.471.999.777	777.326.999
006	Outras Fontes de Recursos	1.141.085.482	133.058		110.000.000		33.373.000	43.373.000	1.241.218.540	1.202.747.776	38.470.764
007	Op.Cred.E.Contrib.Do Exterior-Dot.Inic.Cr.Su	5.268.824.377	36.889.150	36.889.150	306.499.551		79.661.824	188.154.394	5.464.821.358	3.003.415.515	2.461.405.843
	Fontes de Recursos / Superávit Financeiro		7.774.739.362	324.725.041	3.593.207.423		1.459.621.375	774.061.041	11.728.782.078	10.499.238.841	1.229.543.237
041	Tesouro - Credito Por Superavit Financeiro		7.460.648.909	22.673.973			642.923.570	152.749.719	7.927.948.787	7.666.375.860	261.572.927
042	Rec.Vinc.Estaduais-Cred.Superavit Financeiro		23.626.000	23.626.000	712.133.211		694.000	694.000	712.133.211	475.631.317	236.501.894
043	F.E.D. - Credito Por Superavit Financeiro				264.610.615		33.561.381	7.043.857	291.128.139	251.311.491	39.816.648
044	Rec.Prop.Adm.Ind.-Cred.PSuperavit Financeir		21.769.131	21.769.131	312.356.963		78.783.768	55.206.411	335.934.320	263.860.882	72.073.438
045	Rec.Vinc.Trans/.Federal/Superavit Financ.		267.695.322	256.255.937	1.947.997.695		584.182.139	547.393.107	1.996.426.112	1.480.874.470	515.551.642
046	Outras Fontes de Recursos		600.000		23.229.200				23.829.200	20.000.000	3.829.200
047	Rec.Operac. de Credito-PSuperavit Financeir				332.879.739		119.476.516	10.973.948	441.382.309	341.184.820	100.197.489
	Fontes de Recursos / Intra	31.468.794.194	4.964.665.470	951.463.496	148.055.611		2.805.566.640	2.130.810.722	36.325.008.096	35.567.549.375	757.458.723
081	Tesouro-Dot.Inicial e Cred.Suplementar-Intra	30.662.905.591	4.915.414.645	804.694.224			2.318.581.080	1.982.130.433	35.020.076.659	34.501.650.915	518.425.744
082	Recursos Vinculados Estaduais-Intra	64.955.188			11.349.742				76.304.930	75.880.559	424.371
083	Recursos Vinculados-Fundo Esp. Despesa-Intra	75.145.029	6.134.007	6.797.459	7.664.722		38.706.286	33.530.113	87.322.542	66.273.275	21.049.267
084	Rec.Proprio-Adm.Ind.-Dot.Inic.Cr.Supl.-Intra	182.892.060	20.232		5.451.842		891.300	762.640	188.472.794	23.408.566	165.064.228
085	Recursos Vinculados Federais-Intra	398.903.250	43.296.496	49.971.812	98.626.429		431.118.825	98.098.167	823.875.021	811.752.230	12.122.791
087	Op.Cred.Contr.Exterior-Dot.Inic.Cr.Sup-Intra	103.993.076			24.963.076		16.269.369	16.269.369	128.956.152	88.583.830	40.372.322
TOTAL		**318.385.788.194**	**46.834.790.810**	**19.537.252.759**	**16.062.187.487**	**18.000.000**	**20.016.930.549**	**19.342.174.431**	**362.438.280.850**	**347.319.491.648**	**15.118.778.202**

Fonte: BGE 2022 – pág. 96.

O valor total de Suplementação Decretada conforme o BGE 2022 é de R$ 46.834.790 mil. Segundo informações da Subsecretaria de Orçamentos[151] os valores apresentados no BGE contemplam dotações intra-

[150] Artigo 4º, Lei nº 17.498, de 29/12/2021 "- A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, no mesmo valor da receita total, é de R$ $ 286,79 bilhões".

[151] Resposta à Requisição DCG-1 nº 32/2023, respondida em 05/05/2023.

orçamentárias, por isso existe uma diferença de R$ 4.446.778 mil para os valores extraídos do sistema SAO.

Além disso, o BGE informou um valor de R$ 18.000.000 de créditos especiais. Questionada, a Subsecretaria também informou que se refere a um crédito suplementar[152] que foi equivocadamente classificado como crédito especial no SIAFEM.

Quanto à abertura de créditos suplementares, importante que o Governo se mantenha atento à manifestação apresentada pelo Ministério Público de Contas em Parecer das Contas do Governador de 2021[153], 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.

Além disso, do total de créditos suplementares registrados em 2022, R$ 16,55 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. 13 da LDO, podem impactar na execução das políticas públicas da forma como aprovadas na Lei Orçamentária Anual.

A tabela abaixo demonstra as margens orçamentárias da LDO e da LOA em 2022, extraídas do Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO:

Valores em R$ 1,00

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

LEGISLAÇÃO	MARGENS	VALOR UTILIZADO	SALDO ATUAL
Art. 13 (15% da Despesa)	43.019.241.444	16.550.002.921	26.469.238.523
Art. 14 (10% da Despesa)	28.679.494.296	11.573.651.899	17.105.842.397
Art. 15 (reformas administrativas)	-	72.516.313	-

[152] Crédito suplementar aberto pelo Decreto nº 66.552 de 07/03/2022.

[153] Parecer do Ministério Público de Contas - TC-004345.989.21-4, evento 94.1.

LEI ORÇAMENTÁRIA – LOA

LEGISLAÇÃO	MARGENS	VALOR UTILIZADO	SALDO ATUAL
Art. 9º, inciso I (17% da Despesa)	48.755.140.303	20.130.401.046	28.624.739.257
Art. 9º, inciso I (RECON)	61.995.886	13.000.000	48.995.886

Fonte: Relatório Posição da Margem Orçamentária 2022 – Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO / Requisição DCG-1 nº 03/2023.

A fim de verificar as alterações ocorridas nos programas de governo em 2022, 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 o Programa 1611 - Transposição Rodo-Ferroviária da RMSP, que sofreu 91% de redução de recursos. 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 19% (R$ 1,96 bilhão).

Tabela 162 - Programas com maiores reduções de recursos – até dezembro 2022

Código Nome Programa	Dotação Inicial	Dotação Atual	Redução de Recursos	%
	(A)	(B)	(C)	(C/A)
1611 - TRANSPOSICAO RODO-FERROVIARIA DA RMSP	1.000.010	93.010	-907.000	-91%
0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE	70.583.532	32.076.074	-38.507.458	-55%
2510 - REQUALIFICACAO HABITACIONAL E URBANA	98.137.085	64.736.308	-33.400.777	-34%
2623 - PLANEJAMENTO, FORMULACAO E APOIO A IMPLEMENTACAO POLITICA DO SANEAMENTO	118.235.442	79.988.080	-38.247.362	-32%
5301 - SAO PAULO: TERRITORIO E CARTOGRAFIA	49.454.594	36.380.594	-13.074.000	-26%
1015 - CIENCIA, TECNOLOGIA, INOVACAO, PRODUTIVIDADE E COMPETITIVIDADE	110.127.770	85.289.970	-24.837.800	-23%
9999 - RESERVA DE CONTINGENCIA	61.995.886	48.995.886	-13.000.000	-21%
0001 - PARTICIPACAO SOCIETARIA	5.312.538.762	4.218.941.200	-1.093.597.562	-21%
5124 - BOLSA DO POVO	1.789.154.758	1.445.327.715	-343.827.043	-19%
0102 - OBRIGACOES PREVIDENCIARIAS EM COMPLEMENTACAO	2.500.784.526	2.141.845.026	-358.939.500	-14%
Somatória/Média	**10.112.012.365**	**8.153.673.863**	**-1.958.338.502**	**-19%**

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 13/03/2023).
Obs: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução etc.

Por meio da Requisição DCG-1 nº 3/2023 enviada à Secretaria da Fazenda, selecionamos programas para análise que, em nosso julgamento, tiveram alterações orçamentárias significativas e solicitamos as justificativas e os impactos causados por essas alterações na execução dos programas.

Em resposta, a Secretaria informou que não possui sistemas parametrizados para fornecer tais informações e, em complemento, enviou relatório contendo as metas dos programas e resultados alcançados em 2022. Importante alertar à Secretaria que, independentemente da existência de programas parametrizados, é essencial que mantenha controle das motivações que levam à alocação de recursos de um programa para outro. A existência destas justificativas é condicionante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a autorização destas alterações orçamentárias:

> 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. (LDO, 2022).

Em alguma medida, as alterações orçamentárias podem impactar a execução das políticas públicas cujos produtos decorreriam dos programas em questão, e, diante da ausência das devidas justificativas que levam ao ato de alteração orçamentária, esta fica em desacordo com os ditames da Lei de Diretrizes Orçamentárias e, portanto, irregular.

Aqui também se vê reflexo das inconsistências encontradas nos indicadores e metas determinados pelo Plano Plurianual - PPA, conforme discorrido em tópico[154] deste relatório que avaliou o Planejamento Orçamentário nele contido.

Como demonstrado, alguns programas tiveram expressiva redução de recursos e mesmo assim obtiveram resultado acima da meta para o ano, como por exemplo, os programas 2510 - Requalificação Habitacional e Urbana e 5301 - Território e Cartografia.

Na tabela a seguir é possível observar os programas orçamentários que mais tiveram suplementação, segundo pesquisa no Sigeo. Destaque para o

[154] II – Planejamento Orçamentário – Análise do Plano Plurianual (PPA): objetivo foi de avaliar a coerência e adequabilidade dos programas e respectivos produtos a eles associados; além da compatibilidade, ou equilíbrio entre a execução orçamentária e física de programas e produtos. Esta análise permite ainda inferir quanto à qualidade do planejamento que vem sendo conduzido para elaboração das leis orçamentárias, tanto em aspectos físicos quanto financeiros.

Programa 3520 - Qualificação do Apoio à Gestão Municipal[155], com 17.678% (R$ 69 milhões) de aumento de recursos, seguido pelo Programa 5118 - Respeito a Vida com 1.379% (R$ 526,26 milhões) de aumento de recursos comparativamente à previsão inicial na Lei Orçamentária.

Em média, referidos programas tiveram os valores inicialmente previstos, suplementados em 197% (R$ 3,17 bilhões). Trata-se, efetivamente, de uma repriorização funcional programática.

Tabela 163 - Programas com maiores suplementações de recursos – até dezembro/2022

Código Nome Programa	Dotação Inicial	Dotação Atual	Aumento de Recursos	%
	(A)	(B)	(C)	(C/A)
3520 - QUALIFICACAO DO APOIO A GESTAO MUNICIPAL	392.358	69.753.664	69.361.306	17678%
5118 - RESPEITO A VIDA	38.170.692	564.435.192	526.264.500	1379%
1607 - MODERNIZACAO DA INFRAESTRUTURA AEROPORTUARIA	5.268.899	22.293.695	17.024.796	323%
1601 - PLANEJAMENTO DE LOGISTICA E TRANSPORTES	69.446.541	258.223.978	188.777.437	272%
2620 - GESTAO E GERENCIAMENTO DE RESIDUOS SOLIDOS NO ESTADO DE SAO PAULO	5.926.567	17.935.386	12.008.819	203%
1215 - PATRIMONIO CULTURAL	362.841	1.066.203	703.362	194%
5102 - REDE SOCIAL DE CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE	80.553.765	234.103.844	153.550.079	191%
5101 - DEFESA CIVIL PROTEGE VOCE]	34.495.111	93.308.009	58.812.898	170%
2505 - FOMENTO A HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL- CASA PAULISTA	523.515.140	1.348.416.356	824.901.216	158%
3703 - PLANEJAMENTO, GESTAO ESTRATEGICA E MODERNIZACAO DO TRANSP. METROP. - PITU VIVO	847.433.213	2.162.997.421	1.315.564.208	155%
Somatória/Média	**1.605.565.127**	**4.772.533.748**	**3.166.968.621**	**197%**

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 13/03/2023).
Obs: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução etc.

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

[155] Secretaria de Desenvolvimento Social.

previamente aprovadas pelo Poder Legislativo, através da LOA, com impacto na vida da população envolvida.

4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme evidenciado pela fiscalização, as LDOs anteriores a 2021 eram restritivas quanto à autorização para os institutos constitucionais do remanejamento, transposição e transferência de recursos.

O artigo 13 da LDO 2020 autorizava a troca de dotações entre programas (**transposição**) somente dentro de um mesmo órgão e obedecendo a distribuição por grupo de despesa. O artigo 15 autorizava a transferência ou remanejamento somente nos casos de reforma administrativa (extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades).

Contudo, 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, mediante necessidades devidamente justificadas. Este dispositivo legal se mantém para o exercício de 2022:

> 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.

Fato é que o Governo Estadual, mesmo antes da autorização pela LDO, já vinha adotando esta metodologia de abertura de créditos adicionais suplementares para a concretização de remanejamentos, transferências e transposições. A formalização via Lei de Diretrizes Orçamentárias aconteceu somente após os questionamentos e respectivas recomendações realizadas por este Tribunal de Contas.

O remanejamento, a transposição e a transferência são instrumentos de repriorização de políticas públicas.

Na prática, o Governo possui uma significativa margem de R$ 43 bilhões para alterações orçamentárias em 2022 (15% da Despesa Fixada). Mas, ainda que conste esta 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. Por isso, a importância de que a Gestão

Estadual apresente as necessárias justificativas para as repriorizações ocorridas.

Recomendação, portanto, é de que, em cada Decreto estadual pertinente a transposições, remanejamentos ou transferências faça a administração constar as devidas justificativas para redução de recursos de uma política pública e suplementação em outra.

Por fim, secundariamente, é pertinente recomendar que o planejamento do orçamento seja 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.

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 LDO[156] determina que o seu montante deve ser de, no mínimo, 0,03% da Receita Corrente Líquida e estar contida na LOA.

[156] Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021 - 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.

A Lei Orçamentária Anual[157], 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 2022, foi previsto o valor de R$ 61.995.886,00 como Reserva de Contingência. Conforme tabela abaixo, constatou-se que houve redução de R$ 13.000.000,00 por Decreto, sendo a dotação atualizada para o ano em R$ 48.995.886,00:

Tabela 164 - Reserva de Contingência - dotação

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	61.995.886,00	0,00	13.000.000,00	48.995.886,00

Fonte: SIGEO.

[157] Lei nº 17.309, de 29 de dezembro de 2020 - Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a: II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência.

V – PRECATÓRIOS, REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

1. PRECATÓRIOS

1.1 INTRODUÇÃO, HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Precatórios são requisições de pagamento contra a União, Estados, Municípios bem como as autarquias, fundações e universidades decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado.

A expedição, gestão e pagamento das requisições judiciais previstas no artigo 100 da Constituição Federal são disciplinadas no âmbito do Poder Judiciário pela Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019.

Os valores são depositados pelas entidades devedoras em contas judiciais e variam conforme o regime de pagamento em ordinário, para entes públicos que não possuem precatórios em atraso, cujas dívidas geradas no período de um ano devem ser quitadas no orçamento do ano seguinte[158], ou especial, para entes públicos com precatórios atrasados que terão o prazo até dezembro de 2029[159] para quitar todos os débitos, incluindo os novos precatórios. Independente do regime a ordem de pagamento deve obedecer aos mesmos critérios[160], qual seja, primeiro as prioridades, depois os precatórios alimentares e em seguida os não alimentares.

Preliminarmente, importante resgatar o histórico legal dos registros e pagamentos de precatórios nos últimos anos.

Em março/2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC 62/09), que estabelecia o regime especial de pagamento de precatórios judiciais.

Decidiu-se, também, que o STF modularia os efeitos desta decisão, e neste ínterim os valores deveriam continuar sendo repassados ao Tribunal de Justiça da mesma forma.

Em 25/03/2015, o plenário do STF concluiu a modulação, nos seguintes termos:

---

[158] Constituição Federal art. 100, § 5º e § 20.

[159] Constituição Federal art. 101 ADCT.

[160] Constituição Federal art. 100, § 1º e 2º e art. 102 ADCT.

1. Modulação de efeitos que dê sobrevida ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, por 5 (cinco) exercícios financeiros a contar de primeiro de janeiro de 2016.

2. Conferir eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade dos seguintes aspectos da ADI, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento da presente questão de ordem (**25.03.2015**) e mantendo-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até esta data, a saber:

2.1. Fica mantida a aplicação do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança (TR), nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009, **até 25.03.2015**, data após a qual *(i)* os créditos em precatórios deverão ser corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e *(ii)* os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários; e

2.2. Ficam resguardados os precatórios expedidos, no âmbito da administração pública federal, com base nos arts. 27 das Leis nº 12.919/13 e nº 13.080/15, que fixam o IPCA-E como índice de correção monetária.

3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial:

3.1. Consideram-se válidas as compensações, os leilões e os pagamentos à vista por ordem crescente de crédito previstos na Emenda Constitucional nº 62/2009, desde que realizados **até 25.03.2015**, data a partir da qual não será possível a quitação de precatórios por tais modalidades;

3.2. Fica mantida a possibilidade de realização de acordos diretos, observada a ordem de preferência dos credores e de acordo com lei própria da entidade devedora, com redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado.

4. Durante o período fixado no item 1 acima, ficam mantidas *(i)* a **vinculação de percentuais mínimos** da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT) e *(ii)* as **sanções** para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT).

5. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que considere a apresentação de proposta normativa que discipline *(i)* a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios e *(ii)* a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25.03.2015, por opção do credor do precatório.

6. Atribuição de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos entes públicos na forma da presente decisão.

Após a conclusão do julgamento das ADIs 4.357 e 4.425 em 25.03.2015, os recursos que vinham sendo transferidos 50% para pagamentos em ordem cronológica e 50% em ordem única e crescente de valor, conforme

Decreto Estadual nº 60.976 de 11 de dezembro de 2014, passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica (Ofício GPG-72/2015 da Procuradoria Geral do Estado). Posteriormente, no regime da EC nº 94/2016 através do Decreto Estadual nº 62.350, de 26 de dezembro de 2016, o Estado de São Paulo destinou 50% dos recursos para acordos diretos com os credores e no regime da Emenda Constitucional (EC) nº 99/2017 através do Decreto Estadual nº 63.153, de 16 de janeiro de 2018 dispôs também sobre os termos e condições para acordos com os credores.

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

> Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.
>
> ...
>
> § 4º (Revogado).
>
> I - (revogado);
>
> II - (revogado);
>
> III - (revogado);
>
> IV - (revogado). (NR)

Então, o prazo máximo anterior, que seria 2024, foi alongado até 31/12/2029 e foi revogado o § 4º do artigo 101 e seus incisos que mencionava a disponibilização de linha de crédito especial, por parte da União, para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento.

A EC nº 114, de 16 de dezembro de 2021 trouxe alteração quanto à obrigatoriedade da inclusão no orçamento das entidades de direito público das verbas necessárias ao pagamento de precatórios passando a ser 02 de abril (art.100, § 5º, CF) entrando em vigor a partir de 2022 (art. 8º, I, EC nº 114/2021).

> “Art. 100...

> .....
> § 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciários apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente. (Vigência)"

Assim, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estavam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, farão os pagamentos conforme as normas da Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019 (Título V - Das Disposições Transitórias e Finais), observadas as regras do regime especial presentes nos artigos 101 a 105 do ADCT[161].

1.2 PRECATÓRIOS: PROGRAMAÇÃO E PLANO DE PAGAMENTOS, DISPONIBILIZAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS E PAGAMENTO AOS CREDORES

1.2.1 PROGRAMAÇÃO E PLANO DE PAGAMENTOS

De acordo com artigo 101 do ADCT os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que se encontravam em mora, em 25 de março de 2015, em relação ao pagamento de seus precatórios deverão quitar até 31 de dezembro de 2029 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro deste período depositando em conta especial do Tribunal de Justiça local e em conformidade com o plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao mesmo.

A Fazenda do Estado de São Paulo por apresentar mora em 25/03/2015 foi enquadrado no Regime Especial de Pagamento de Precatórios.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em cumprimento ao art. 101 do ADCT da CF e os procedimentos estabelecidos no art. 59 da Resolução CNJ nº 303/2019, procedeu a análise e verificação da alíquota mínima a ser depositada no exercício de 2022, pela Fazenda do Estado de São Paulo, para pagamento de precatórios correspondendo o percentual de 2,16% a ser aplicada sobre a Receita Corrente Líquida[162].

A Procuradoria Geral do Estado encaminhou, nota informativa da Secretaria da Fazenda e Planejamento, através do Ofício GPG nº 303/2021[163], de 17 de setembro de 2021, contendo a proposta do Plano de Pagamento de

[161] Art. 51 da Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019.

[162] Consta da resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 31/2022.

[163] Evento 37.3, pág. 7, TC-005075.989.21-0.

Precatórios para o exercício de 2022. Referida determinação se deu em razão do Ofício nº 095616/2021, de 16 de agosto de 2021, do DEPRE indicando a transferência de valores mensais correspondendo ao percentual de 2,16% a ser aplicada sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) a partir de janeiro de 2022.

Também em resposta a Requisição DCG-1 nº 31/2022, referente ao plano de pagamento de precatório vigente para o exercício de 2022 a Fazenda do Estado encaminhou a Informação Conjunta nº 001/2021 informando que será cumprido o percentual de 2,16% da RCL mensal, com 1,50% de recursos próprios do Tesouro e 0,66% de recursos dos depósitos judiciais públicos e privados, descontos obtidos em acordos e compensações, ou até mesmo recursos provenientes de eventual financiamento, nos termos que autorizam as Emendas Constitucionais.

Assim, plano de pagamento apresentado pela Fazenda do Estado de São Paulo em 2021 foi substituído para o exercício de 2022[164], e, em cumprimento da determinação do TJSP Ofício nº 095616/2021, corresponde a transferências de 2,16% da Receita Corrente Líquida, e encontra-se divulgado no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[165].

O Plano de Pagamentos elaborado anteriormente e vigente para o exercício de 2021 (**ANEXO A.4**) estava apresentado de forma mais detalhada, trazendo o estoque inicial, a inclusão de novos precatórios e os acréscimos incidentes; e, na sequência, o detalhamento da capacidade de pagamento: percentual da RCL, depósitos judiciais públicos e privados e outras amortizações, além da necessidade de complementação do tesouro, até 2029, e as importantes Notas Explicativas pertinentes a cada evento mencionado.

O Plano de Pagamentos apresentado para o exercício de 2022 não demonstra o mesmo e necessário detalhamento, de forma suficiente ao entendimento do controle externo e social, implicando em perda de transparência. Desta forma, recomendação é que o modelo anterior de Plano de Pagamentos seja novamente adotado ou apresente o Plano atual acompanhado dos estudos realizados para planejamento dos pagamentos de precatórios até 2029, importante instrumento de transparência para o controle externo e controle social.

No Orçamento do Estado para o exercício de 2022 (Lei nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021, página 525), consta para pagamento de

---

[164] Informação prestado pelo DFE-Departamento de Finanças do Estado no evento 90.5.

[165] https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=130462 acesso em 13/01/2023.

precatórios, no Órgão 21000 – ADMINISTRAÇÃO GERAL DO ESTADO, Unidade Orçamentária 21004 – REGIME ESPECIAL DE PRECATÓRIOS, o valor de R$ 5.988.900.00,00 (Cinco bilhões, novecentos e oitenta e oito milhões e novecentos mil reais), no PROGRAMA 000 - ENCARGOS GERAIS, AÇÃO: 28.846.0000.6010 - PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS PELO REGIME ESPECIAL.

Figura 7 - Unidade Orçamentária 21004 – Regime Especial de Precatórios

Orçamento do Estado 2022 — Governo do Estado de São Paulo

ÓRGÃO: 21000 - ADMINISTRAÇÃO GERAL DO ESTADO UNIDADE: 21004 - REGIME ESPECIAL DE PRECATÓRIOS ESFERA: ORÇAMENTO FISCAL	Valores em R$ 1,00 5.988.900.000

RESUMO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRA

PROGRAMA	
0000 - ENCARGOS GERAIS	5.988.900.000
FUNÇÃO	
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	5.988.900.000
SUBFUNÇÃO	
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	5.988.900.000
MODALIDADE DE APLICAÇÃO	
090 - APLICAÇÕES DIRETAS	5.988.900.000

FONTE DE RECURSO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	TOTAL
TESOURO DO ESTADO			5.788.900.000	200.000.000			5.988.900.000
TOTAL			5.788.900.000	200.000.000			5.988.900.000

Inclui valores referentes a transferência intragovernamental.

PROGRAMAÇÃO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMA: 0000 ENCARGOS GERAIS			5.988.900.000
AÇÃO	GRUPO DESPESA	FONTE DE RECURSO	
28.846.0000.6010 PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS PELO REGIME ESPECIAL			5.988.900.000
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES		5.788.900.000
		TESOURO DO ESTADO	5.788.900.000
	INVESTIMENTOS		200.000.000
		TESOURO DO ESTADO	200.000.000

Fonte: LOA 2022 – Lei estadual nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021, pág. 525.

1.2.2 Disponibilização dos Recursos Financeiros ao TJSP

De acordo com o artigo 101 do ADCT os débitos de precatórios serão pagos com recursos orçamentários próprios:

> Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Também poderão ser utilizados recursos de depósitos judiciais, empréstimos e o cancelamento dos depósitos em precatórios e requisições de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009, conforme § 2º do mesmo artigo:

> § 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos: (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017):
>
> I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017);
>
> II - até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se: (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)
>
> ...
>
> b) no caso dos Estados, 50% (cinquenta por cento) desses recursos ao próprio Estado e 50% (cinquenta por cento) aos respectivos Municípios, conforme a circunscrição judiciária onde estão depositados os recursos, e, se houver mais de um Município na mesma circunscrição judiciária, os recursos serão rateados entre os Municípios concorrentes, proporcionalmente às respectivas populações, utilizado como referência o último levantamento censitário ou a mais recente estimativa populacional da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)
>
> III - empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do caput do art. 167 da Constituição Federal; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)
>
> IV - a totalidade dos depósitos em precatórios e requisições diretas de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados, com o cancelamento dos respectivos requisitórios e a baixa das obrigações, assegurada a

> revalidação dos requisitórios pelos juízos dos processos perante os Tribunais, a requerimento dos credores e após a oitiva da entidade devedora, mantidas a posição de ordem cronológica original e a remuneração de todo o período. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017).

Os recursos previstos nos incisos I, II e IV do § 2º, citados acima, serão transferidos diretamente pela instituição financeira depositária para a conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste e os empréstimos mencionados no inciso III poderão ser destinados exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com credores por meio de ato do Poder Executivo:

> § 3º Os recursos adicionais previstos nos incisos I, II e IV do § 2º deste artigo serão transferidos diretamente pela instituição financeira depositária para a conta especial referida no caput deste artigo, sob única e exclusiva administração do Tribunal de Justiça local, e essa transferência deverá ser realizada em até sessenta dias contados a partir da entrada em vigor deste parágrafo, sob pena de responsabilização pessoal do dirigente da instituição financeira por improbidade. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)
>
> ...
>
> § 5º Os empréstimos de que trata o inciso III do § 2º deste artigo poderão ser destinados, por meio de ato do Poder Executivo, exclusivamente ao pagamento de precatórios por acordo direto com os credores, na forma do disposto no inciso III do § 8º do art. 97 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 113, de 2021)

O Estado optou com base no artigo 102 do ADCT que, dos recursos previstos no § 2º do artigo 101 do mesmo dispositivo, 50% serão destinados ao pagamento mediante acordos diretos com os credores (Decreto Estadual nº 62.350, de 26 de dezembro de 2016). Então o Estado vem depositando 50% na conta cronológica e 50% na conta destinada para pagamento dos precatórios de acordo com o artigo 102 do ADCT.

Desde a inclusão no Regime Especial de Pagamento de Precatórios a Fazenda do Estado de São Paulo vem depositando as parcelas nas contas especiais administradas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo com as quais são pagos os precatórios provenientes da Justiça Comum Estadual, Federal e da Justiça do Trabalho[166].

A documentação relativa ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios do 3º quadrimestre de 2022 foram juntados pelo Estado no TC-

[166] TC-005401.989.22-3 Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira evento 95.

005401.989.22-3 Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira evento 95.

Abaixo detalhamos os valores decorrentes de depósitos judiciais no valor de R$ 2.919.240.352:

Tabela 165 - Depósitos judiciais mensais destinados ao pagamento de precatórios estaduais

R$ 1,00

Data	Origem	Ordem Cronológica	Acordo	Totais
31/01/2022	Estado é Parte	23.479.465	23.479.465	46.958.930
31/01/2022	Particulares	47.033.737	47.033.737	94.067.474
25/02/2022	Estado é Parte	30.600.431	30.600.431	61.200.863
25/02/2022	Particulares	64.780.391	64.780.391	129.560.782
31/03/2022	Estado é Parte	25.093.648	25.093.648	50.187.296
31/03/2022	Particulares	84.007.813	84.007.813	168.015.627
29/04/2022	Estado é Parte	26.268.231	26.268.231	52.536.461
29/04/2022	Particulares	69.828.203	69.828.203	139.656.406
31/05/2022	Estado é Parte	22.395.530	22.395.530	44.791.060
31/05/2022	Particulares	89.921.451	89.921.451	179.842.902
30/06/2022	Estado é Parte	29.863.506	29.863.506	59.727.013
30/06/2022	Particulares	84.006.855	84.006.855	168.013.710
29/07/2022	Estado é Parte	26.493.846	26.493.846	52.987.692
29/07/2022	Particulares	84.156.819	84.156.819	168.313.638
31/08/2022	Estado é Parte	32.675.358	32.675.358	65.350.716
31/08/2022	Particulares	100.623.181	100.623.181	201.246.363
30/09/2022	Estado é Parte	50.091.581	50.091.581	100.183.163
30/09/2022	Particulares	83.118.285	83.118.285	166.236.570
31/10/2022	Estado é Parte	26.269.825	26.269.825	52.539.650
31/10/2022	Particulares	137.799.617	137.799.617	275.599.233
30/11/2022	Estado é Parte	38.146.619	38.146.619	76.293.239
30/11/2022	Particulares	91.262.912	91.262.912	182.525.824
29/12/2022	Estado é Parte	38.595.192	38.595.192	77.190.383
29/12/2022	Particulares	153.107.680	153.107.680	306.215.359
Total Geral		**1.459.620.176**	**1.459.620.176**	**2.919.240.352**

Fonte: elaborado pela fiscalização.

Na tabela a seguir, estão sintetizados os repasses efetuados ao Tribunal de Justiça no exercício de 2022 no total de R$ 6.083.975.155 (seis bilhões, oitenta e três milhões, novecentos e setenta e cinco mil e cento e cinquenta e cinco reais), referente a 1,5% da RCL no valor de R$ 3.164.734.802, totalizando o montante transferido em 2022 de R$ 6.083.975.155, incluindo os valores de depósitos judiciais de R$ 2.919.240.352.

Tabela 166 - Repasses efetuados ao Tribunal de Justiça até o 3º quadrimestre de 2022

Valores em R$ 1,00

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	Duodécimo	1,5% do Duodécimo	Total Transferido (1)	
				2022	2021 (2)
jan/22	191.065.614.806	15.922.134.567	238.832.019	379.858.423	348.141.925
fev/22	197.089.874.182	16.424.156.182	246.362.343	437.123.987	360.336.359
mar/22	199.678.723.896	16.639.893.658	249.598.405	467.801.328	355.101.907
abr/22	201.587.117.321	16.798.926.443	251.983.897	444.176.763	352.510.966
mai/22	205.712.682.616	17.142.723.551	257.140.853	481.774.815	410.915.870
jun/22	209.895.270.267	17.491.272.522	262.369.088	490.109.811	398.457.678
jul/22	215.556.051.024	17.963.004.252	269.445.064	490.746.393	411.463.066

ago/22	219.090.226.272	18.257.518.856	273.862.783	540.459.861	374.881.150
set/22	219.466.784.437	18.288.898.703	274.333.481	540.753.213	395.259.627
out/22	222.296.936.438	18.524.744.703	277.871.171	606.010.054	422.344.679
nov/22	224.459.220.508	18.704.935.042	280.574.026	539.393.089	439.557.684
dez/22	225.889.340.152	18.824.111.679	282.361.675	665.767.418	3.834.188.976
Total	**2.531.787.841.919**	**210.982.320.160**	**3.164.734.802**	**6.083.975.155**	**8.103.159.886**

Obs.: (1) Montante inclui os valores repassados pelo Governo Estadual a título de repasses de 1,5% da RCL e os valores decorrentes dos depósitos judiciais.
(2) Documentação referente ao 3º quadrimestre juntado no TC-005401.989.22-3-eventos 95.8 a 95.14 e 95.16 a 95.19.
(3) Apresentação do total transferido em 2021 para fins comparativos.

Comparando os repasses que foram efetuados em 2022 e 2021 verificamos que o valor transferido no exercício de 2022, corresponde R$ 2.019.184.731 a menor em relação ao ano anterior (percentual de -24,92%). Isto se deve ao fato de a alíquota mínima fixada pelo TJSP de 2,16% da RCL em 2022 e, em 2021 esta alíquota era de 4,16%.

Considerando o repasse efetuado pelo Estado conforme tabela acima (R$ 6.083.975.155), verifica-se que representou 2,88% da RCL em 2022, portanto, cumprido o percentual de 2,16% definido pelo TJSP.

Na tabela abaixo demonstramos os valores de empenho e liquidação referentes à movimentação de precatórios registrados no Governo do Estado de São Paulo no exercício de 2022.

Tabela 167 - Síntese de depósitos judiciais mensais destinados ao pagamento de precatórios estaduais

00001 - GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO

				2022 Valor Documento - R$ 1,00
Credor	Fonte Detalhada	Elemento	Item	NL
Total de PF2100013 - PAGAMENTO DE PRECATORIOS E.C.62/2009 - PAGOS PELO TRIBUNAL DE JUSTICA				**6.083.975.155**
PF2100013 - PAGAMENTO DE PRECATORIOS E.C.62/2009 - PAGOS PELO TRIBUNAL DE JUSTICA	**Total de 001001001 - TESOURO-GERAL**			**3.164.734.802**
	001001001 - TESOURO-GERAL	339091 - SENTENCAS JUDICIAIS	33909103 - CREDITOS DE NATUREZA ALIMENTICIA	2.371.828.551
			33909104 - CREDITOS DE NATUREZA NAO ALIMENTICIA	792.906.251
	Total de 001001094 - REC.DEP.JUDICIAL-EC 94/2016			**739.946.465**
	001001094 - REC.DEP.JUDICIAL-EC 94/2016	339091 - SENTENCAS JUDICIAIS	33909103 - CREDITOS DE NATUREZA ALIMENTICIA	621.608.058
			33909104 - CREDITOS DE NATUREZA NAO ALIMENTICIA	118.338.407
	Total de 001001099 - E.C.99/2017-DEP.JUDIC.-ESTADO NAO PARTE			**2.179.293.887**
	001001099 - E.C.99/2017-DEP.JUDIC.-ESTADO NAO PARTE	339091 - SENTENCAS JUDICIAIS	33909103 - CREDITOS DE NATUREZA ALIMENTICIA	1.714.658.732
			33909104 - CREDITOS DE NATUREZA NAO ALIMENTICIA	369.560.001
		449091 - SENTENCAS JUDICIAIS	44909101 - SENTENCAS JUDICIAIS	95.075.155

Fonte: Sigeo.

1.2.3 Pagamento aos Credores

Quanto ao pagamento de precatórios, efetivamente aos credores, as Instruções nº 01/2020 do TCESP requer que a Procuradoria Geral do Estado providencie e encaminhe à Secretaria da Fazenda e Planejamento, mensalmente (art. 4º, I) os documentos a seguir, para juntada no Processo de Acompanhamento Orçamentário:

> I – até o dia 15 (quinze) do segundo mês subsequente ao quadrimestre encerrado:
>
> a) demonstrativo mensal, acumulado até o quadrimestre, do total de pagamentos de precatórios, separados em "alimentares" e "não alimentares", da administração direta e indireta, identificando ainda aqueles que decorrem de relação trabalhista com o Estado, exceto indenizações;
>
> ...

A PGE, recorrentemente vem enviando informações que, esclarece, são consoantes informações disponibilizadas pelos tribunais e demais agentes de pagamento. Demonstramos nas tabelas abaixo a prestação de contas de pagamento no 3º quadrimestre de 2022, informada pela PGE:

Tabela 168 - Total geral de requisitórios (Precatórios e RPV) pagos

Administração Direta e Indireta - Em R$ 1,00

	Requisitórios alimentares			Requisitórios não alimentares			Soma
	Direta	Indireta	Total	Direta	Indireta	Total	
Janeiro	444.647	-	444.647	-	-	-	444.647
Fevereiro	195.012.849	8.580	195.021.429	116.598.125	-	116.598.125	311.619.554
Março	648.053.645	2.248.386	650.302.031	19.571.364	3.675	19.575.038	669.877.069
Abril	870.134.736	922.513	871.057.249	39.035.719	-	39.035.719	910.092.968
Maio	527.461.571	1.245.788	528.707.358	225.467.897	-	225.467.897	754.175.255
Junho	141.084.494	-	141.084.494	1.003.418.450	-	1.003.418.450	1.144.502.944
Julho	443.584.411	2.005.300	445.589.711	42.994.512	-	42.994.511	488.584.222
Agosto	730.391.655	501.347	730.893.002	12.485.439	-	12.485.439	743.378.441
Setembro	494.179.631	812.118	494.991.749	51.843.582	-	51.843.582	546.835.331
Outubro	459.107.379	1.289.799	460.397.178	4.262.110	-	4.262.110	464.659.288
Novembro	396.918.923	814.833	397.733.756	4.851.551	9.983	4.861.534	402.595.290
Dezembro	433.189.353	483.740	433.673.093	412.411.201	10.157	412.421.357	846.094.450
Total Geral	**5.339.563.294**	**10.332.403**	**5.349.895.697**	**1.932.939.949**	**23.814**	**1.932.963.762**	**7.282.859.459**

Fonte: TC-005401.989.22-3 ev. 95.44.

Do montante total acima, a tabela abaixo segrega aquilo que se refere exclusivamente a precatórios, cujos pagamentos realizados pelo TJSP informados pela PGE totalizam R$ 6,23 bilhões:

Tabela 169 - Precatórios – relatório de pagamentos

Administração Direta e Indireta - Em R$ 1,00

	Requisitórios alimentares			Requisitórios não alimentares			Soma
	Direta	Indireta	Total	Direta	Indireta	Total	
Janeiro	444.647	-	444.647	-	-	-	444.647
Fevereiro	195.012.849	8.580	195.021.429	116.598.125	-	116.598.125	311.619.554
Março	432.210.093	1.745.415	433.955.507	11.820.614	-	11.820.614	445.776.121
Abril	772.505.143	477.730	772.982.873	35.506.341	-	35.506.341	808.489.213

Maio	422.608.952	683.342	423.292.294	222.374.138	-	222.374.138	645.666.432
Junho	141.084.494	-	141.084.494	1.003.418.450	-	1.003.418.450	1.144.502.944
Julho	283.021.020	1.360.161	284.381.182	36.667.831	-	36.667.831	321.049.012
Agosto	645.046.023	117.493	645.163.516	9.100.854	-	9.100.854	654.264.370
Setembro	408.700.450	460.662	409.161.112	48.204.114	-	48.204.114	457.365.226
Outubro	372.086.983	633.024	372.720.006	882.077	-	882.077	373.602.084
Novembro	306.194.548	107.223	306.301.771	1.130.817	-	1.130.817	307.432.587
Dezembro	346.329.116	178.599	346.507.715	408.925.627	-	408.925.627	755.433.342
Total Geral	**4.325.244.318**	**5.772.228**	**4.331.016.546**	**1.894.628.987**	**-**	**1.894.628.987**	**6.225.645.533**

Fonte: TC 5401.989.2-3 ev. 95.42.

Abaixo tabela do total de pagamentos de precatórios e requisitórios de pequeno valor, quantidade de requisitórios e beneficiados no exercício de 2022:

Tabela 170 - Pagamentos de precatórios realizados no exercício de 2022

ESPECIFICAÇÃO	R$ 1,00	Qde REQUISITÓRIOS	Qde BENEFICIADOS
PRECATÓRIOS (*1)	**6.225.645.533**	**16.301**	**33.562**
Requisitórios Alimentares	4.331.016.546	16.116	33.249
Requisitórios Não Alimentares	1.894.628.987	185	313
Requisitórios de Pequeno Valor (*2)	**1.057.213.926**	**131.783**	**139.829**
Requisitórios Alimentares	1.018.879.150	123.610	130.817
Requisitórios Não Alimentares	38.334.775	8.173	9.012
TOTAL	**7.282.859.459**	**148.084**	**173.391**

Fonte: TC-001939.989.23-2
(*1) – Refere-se a precatórios do Estado (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Judiciário com os recursos repassados mensalmente pelo Governo Estadual.
(*2) – Refere-se a Requisitórios de Pequeno Valor (Administração Direta e Indireta) pagos diretamente pelo Governo Estadual, através da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Como demonstrado, em 2022 o TJSP realizou pagamentos de 16.301 títulos de precatórios, no total de R$ 6.225.645.533.

Na tabela seguir, demonstramos o saldo dos precatórios judiciais (Administração Direta e Indireta) pendentes de pagamento em 31/12/2022:

Tabela 171 - Saldos dos precatórios em 31/12/2022 e 31/12/2021 - Administração Direta e Indireta

Precatórios	31/12/2022	31/12/2021
Precatórios posteriores a LRF 05/05/2000	28.780.531.320	26.085.460.543
Precatórios anteriores a LRF 05/05/2000	218.796.171	226.576.890
Demais Sentenças Judiciais	79.259.673	95.569.559
Total	29.078.587.164	26.407.606.991

Fonte: BGE 2022, página 176.

1.3 Requisitórios de Pequeno Valor – Programação e Plano de Pagamentos e Pagamento aos Credores

1.3.1 Programação e Plano de Pagamentos

Em relação às obrigações de pequeno valor consta na LOA 2022, na página 694, na UNIDADE 40001 – PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, o valor de R$ 1.200.000.000, do PROGRAMA 000 - ENCARGOS GERAIS, a AÇÃO 4812 PAGAMENTO DE AÇÕES INDENIZATÓRIAS DE PEQUENO VALOR.

Figura 8- Unidade 40001 Procuradoria Geral do Estado – Ação 4812 Pagamento de Ações Indenizatórias de Pequeno Valor

Orçamento do Estado 2022 — Governo do Estado de São Paulo

ÓRGÃO: 40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO UNIDADE: 40001 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO ESFERA: ORÇAMENTO FISCAL	Valores em R$ 1,00 2.044.152.391

RESUMO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRA

PROGRAMA	
0000 - ENCARGOS GERAIS	1.200.000.000
4001 - ADVOCACIA DO ESTADO	820.999.120
4004 - CENTRO DE ESTUDOS	23.153.271
FUNÇÃO	
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	2.044.152.391
SUBFUNÇÃO	
092 - REPRESENTAÇÃO JUDICIAL EXTRAJUDICIAL	628.124.377
126 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	42.319.824
128 - FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	23.153.271
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	1.350.554.919
MODALIDADE DE APLICAÇÃO	
090 - APLICAÇÕES DIRETAS	1.797.895.253
091 - OPERAÇÃO INTRAÓRGÃOS ORÇ.FISCAL E SEGURIDADE	246.257.138

FONTE DE RECURSO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	TOTAL
TESOURO DO ESTADO	582.166.194		1.285.509.647	20.088.000			1.887.763.841
FUNDO ESPECIAL DE DESPESA	133.172.304		20.216.236	3.000.000	10		156.388.550
TOTAL	**715.338.498**		**1.305.725.883**	**23.088.000**	**10**		**2.044.152.391**

Inclui valores referentes a transferência intragovernamental.

PROGRAMAÇÃO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMA: 0000 ENCARGOS GERAIS			1.200.000.000
AÇÃO	GRUPO DESPESA	FONTE DE RECURSO	
03.846.0000.4812 PAGAMENTO DE AÇÕES INDENIZATÓRIAS DE PEQUENO VALOR			1.200.000.000
	OUTRAS DESPESAS CORRENTES		1.180.000.000
		TESOURO DO ESTADO	1.180.000.000
	INVESTIMENTOS		20.000.000
		TESOURO DO ESTADO	20.000.000

Fonte: LOA 2022, p. 694.

1.3.2 Pagamento aos Credores

As Instruções nº 01/2020 do TCESP, atualizada, requer que a Procuradoria Geral do Estado providencie e encaminhe à Secretaria da Fazenda e Planejamento, mensalmente (art. 4º, I) os documentos a seguir, para juntada neste Processo de Acompanhamento Orçamentário:

> I – até o dia 15 (quinze) do segundo mês subsequente ao quadrimestre encerrado:
>
> ...

> b) demonstrativo mensal, acumulado até o quadrimestre, do total de pagamentos de obrigações de pequeno valor, separados em "alimentares" e "não alimentares", da administração direta e indireta, identificando ainda aqueles que decorrem de relação trabalhista com o Estado, exceto indenizações;...

A PGE vem enviando informações que, em referência às Obrigações de Pequeno Valor, são sintetizadas abaixo:

Tabela 172 - RPV – relatório de pagamentos realizados pela PGE

Administração Direta e Indireta - Em R$ 1,00

	Requisitórios alimentares			Requisitórios não alimentares			Soma
	Direta	Indireta	Total	Direta	Indireta	Total	
Janeiro	-	-	-	-	-	-	-
Fevereiro	-	-	-	-	-	-	-
Março	215.843.552	502.971	216.346.523	7.750.750	3.675	7.754.425	224.100.948
Abril	97.629.593	444.783	98.074.376	3.529.378	-	3.529.378	101.603.755
Maio	104.852.619	562.446	105.415.064	3.093.759	-	3.093.759	108.508.823
Junho	-	-	-	-	-	-	-
Julho	160.563.391	645.139	161.208.529	6.326.681	-	6.326.681	167.535.210
Agosto	85.345.632	383.854	85.729.485	3.384.585	-	3.384.585	89.114.071
Setembro	85.479.181	351.456	85.830.636	3.639.468	-	3.639.468	89.470.104
Outubro	87.020.396	656.775	87.677.172	3.380.032	-	3.380.032	91.057.204
Novembro	90.724.375	707.610	91.431.985	3.720.734	9.983	3.730.717	95.162.703
Dezembro	86.860.237	305.141	87.165.378	3.485.574	10.157	3.495.730	90.661.108
Total Geral	**1.014.318.976**	**4.560.174**	**1.018.879.150**	**38.310.961**	**23.814**	**38.334.775**	**1.057.213.926**

Fonte: TC-005401.989.22-3 ev.95.43.

Em comparação aos controles contábeis, os valores empenhados, liquidados e pagos por OB (documento Ordem Bancária) pertinentes às sentenças judiciais, são demonstrados na tabela abaixo (exercício de 2022), e se referem ao item de despesa Obrigações de Pequeno Valor, cujos pagamentos são realizados diretamente pelo Governo do Estado de São Paulo, através da Procuradoria Geral do Estado - PGE (Função 03-Essencial à Justiça), no total de R$ 1,20 bilhões, se incluídos os valores sob responsabilidade direta da USP, Unicamp, UNESP, Caixa Beneficente da Polícia Militar e ARSESP:

Tabela 173 - Obrigações de Pequeno valor – sentenças judiciais

		2022			
		Valor Documento			
Código Nome Gestão Documento	Código Nome Item	NE	NL	NP	OB
Total Geral		**1.200.518.387**	**1.200.031.512**	**-89.405.597**	**961.079.327**
Total de 00001 - GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO		**1.181.731.573**	**1.181.731.572**	**-103.627.390**	**955.014.057**
00001 - GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO	33909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	1.180.000.000	1.179.999.999	-103.636.910	953.859.860
	44909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	1.731.573	1.731.573	9.520	1.154.198
Total de 10058 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO		**2.401.026**	**2.401.026**	**2.454.250**	
10058 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO	33909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	2.401.026	2.401.026	2.454.250	

Total de 10059 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS		**283.885**	**283.885**	**283.885**	
10059 - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS	33909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	283.885	283.885	283.885	
Total de 10061 - UNIVERSIDADE EST. PAUL. JULIO MESQUITA FILHO		**10.000.000**	**10.000.000**	**6.642.174**	
10061 - UNIVERSIDADE EST. PAUL. JULIO MESQUITA FILHO	33909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	10.000.000	10.000.000	6.642.174	
Total de 18058 - CAIXA BENEFICENTE DA POLICIA MILITAR		**5.999.406**	**5.512.532**	**4.839.449**	**5.961.256**
18058 - CAIXA BENEFICENTE DA POLICIA MILITAR	33909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	5.999.406	5.512.532	4.839.449	5.961.256
Total de 51055 - AG.REG.SERV.PUBL.DELEG.TRANSP.EST.SP.		**102.497**	**102.497**	**2.035**	**104.013**
51055 - AG.REG.SERV.PUBL. DELEG.TRANSP.EST. SP.	33909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	102.497	102.497	2.035	104.013

Fonte: Sigeo.

Dos montantes apresentados acima por PGE como pagamento de Requisitórios de Pequeno Valor, R$ 1.057.213.926, comparativamente aos valores extraídos do Sigeo/Siafem, despesa empenhada de R$ 1.200.518.387 e liquidada de R$ 1.200.031.512 existem divergências a menor de R$ 143.304.461 e R$ 142.817.586, respectivamente em relação ao empenhado e liquidado.

2. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

2.1 LEGISLAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei nº 10.482, de 3 de julho de 2002, conhecida como Lei Madeira, dispôs sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, permitindo que parte destes fosse repassado à conta única dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo também a criação de um fundo de reservas. Esta lei foi revogada pela Lei nº 11.429, de 26 de dezembro de 2006 e mais tarde pela Lei Complementar nº 151, de 05 de agosto de 2015.

A base legal vigente que rege a matéria no que concerne aos depósitos judiciais são a Lei Complementar nº 151/2015 que vincula a sua utilização para pagamento de precatórios judiciais, dívida pública fundada, despesas de capital e recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios do ente federado e para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, exclusivo a investimentos de infraestrutura, a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016 e atualmente a Emenda

Constitucional nº 99, de 14 de dezembro de 2017 exclusivamente para pagamento de precatórios.

A Lei Complementar nº 151, de 05 de agosto de 2015 dispõe que os depósitos, em dinheiro, referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial que transferirá para a conta única do Tesouro 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos bem como os respectivos acessórios.

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

A referida Lei complementar em seu artigo 7º prevê que os recursos repassados serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de:

> I – precatórios judiciais de qualquer natureza;
>
> II – dívida pública fundada, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício e não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores;
>
> III – despesas de capital, caso a lei orçamentária do ente federativo preveja dotações suficientes para o pagamento da totalidade dos precatórios judiciais exigíveis no exercício, não remanesçam precatórios não pagos referentes aos exercícios anteriores e o ente federado não conte com compromissos classificados como dívida pública fundada;
>
> IV – recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios de cada ente federado, nas mesmas hipóteses do inciso III.
>
> Parágrafo único. Independentemente das prioridades de pagamento estabelecidas no caput deste artigo, poderá o Estado, o Distrito Federal ou o Município utilizar até 10% (dez por cento) da parcela que lhe for transferida nos termos do caput do art. 3º para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, dedicados exclusivamente a investimentos de infraestrutura.

Trata a EC 94/2016 da utilização provisória dos depósitos judiciais e administrativos apenas para os entes que estavam em mora com o pagamento de precatórios em 25.03.2015 e com o fim específico de quitar os precatórios em atraso até 31.12.2020.

A EC 94/2016 assegurou o uso de até 75% dos depósitos judiciais e administrativos, referentes a processos tributários ou não, nos quais os entes

estatais sejam parte e 20% dos demais depósitos judiciais da localidade, excluídos aqueles destinados à quitação de créditos de natureza alimentícia.

A EC nº 99/2017 permitiu a utilização de **depósitos judiciais, extrajudiciais e de terceiros**, até o montante de 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos nos quais o ente público é parte, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) e até 30% dos demais depósitos judiciais, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais (Art. 101, §2º, I e II, do ADCT, redação dada pela EC nº 99 de 2017).

Assim o uso desses depósitos deve observar as seguintes condições:

- Destinação para quitação de precatórios em atraso até 25.3.2015;
- Os valores devem ser transportados das contas de depósito diretamente para as contas vinculadas ao pagamento de precatórios, sob única e exclusiva administração do Tribunal competente, afastando-se o trânsito de tais recursos pelas contas dos Tesouros estaduais e municipais;
- Exigência da prévia constituição do fundo garantidor.

Figura 9 - Esquematização do Repasse de Depósitos Judiciais aos entes públicos

Fonte: Elaborado pela fiscalização. LC nº 151/2015 e EC nº 99/2017.

O prazo de quitação dos precatórios em atraso dado pela EC 94/2016 foi alongado pela EC 99/2017 e posteriormente alterado pela EC nº 109/2021 para até 31 de dezembro de 2029.

2.2 CONTROLES FINANCEIROS E CONTÁBEIS: PATRIMONIAL E ORÇAMENTÁRIO

O Departamento de Finanças do Estado emitiu a Nota Técnica DFE-G nº 00001 em 26 de abril 2019 (ANEXO XII – NOTA TÉCNICA DFE-G Nº00001 – Memorando nº 00005/CAF/CGE), conforme parte transcrita abaixo, para esclarecer o processo de controle de depósitos judiciais adotado a partir de 2015 e alteração ocorrida a partir de 2019:

> "NOTA TÉCNICA DFE-G Nº 00001
>
> 1. A presente Nota Técnica visa esclarecer a alteração no processo de contabilização dos depósitos judiciais e administrativos a partir de outubro de 2015.
>
> 2. Considerado (i) a dificuldade operacional na manutenção de 05 (cinco) diferentes Unidades Gestoras (Ugs 200051, 200053, 200054, 200055, 200056) para o registro das movimentações dos depósitos judiciais, haja vista as particularidades de cada legislação que regulamenta a utilização dos depósitos judiciais (Lei Federal 10.482/02, Lei Federal 11.429/06, Lei Estadual 12.787/07, Lei Complementar 151/15 e Emenda Constitucional 94/16) e (ii) que o Banco do Brasil descontinuou, a partir de 1º outubro de 2015, o fornecimento de relatórios mensais das movimentações de depósitos judiciais segregados por lei e passou a adotar as regras de repasses e devoluções de acordo com a última legislação publicada, e visando a simplificação da conciliação dos saldos dos fundos de reserva, efetuamos, com data de 31/12/2018, os seguintes procedimentos:
>
> a) Estorno de todos os lançamentos contábeis entre outubro de 2015 e dezembro/2018, exceto aqueles referentes a valores que transitaram pela Conta Única, de todas as Ugs acima mencionadas;
>
> b) Relançamento de todos os valores, concentrando a baixa de devoluções (levantamentos a favor e contra o Estado entre 01/10/2015 e 22/06/2016) na UG 200051, até o esgotamento do estoque e do Fundo de Reserva (Método PEPS – primeiro que entre, primeiro que sai). Zerados os valores dessa UG, as baixas foram direcionadas para a UG 200053, cujos saldos esgotaram-se em 29/08/2017. Entre 29/08/2017 e 21/09/2018 as baixas ocorreram na UG 200054. Dessa forma das 05 (cinco) Ugs ativas, com a mudança na forma de contabilização, a partir de outubro/2018 restaram apenas 02 (duas ativas);
>
> c) Redistribuição e relançamento do Ajuste Monetário mensal da base, utilizando-se como premissa o novo valor da base de cada UG;
>
> d) Redistribuição e relançamento dos Rendimentos Financeiros mensais do Fundo de Reserva, utilizando-se como premissa o novo valor do Fundo de cada UG;
>
> e) Transferência de valores referentes a recomposições efetuadas entre 01/10/2015 e 31/12/2018 das Ugs 200055 e 200056 para as UG 200051, 200053 e 200054, uma vez que as recomposições foram concentradas nas UG 200055 (entre 01/10/2015 e 13/03/2018) e 200056 (a partir de 14/03/2018)."

2.2.1 Controle Financeiro

A movimentação financeira dos recursos vem sendo objeto de acompanhamento com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado que mantém controle dos valores dos repasses de depósitos judiciais e respectivos fundos de reserva.

Na Secretaria da Fazenda e Planejamento o controle do Estoque de depósitos judiciais e do Fundo de Reserva são realizados através da UG 200055 – controle para os recursos LC 151, UG 20056 – controle para os recursos EC 94-Depósitos Judiciais em que o Estado é parte e UG 200057 – controle para os recursos EC 99-Depósitos Judiciais em que o Estado não é parte, cuja gestão está sob responsabilidade do Departamento de Finanças do Estado-DFE.

Analisamos os documentos juntados pelo Estado no evento 95.20 a 95.28 e a planilha de acompanhamento e controle de valores de depósitos judiciais referente à UG 200055-DEPÓSITO JUDICIAL LC 151/2015 enviados posteriormente por e-mail, e extraímos as informações, cujo saldo de recursos de depósitos judiciais e administrativos representados abaixo totalizaram em 31/12/2022 o valor de R$ 12.876.955.732 diferente em R$ 2.167.738 em relação a tabela referente aos Saldos dos Depósitos Judiciais em 2022 extraídas no sistema Sigeo/Siafem.

Tabela 174 - Depósitos Judiciais e Administrativos–Movimentação no 3º quadrimestre de 2022

Valores Acumulados em reais	UG 200055	UG 200056	UG 200057	Total
Depósito (Parte Estado e de terceiros) (*1)				
Entrada-saldo anterior	3.506.068.332	4.734.231.004	6.135.927.750	14.376.227.087
(+) Entrada-no ano	0	739.946.465	2.179.293.887	2.919.240.352
(-) Devol.Principal Lvto Total-saldo anterior	1.799.162.625	0	1.802.308.832	3.601.471.458
(-) Devol.Principal Lvto Total-no ano	661.707.367	0	1.858.363.534	2.520.070.901
Saldo	**1.045.198.339**	**5.474.177.470**	**4.654.549.271**	**11.173.925.080**
Ajuste Monetário Parte Estado				
Atualização Monetária-saldo anterior	1.160.522.827	494.625.171	146.981.649	1.802.129.647
(+) Atualização Monetária-no ano	163.498.488	411.142.519	344.240.464	918.881.471
(-) Despesa com Correção Total-saldo anterior	543.100.785	0	51.798.288	594.899.073
(-) Despesa com Correção Total-no ano	324.184.922	0	98.896.471	423.081.394
Correção a Pagar	**456.735.609**	**905.767.690**	**340.527.353**	**1.703.030.652**
Soma = Saldo + Correção a Pagar	**1.501.933.948**	**6.379.945.160**	**4.995.076.624**	**12.876.955.732**

Fonte: documentos referentes ao 3º quadrimestre 2022 juntados no e-tcesp TC-005401.989.22-3 ev. 95.14 e ev. 95.20 a ev. 95.28 e documentos complementares encaminhados por e-mail.
Obs. (*1): Os valores da UG 200055 referem-se aos recursos da LC 151, UG 200056 ao recurso da EC 94 depósitos judiciais em que o Estado é parte, UG 200057 os recursos da EC 99 depósitos judiciais em que o Estado não é parte, e respectivos ajustes monetários.

Tabela 175 - Valores devidos e saldos dos Fundos de Reserva dos Depósitos Judiciais

Fundo de Reserva - Valores Acumulados em reais	UG 200055	UG 200056	UG 200057	Total
Devido ao Fundo de Reserva (*2)	536.414.420	2.069.348.732	5.000.269.336	7.606.032.489
Saldo do Fundo de Reserva (*3)	536.414.420	2.069.348.732	5.000.269.336	7.606.032.489
Diferença (*4)	**0**	**0**	**0**	**0**

Fonte: documentos referentes ao 3º quadrimestre 2022 juntados no e-tcesp TC-005401.989.22-3 ev. 95.14 e ev. 95.20 a ev. 95.28 e documentos complementares encaminhados por e-mail.
Obs.: (*2) art. 101, § 2º, I, ADCT "...mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 99, de 2017).
Obs.: (*3): dados do SIAFEM/SIGEO - mês dez/2022. Conta 113511102 - = DEPOSITOS JUDICIAIS - FUNDO DE RESERVA.

Informamos que na tabela 'Depósitos Judiciais e Administrativos' não estão inclusos os montantes do Fundo de Reserva, cuja tabela é apresentada em separado para fins de acompanhamento dos montantes devidos e saldos mantidos.

2.2.2 Controle Contábil Patrimonial

Os saldos mantidos em Fundo de Reserva (obs. 3 da tabela acima), controlados em contas do Ativo (R$ 7.606.032.489) são detalhados a seguir, demonstrados por legislação regulamentadora dos depósitos judiciais:

Tabela 176 - Saldo atual do Fundo de Reserva – Ativo

Saldo Atual - R$ 1,00

Código Nome Sub Item	Código Nome UG	nov/22	dez/22
1 - ATIVO		**7.493.138.415**	**7.606.032.489**
1135 - DEPOSITOS RESTITUIVEIS E VALORES VINCULADOS		**7.493.138.415**	**7.606.032.489**
1135111 - FUNDO DE RESERVA 30% - LC 151/2015		**7.493.138.415**	**7.606.032.489**
113511102 - = DEPOSITOS JUDICIAIS - FUNDO DE RESERVA	200055 - DEPÓSITO JUDICIAL LC 151/2015	604.607.388	536.414.420
	200056 - DEPOSITOS JUDICIAS EC-94/2016	2.027.136.914	2.069.348.732
	200057 - DEPOSITOS JUDICIAIS EC 99	4.861.394.113	5.000.269.336

Fonte: Sigeo.

Tais contas de ativo destinadas ao controle dos fundos de reserva têm como contrapartida contas do Passivo "218 – DEMAIS OBRIGAÇOES A CURTO PRAZO", em valores restituíveis, subitem "218814702 - = DEP JUD E ADM-LEVANTAMENTOS/FDO.RESERV.", saldo de R$ 7.627.662.779 em dezembro/2022, diferença de R$ 18.439.163 na UG 200055 – DEPOSITO JUDICIAL LC 151/2015 e R$ 3.191.129 na UG 200057 – DEPOSITOS JUDICIAIS EC 99.

Tabela 177 - Saldo atual do Fundo de Reserva – Passivo

Saldo Atual - R$ 1,00

Código Nome Sub Item	Código Nome UG	nov/22	dez/22
2 - PASSIVO E PATRIMONIO LIQUIDO			
218 - DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO		**-7.514.768.705**	**-7.627.662.779**
2188147 - DEPOSITOS JUD. E ADM. - LC 151/2015		**-7.514.768.705**	**-7.627.662.779**

218814702 - = DEP JUD E ADM-LEVANTAMENTOS/ FDO.RESERV.	200055 - DEPÓSITO JUDICIAL LC 151/2015	-623.046.550	-554.853.583
	200056 - DEPOSITOS JUDICIAS EC-94/2016	-2.027.136.914	-2.069.348.732
	200057 - DEPOSITOS JUDICIAIS EC 99	-4.864.585.241	-5.003.460.465

Fonte: Sigeo.

Os respectivos valores dos depósitos judiciais repassados ao Estado estão registrados em contas do Passivo "228 – DEMAIS OBRIGAÇÕES A LONGO PRAZO", código de subitem "228810302 - = DEP JUD E ADM PARTE ESTADO-LP", saldo de R$ 12.874.786.994 em dezembro de 2022:

Tabela 178 - Saldos dos Depósitos Judiciais em 2022

Saldo Atual - R$ 1,00

Código Nome Sub Item	Código Nome UG	nov/22	dez/22
2 - PASSIVO E PATRIMONIO LIQUIDO			
228 - DEMAIS OBRIGACOES A LONGO PRAZO		**-12.646.476.577**	**-12.874.786.994**
2288103 - DEPOSITOS JUDICIAIS		**-12.646.476.577**	**-12.874.786.994**
228810302 - = DEP JUD E ADM PARTE ESTADO-LP	200055 - DEPÓSITO JUDICIAL LC 151/2015	-1.517.900.028	-1.499.765.210
	200056 - DEPOSITOS JUDICIAS EC-94/2016	-6.260.836.347	-6.379.945.160
	200057 - DEPOSITOS JUDICIAIS EC 99	-4.867.740.202	-4.995.076.624

Fonte: Sigeo.

Quanto aos valores registrados na UG 200055 (R$ 1.499.765.210) há divergência em relação à apuração realizada pelo Departamento de Finanças (DFE). Abaixo os valores constantes da planilha de acompanhamento e controle de depósitos judiciais referente à UG 200055 - DEPÓSITO JUDICIAL LC 151/2015, conta 228810302-=DEP JUD E ADM PARTE ESTADO-LP[167], que totalizam R$ 1.501.933.940:

Figura 10 - Depósito Judicial LC 151/2015

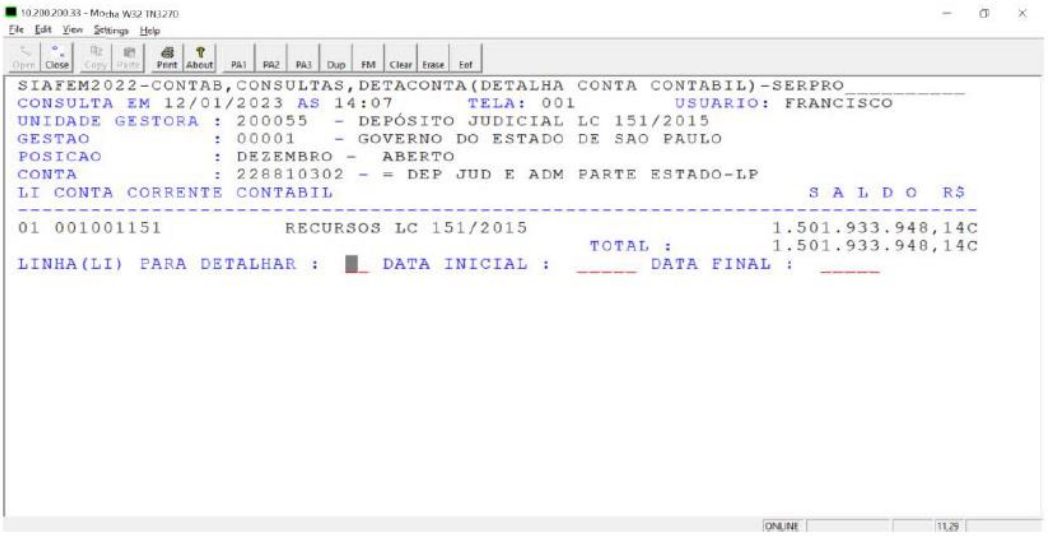
Depósitos Judiciais, Extrajudiciais e Administrativos - LC nº 151 - Decreto nº 61.460 de 27/08/2015

Acumulado 3º quadrimesre de 2022 (Inciso XIV do Artigo 3º - Instrução nº 01/2020 - T.C.E.)

	Depósito Parte Estado				
DATA	Entrada	Devol. Principal Lvto a Favor	Devol. Principal Lvto Contra	Devol. Principal Lvto Total	Saldo
TOTAL ACUMUL.	3.506.068.331,98	438.330.929,88	1.360.831.695,44	1.799.162.625,31	1.706.905.706,66
jan/2022	0,00	18.911.104,30	13.309.885,87	32.220.990,17	1.674.684.716,49
fev/2022	0,00	11.651.181,75	15.313.159,27	26.964.341,02	1.647.720.375,47
mar/2022	0,00	18.387.230,69	43.498.465,26	61.885.695,95	1.585.834.679,52
abr/2022	0,00	21.298.367,73	24.916.305,95	46.214.673,68	1.539.620.005,84
mai/2022	0,00	30.007.208,04	78.084.489,59	108.091.697,63	1.431.528.308,21
jun/2022	0,00	20.741.592,05	35.076.374,78	55.817.966,84	1.375.710.341,38
jul/2022	0,00	11.904.351,51	29.886.227,25	41.790.578,76	1.333.919.762,62
ago/2022	0,00	53.236.227,71	69.652.108,55	122.888.336,26	1.211.031.426,36
set/2022	0,00	19.558.759,39	45.162.667,58	64.721.426,97	1.146.309.999,38
out/2022	0,00	11.833.979,92	15.293.554,96	27.127.534,88	1.119.182.464,50
nov/2022	0,00	17.088.309,90	31.543.040,75	48.631.350,66	1.070.551.113,85
dez/2022	0,00	4.485.973,08	20.866.801,33	25.352.774,41	1.045.198.339,44
Total 2022	0,00	239.104.286,08	422.603.081,14	661.707.367,22	1.045.198.339,44
TOTAL ACUMUL.	3.506.068.331,98	677.435.215,96	1.783.434.776,58	2.460.869.992,54	1.045.198.339,44

[167] Anexo à resposta ao e-mail de 24-04-23 fornecidas por DFE em 28-04-23.

Ajuste Monetário Parte Estado				
Atualização Monetária Mensal	Despesa com Correção Lvto a Favor	Despesa com Correção Lvto Contra	Despesa com Correção Total	Correção a Pagar
1.160.522.827,41	**169.651.055,24**	**373.449.729,52**	**543.100.784,76**	**617.422.042,64**
14.183.250,76	10.413.531,23	4.843.779,24	15.257.310,48	616.347.982,93
12.736.792,08	6.541.587,76	5.650.696,57	12.192.284,33	616.892.490,69
14.677.643,27	10.527.958,99	16.405.684,64	26.933.643,63	604.636.490,33
13.390.804,19	12.487.723,61	9.563.671,98	22.051.395,58	595.975.898,93
15.469.613,01	18.207.271,65	30.738.543,72	48.945.815,37	562.499.696,56
14.448.945,06	12.871.663,09	14.190.658,14	27.062.321,23	549.886.320,40
14.310.116,64	7.578.831,02	12.284.132,34	19.862.963,36	544.333.473,67
14.918.346,77	34.585.681,79	29.317.793,53	63.903.475,32	495.348.345,12
12.949.639,04	14.448.430,34	19.406.918,51	33.855.348,85	474.442.635,32
12.132.193,86	8.251.595,28	6.744.053,99	14.995.649,26	471.579.179,92
11.815.529,20	12.105.179,69	14.213.004,17	26.318.183,86	457.076.525,26
12.465.614,42	3.238.783,40	9.567.747,58	12.806.530,98	456.735.608,70
163.498.488,30	**151.258.237,84**	**172.926.684,41**	**324.184.922,25**	**456.735.608,70**
1.324.021.315,71	**320.909.293,08**	**546.376.413,93**	**867.285.707,01**	**456.735.608,70**



Fonte: TC-005401.989.22 ev. 95.21 planilha Depósitos Judiciais, extrajudiciais e Administrativos-LC 151 e confirmada em resposta ao e-mail de 24-04-23 fornecidas pela DFE enviada em 28-04-23.

Recomendamos que sejam regularizadas a diferença de R$ 2.168.738 contabilizado a menor, em comparação à apuração dos controles da planilha de Depósitos Judiciais, Extrajudiciais e Administrativos – LC nº 151 elaborada pelo Departamento de Finanças.

2.2.3 Controle Contábil Orçamentário

O Comunicado SDG nº 29 de 27/05/2021[168], no intuito de uniformizar o entendimento a respeito da contabilização dos recursos

[168] Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG29-2021.pdf. Acesso em 22/01/2022.

provenientes de depósitos judiciais, extrajudiciais em que o ente é parte, nos termos da LC nº 151/15, EC nº 94/2016 e EC nº 99/2017 e dos princípios da transparência, oportunidade, prudência e evidenciação contábil, dentre outras disposições, comunicou a adoção das disposições da Instrução de Procedimentos Contábeis IPC-15 do Ministério da Fazenda/ Secretaria do Tesouro Nacional (STN)[169]:

Segundo a IPC-15[170] e a Nota Técnica Conjunta nº 35/2015/ SUCON /SURIN /SUPEF/STN/MF-DF[171], quando o ente for parte do litígio, deverá ser registrada receita orçamentária conforme este objeto, respeitando-se todas as vinculações legais.

Assim, caso o depósito seja referente a uma ação relativa ao pagamento de um determinado tributo, o registro orçamentário do valor transferido ao tesouro do ente, antes de encerrado o processo litigioso, deverá observar a mesma natureza do tributo objeto de questionamento, portanto, contabiliza-se o ingresso como receita corrente e deverão ser observadas todas as vinculações.

A IPC-15 da STN, ao considerar o ingresso dos 70% como receita de acordo com o objeto da lide, determina que em caso de sentença favorável ao ente, será efetuada a contabilização apenas do ingresso dos 30% que constavam no fundo de reserva.

---

[169] C) Os registros contábeis referentes aos recursos oriundos de depósitos judiciais e extrajudiciais **relacionados a processos dos quais o ente público faça parte**, **bem como de depósitos de terceiros deverão ser efetuados seguindo as orientações previstas na Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 15 da Secretaria do Tesouro Nacional**. Esta instrução adotou na definição dos roteiros contábeis as seguintes premissas:
...
3. Depósitos referentes a lides nas quais o ente público é parte:
a. Deverá haver a identificação do objeto da lide, **de modo a ser registrada receita orçamentária conforme este objeto**, **respeitando-se todas as vinculações legais** – nestes casos, destaca-se que os Tribunais deverão informar a qual objeto o depósito diz respeito;
b. Não sendo possível identificar a origem dos recursos quando do ingresso, o ente público deverá proceder com classificação genérica, e reclassificar tão logo possível a identificação desta origem. De todo modo, **destaca-se a importância do trabalho conjunto ao Tribunal de Justiça** para classificação do recurso na origem, **de modo a observar-se as vinculações**;
...
4. Depósitos de lides de terceiros:
a. A devolução dos recursos, na eventualidade da cobertura do fundo de reserva (recursos disponibilizados no Tribunal de Justiça para dar liquidez e honrar as obrigações decorrentes das sentenças transitadas em julgado), será realizada por meio de execução orçamentária, tendo como elemento de despesa o 93 –Indenizações e Restituições. Neste caso, o registro corresponderá a uma despesa de capital.
b. Para fins de controle das origens de recursos (depósitos nas quais o ente é parte ou de terceiros), recomenda-se a segregação das fontes de recursos, com utilização de códigos distintos para cada origem. (grifos nossos).

[170] Instruções de Procedimentos Contábeis nº 15 – 2018 - Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10600. Acesso em 29/04/2023.

[171] Nota Técnica Conjunta nº 35/2015/ SUCON /SURIN /SUPEF/STN/MF-DF, de 29/09/2015. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos///apex//producao//sistemas//thot//arquivos//publicacoes/33963_1141828/anexos/9226_346749///Nota%20T%C3%A9cnica%20Conjunta%2035-2015%20SUCON-SURIN-SUPEF%20-%20Dep%C3%B3sitos%20Judiciais%20(2).pdf?v=6456. Acesso em 29/04/2023.

Em caso de decisão desfavorável ao ente, se necessária a recomposição do fundo de reserva, será realizada dedução da receita orçamentária do exercício em curso de acordo com o objeto da lide, ou não havendo saldo de receita para respectiva dedução, será registrada despesa orçamentária (Despesa Corrente - 3.3.90.93 Indenizações e Restituições).

O Estado de São Paulo, através do Decreto nº 61.460/2015, que disciplinou os procedimentos relativos ao repasse de depósitos judiciais e administrativos ao Estado de São Paulo nos termos da LC nº 151/2015, e Resolução do Secretário da Fazenda SF nº 55/2015, dispõe que o ingresso dos depósitos (70%) será registrado como receita orçamentária de capital, em subalínea específica, bem como identificados com uma fonte de recursos específica. O reconhecimento como receita corrente tributária somente acontece quando da resolução do litígio com ganho de causa para o ente federado[172].

> No Estado, o reconhecimento como receita de acordo com o objeto da lide, acontece quando da resolução do litígio onde o Estado é parte e com ganho de causa para o ente federado, incidindo nesse momento, todas as vinculações constitucionais e legais.

O Decreto nº 62.411, de 03 de janeiro de 2017 disciplinou os procedimentos relativos ao repasse de depósitos judiciais e administrativos ao Estado de São Paulo nos termos da EC 94/2016 produzindo efeitos durante o período em que vigorar o regime de pagamentos instituído pela EC 94/2016 ficando suspensas pelo referido período as disposições do Decreto nº 61.460/2015 (art. 10). No art. 1º, I e II, deste decreto, dispõe que os ingressos dos depósitos judiciais e administrativos, tributários e não tributários em processos em que o Estado seja parte, 75%, e do montante dos demais depósitos judiciais, 10%, serão registrados como receita orçamentária de capital, em subalínea específica, bem como identificados com uma fonte de recurso específica (art. 7º). O reconhecimento como receita corrente somente acontece quando da resolução do litígio após decisão final favorável ao Estado (Resolução SF nº 49/2017).

Consultada à época, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informa que[173], caso o litígio ganho por parte do Estado corresponda a receita tributária, o Procurador responsável na PGE emite guia de recolhimento no código de arrecadação, quando do levantamento dos valores, seguindo a respectiva subalínea. O total corresponde a 25% enviado pelo Banco do Brasil à

[172] INFORMAÇÃO CAF-G Nº 0001/2023.

[173] Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 30/2021.

conta única e a diferença para compor o valor de 100% da guia fica sob a responsabilidade do Tesouro.

O registro, quando do ingresso dos depósitos vem se dando em conta '2990.00.11-DEMAIS RECEITAS DE CAPITAL – PRINCIPAL', no valor de R$ 2.919.240 mil, de janeiro a dezembro de 2022, sendo R$ 739.946 mil na fonte 001001094–REC.DEP.JUDICIAL-EC.94/2016 e R$ 2.179.294 mil na fonte 001001099–E.C.99/2017–DEP.JUDIC.–ESTADO NÃO PARTE.

Isto significa que, em 2022, o Estado contabilizou como receita de capital recebida a quantia de R$ 2,92 bilhões, já descontada a parcela referente ao Fundo de Reserva.

Tabela179 - Registro dos depósitos judiciais até o 3º quadrimestre de 2022

R$ milhares

Código Nome Tipo	Código Nome Fonte Detalhada	3º Q 2022
29900011 - DEMAIS RECEITAS DE CAPITAL - PRINCIPAL		**2.919.240**
29900011 - DEMAIS RECEITAS DE CAPITAL - PRINCIPAL	001001094 - REC.DEP.JUDICIAL-EC 94/2016	739.946
	001001099 - E.C.99/2017-DEP.JUDIC.-ESTADO NAO PARTE	2.179.294

Fonte: Sigeo.

Assim, o procedimento adotado pelo Estado de São Paulo contabilizando os recursos recebidos em que o Estado é parte como receitas de capital está em desacordo com o que foi determinado pelo Comunicado SDG nº 29/2021, que se alinhou às disposições da Instrução de Procedimento Contábil, IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais conf. LC 151/2015, EC 94/2016 e EC 99/2017.

Neste sentido houve recomendação no Parecer do exercício de 2021, conforme abaixo:

> 3.4 Depósitos judiciais: Adote o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais. Referido procedimento preza pelos princípios contábeis da prudência, oportunidade, evidenciação contábil e transparência.

Durante os trabalhos de fiscalização, requisitou-se à PGE o detalhamento dos valores recebidos de depósitos judiciais onde o Estado é Parte. O objetivo era segregar o montante total por espécie tributária (ICMS, IPVA ou ITCMD), de modo a viabilizar o registro contábil da forma determinada pela normatização citada "conforme objeto da lide" e a apuração das vinculações que incidem sobre a receita tributária (participação municípios, educação, saúde

e outros). Evidência[174] que se chegou é que, dentre a informação repassada pelo TJSP não consta esta segregação, sendo esta portanto, uma barreira técnica para o registro contábil “conforme objeto da lide”.

Em reuniões realizadas com a Secretaria da Fazenda, os técnicos esclarecem ainda que, se realizado o registro contábil da receita pertinente aos processos vinculados aos depósitos judiciais onde o Estado é parte, antes da decisão final da justiça, ocorreria redução significativa dos recursos destinados ao pagamento de precatórios, em função da repartição com as vinculações ferindo o objetivo das emendas constitucionais que determinam a destinação exclusiva à quitação dos precatórios (INFORMAÇÃO CAF-G nº 0001/2023).

Esclarece ainda que, como os recursos dos depósitos judiciais são transferidos, no momento do seu ingresso, para contas do TJSP destinadas ao pagamento dos precatórios, a gestão estadual teria que alocar ou desembolsar de imediato, recursos de outras origens à repartição da quota-parte dos municípios e das vinculações constitucionais e legais da educação, saúde, Fapesp, Pasep e regime especial de pagamento de precatórios, impactando o fluxo financeiro do Tesouro e comprometendo a viabilidade do mecanismo de financiamento de pagamento dos precatórios.

A título de exemplo, pondera que, do montante apontado acima como depósitos judiciais oriundos de processos onde o Estado é parte (R$ 739.946 mil), supondo tratarem-se exclusivamente de ICMS e, contabilizados segundo determina IPC 15 e Comunicado SDG nº 29/2021, deveriam ser destinados: 25% para Municípios; e, do líquido, destinar às vinculações - 30% para educação; 12% para saúde; 1% para Fapesp; 1% para Pasep, além de 1,5% para o Regime Especial de precatórios, totalizando uma carga para desembolso pelos cofres públicos de 59,1% do recurso recebido a título de depósitos judiciais.

Assim, o Estado vem adotando procedimento diferente das orientações da Instrução de Procedimentos Contábeis 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais e Comunicado SDG nº 29/2021, e apresenta os cálculos acima, onde se baseia para entender como inviável o registro de tais recursos como Receita Corrente Tributária.

Diante deste cenário, resumimos a situação vigente e que atende às normas técnicas (IPC 15 e Comunicado SDG nº 29/2021): o recurso originário de depósitos judiciais onde o Estado é parte (R$ 739.946 mil em 2022) possui

[174] Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 30/2021-complementação - Informação CGE 15 2021 requisição DCG-1 30 2021 (3) e Anexos.

uma contrapartida da gestão estadual, no ano de seu recebimento, de 59,1% dos valores recebidos. Se cumprido, com o passar dos anos os ajustes vão acontecendo: a) na medida em que o Estado perde a lide, o montante vai sendo deduzido da Receita corrente do exercício e, por consequência, reduzindo os valores que seriam destinados aos municípios e às demais vinculações; b) na medida em que o Estado ganha a lide, o montante não provoca impactos na receita corrente e nas vinculações, pois estas já ocorreram no ano de utilização dos recursos.

De outro lado, caso a opção da gestão estadual fosse por não utilizar recursos originários de depósitos judiciais onde é parte, diante da análise "custo-benefício" realizada, deveria arcar com a diferença de pagamentos de precatórios, no que excede ao 1,5% da Receita Corrente Líquida.

Portanto, estes são os fatos. O Estado de São Paulo não adota o procedimento de reconhecimento da receita corrente, **conforme objeto da lide,** e não destina as respectivas vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais em que o Estado é parte, nos termos do Comunicado SDG nº 29/2021 e IPC 15.

E, diante do impasse e das alegadas dificuldades técnicas (não identificação da espécie tributária objeto da lide) e financeiras (destinar às vinculações, de imediato, 59,1% dos recursos recebidos a título de adiantamento de depósitos judiciais onde é parte), a gestão estadual requer revisão da recomendação deste TCESP, constante do Parecer Prévio – exercício de 2021, situação que submetemos ao Conselheiro Relator das Contas do Governador do exercício de 2022, em razão de implicar em decisão contrária à normatização técnica até então vigente.

VI – PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O regime de concessão de obras públicas, de concessão e permissão de serviços públicos foi instituído no Estado de São Paulo pela Lei nº 7.835, de 08 de maio de 1992. E, para estes fins, conceituou, em seu art. 2º:

> I - Poder Concedente: o Estado, titular da obra ou do serviço público objeto da concessão ou permissão;
>
> II - **concessão de obra pública**: a delegação contratual, à empresa individual ou coletiva ou a consórcio de empresas, da construção, reforma, ampliação ou conservação e da exploração pelo concessionário, **por sua conta e risco e por prazo certo**, de obra pública destinada ao uso do povo, **remunerada basicamente pela cobrança de tarifas dos usuários**;
>
> III - **concessão de serviço público**: a delegação contratual, à empresa individual ou coletiva ou a consórcio de empresas, da prestação de serviço público, **por sua conta e risco e por prazo certo**, **remunerada basicamente pela cobrança de tarifas dos usuários**;
>
> IV - **permissão de serviço público**: a delegação unilateral, discricionária e precária, à empresa individual ou coletiva ou a consórcio de empresas, da prestação de serviço de utilidade pública, **por sua conta e risco**, **remunerada por tarifa cobrada dos usuários, feita em situações excepcionais, caracterizadas pela urgência**. **(negritos nossos)**

As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos também devem respeitar as disposições da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, aplicável aos entes subnacionais, sendo permitido que estes promovam revisões e adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei.

A Lei Estadual n° 9.361, de 05 de julho de 1996 criou o Programa Estadual de Desestatização (PED), com os seguintes objetivos:

> **I -** reordenar a atuação do Estado, propiciando à iniciativa privada:
> **a)** a execução de atividades econômicas exploradas pelo setor público; e
> **b)** a prestação de serviços públicos e a execução de obras de infra-estrutura, possibilitando a retomada de investimentos nessas áreas;
>
> **II -** permitir à Administração Pública;
> **a)** a concentração de esforços e recursos nas atividades em que a presença do Estado seja indispensável para a consecução das prioridades de governo, especialmente nas áreas de educação, saúde e segurança pública; e
> **b)** o oferecimento de serviços e equipamentos públicos com atendimento dos requisitos de modicidade, regularidade e eficiência, garantida a fiscalização pelos usuários;

> **III -** contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do Estado. (art. 1º da Lei nº 9.361/1996)

Posteriormente, o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), no Estado de São Paulo, foi instituído pela Lei Estadual nº 11.688 de 19/05/2004, que define:

> **Artigo 5º -** Parcerias público-privadas são mecanismos de colaboração entre o Estado e agentes do setor privado, remunerados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados, podendo ter por objeto:
>
> **I -** a implantação, ampliação, melhoramento, reforma, manutenção ou gestão de infra-estrutura pública;
> **II -** a prestação de serviço público;
> **III -** a exploração de bem público;
> **IV -** a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, tais como marcas, patentes, bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão, resguardada a privacidade de informações sigilosas disponíveis para o Estado.
> **§ 1º -** Não serão objeto de parcerias público-privadas a mera terceirização de mão-de-obra e as prestações singelas ou isoladas.
> **§ 2º -** Os contratos de parceria público-privada deverão prever que, no caso de seu objeto reportar-se a setores regulados, as regras de desempenho das atividades e serviços deverão ficar submetidas àquelas determinadas pela agência reguladora correspondente.

As leis que instituíram os programas (PED e PPP) também criaram seus respectivos conselhos:

- **Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização** (CDPED): diretamente subordinado ao Governador do Estado, possui a gestão superior do Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infraestrutura[175];

- **Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas** (CGPPP): vinculado ao Gabinete do Governador, é a instância colegiada deliberativa, consultiva, avaliativa e fiscalizadora do Programa Estadual de PPPs; possui a competência de fiscalizar a execução das parcerias público-privadas, além de opinar sobre alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos.

As atas das reuniões do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) são disponibilizadas na Plataforma Digital

[175] Decreto nº 41.150, de 13 de setembro de 1996. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1996/decreto-41150-13.09.1996.html.

de Parcerias[176]. Esta plataforma se apresenta como um canal de apresentação de novas oportunidades de negócios e mecanismo de facilitação à submissão de propostas de novos projetos para desenvolvimento conjunto entre o público e privado. Porém, também possui informações sobre as parcerias e projetos já contratados.

Os incisos XI, XII e XIII do art. 5º das Instruções Normativas nº 01/2020 do TCESP exigem a apresentação das seguintes informações e documentos anualmente:

> XI - informações circunstanciadas do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização - CDPED e do Conselho Gestor de Parcerias Público Privadas - CGPPP sobre as atividades desenvolvidas, tanto as realizadas no exercício em exame quanto as de exercícios anteriores cujos processos estejam em andamento, exigência extensiva a eventuais Conselhos criados com o objetivo de dirigir programas de desestatização de atividades do Estado;
>
> XII - demonstrativo das Parcerias Público-Privadas (PPPs), contendo data da assinatura, prazo e valor do contrato, bem como o valor despendido no exercício e o acumulado em relação a cada contrato;
>
> XIII - relatórios detalhados das atividades desenvolvidas no período e de desempenho dos contratos de Parcerias Público-Privadas, encaminhados semestralmente pelo Conselho Gestor do Programa de PPP à Assembleia Legislativa;

Desta forma, os conselhos (CDPED e CGPPP) encaminharam[177] Relatório Conjunto de Atividades (eventos 94.20 e 94.22), relativo ao ano de 2022, onde consta Carteira atual do PED e das PPPs, conforme quadro a seguir:

Quadro 11 – Carteira do Programa Estadual de Desestatização e do Programa de Parcerias Público-Privadas

Sumário dos Estágios	Número Carteira do PED	Número Carteira das PPPs
Projetos contratados	39 contratos assinados ao longo da instituição do Programa – atualmente, 36 vigentes e em execução	12 contratos assinados ao longo da aplicação do Programa – atualmente, 11 vigentes e em execução*
Licitação Encerrada (Em Contratação)	01 projeto	
Modelagem Aprovada- Edital Publicado ou Autorizado	03 projetos	01 projeto
Modelagem Preliminar Aprovada - Fases de Audiências e Consulta Pública	03 projetos	03 projetos
Em análise no âmbito do Grupo de Trabalho	05 projetos	01 projeto

Fonte: Relatório de Atividades do Programa Estadual de Desestatização (2022). Evento 94.20, págs. 15 e 26.
* Verificou-se posteriormente que houve uma rescisão contratual durante o exercício de 2022, portanto, atualmente são 10 vigentes e em execução (BGE, 2022, p. 181).

[176] Plataforma Digital de Parcerias. Disponível em: https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/ConselhoGestor/atas. Acesso em 09/05/2023.

[177] Nos termos do artigo 5º, inciso VIII, da Lei Estadual a nº 9.361 de 5 de julho de 1996; e do artigo 5º, incisos II e III do Decreto Estadual nº 41.150 de 13 de setembro de 1996; em cumprimento ao disposto no artigo 5º, incisos XI a XIV, das Instruções 01/2020 do TCESP.

Em relação ao inciso XIV do art. 5º das Instruções nº 01/2020, que exige a apresentação de atas das reuniões semestrais conjuntas entre Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário de Fazenda e Planejamento e Comissões Legislativas, realizadas na Assembleia Legislativa para prestar esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor e apresentar resultados auferidos com as parcerias, a Secretaria de Parcerias em Investimentos informou[178]:

> Informamos que a partir de 2020, as reuniões foram suspensas em razão das medidas adotadas pelo Governo Estadual para controle da pandemia de Covid-19, e até a presente data não ocorreu decisão de retomá-las.

Cabe mencionar que a realização das reuniões semestrais, na ALESP, para prestação de esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor do PPP e apresentação dos resultados auferidos com as parcerias é uma exigência legal prevista na Lei Estadual nº 11.688/2004 art. 3º § 10, portanto devem ser realizadas.

> **§ 10 -** O Presidente do Conselho Gestor e o Secretário de Economia e Planejamento comparecerão, semestralmente, à Assembleia Legislativa, para, em reunião conjunta das Comissões de Economia e Planejamento, de Serviços e Obras Públicas e de Fiscalização e Controle, prestar esclarecimentos sobre as atividades do órgão e apresentar os resultados de parcerias auferidos no semestre.

Assim, observa-se que o funcionamento dos conselhos é essencial para o fiel acompanhamento das atividades desenvolvidas e resultados dos contratos firmados. A obrigatoriedade da prestação de contas tem o objetivo principal de evitar possíveis prejuízos à transparência pública e ao exercício do Controle Externo exercido pela Assembleia Legislativa do Estado por meio de suas Comissões, pelo Tribunal de Contas e, ainda, o Controle Social.

Segundo a LDO 2022, são também atores na gestão dos contratos de concessões comuns e PPPs no Estado de São Paulo[179]:

- **Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Parcerias Públicos-Privadas (CAC-PPP)**, vinculada à Subsecretaria de Parcerias da Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão: comissão intersecretarial à qual compete o acompanhamento dos contratos de PPPs; reestruturada pelo Decreto Estadual nº 62.540/2017;

[178] TC-005128.989.22-5 - evento 94.22.

[179] Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021 - LDO 2022, p. 72. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO_2022.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

- **Companhia Paulista de Parcerias (CPP)**: tem como missão apoiar o Governo do Estado nas diversas etapas dos arranjos negociais, com ênfase na gestão de ativos e nas parcerias com o setor privado, sobretudo quando envolvam a prestação de garantias ou algum suporte financeiro inicial e transitório; criada por meio da Lei Estadual nº 11.688/2004[180]; e

- **Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE-SP)**, vinculada diretamente ao Governador: exerce as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, com atribuições como a orientação nas contratações realizadas e em grandes projetos de infraestrutura, como é o caso das concessões comuns e PPPs.

2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Federal nº 11.079 de 30/12/2004 instituiu normas gerais para licitação e contratação de Parceria público-privada (PPP) no âmbito da administração pública, definindo:

> Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.
>
> § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.
>
> § 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.
>
> § 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Ou seja, as PPPs podem ser classificadas como concessões administrativas (nas quais há contraprestação integral por parte do Estado) ou concessões patrocinadas (cuja remuneração é feita parte pelo Estado e parte pela cobrança de tarifas dos usuários).[181]

Atualmente este programa é composto por uma carteira com 10 contratos de PPPs vigentes (6 concessões administrativas e 4 concessões patrocinadas), além de dois contratos extintos, conforme segue:

---

[180] Disponível em: https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/empresas/cpp/ e https://portal.fazenda.sp.gov.br/Institucional/Paginas/CPP/CPP.aspx. Acesso em 05/05/2021.

[181] Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021 - LDO 2022, p. 72. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO_2022.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

Quadro 12 – Carteira Parcerias Público-Privadas Estaduais – por setor de atividade

Projeto	Processo TCESP	Classificação	Assinatura do contrato	Valor do Contrato (R$)	Vigência original	Situação
TRILHOS						
Linha 4 Amarela – Metrô	6826.989.22-0	Patrocinada	29/11/2006	790.000.000,00	29/11/2038	em operação (*2)
Linha 8 Diamante – CPTM	15014/026/10	Administrativa	19/03/2010	1.802.440.214,02	19/03/2030	em operação (*1)
Linha 6 Laranja – Metrô	24631.989.21-7	Patrocinada	18/12/2013	23.138.729.185,58	18/12/2038	transferido
			06/07/2020		10/07/2042	em implantação (*2)
SIM da RMBS sistema VLT	18177.989.21-7	Patrocinada	23/06/2015	5.581.463.838,00	21/12/2035	operação parcial (*3)
Linha 18 Bronze – CPTM	32679/026/14	Patrocinada	22/08/2014	13.186.610.736,27	22/08/2040	extinto (*4)
SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS						
Sistema Produtor do Alto Tietê - ETA Taiaçupeba	5976.989.22-8	Administrativa	18/06/2008	997.377.948,00	01/02/2024	em operação (*1)
Sistema Produtor de São Lourenço	23365.989.21-9	Administrativa	21/08/2013	6.045.746.601,52	10/04/2039	em operação (*1)
SAÚDE						
FURP – Planta de Produção Américo de Brasiliense	19594.989.21-2	Administrativa	22/08/2013	2.544.100.000,00	22/08/2028	extinto (*5)
Complexos Hospitalares -Hospital Sorocaba	23538.989.21-1	Administrativa	02/09/2014	1.367.061.247,53	01/09/2035	em operação (*1)
Complexos Hospitalares -Hospital São José dos Campos e Pérola Byington	23655.989.21-8	Administrativa	01/09/2014	2.654.663.503,34	01/09/2035	em implantação (*2)
LOGÍSTICA E TRANSPORTES						
Lote 27 - Tamoios e Contornos	21367.989.21-7	Patrocinada	19/12/2014	3.906.334.654,07	16/04/2045	operação parcial (*3)
HABITAÇÃO						
Habitação (1º Lote - Centro de SP)	8821.989.22-5	Administrativa	23/03/2015	1.857.709.240,00	22/11/1935	operação parcial (*3)

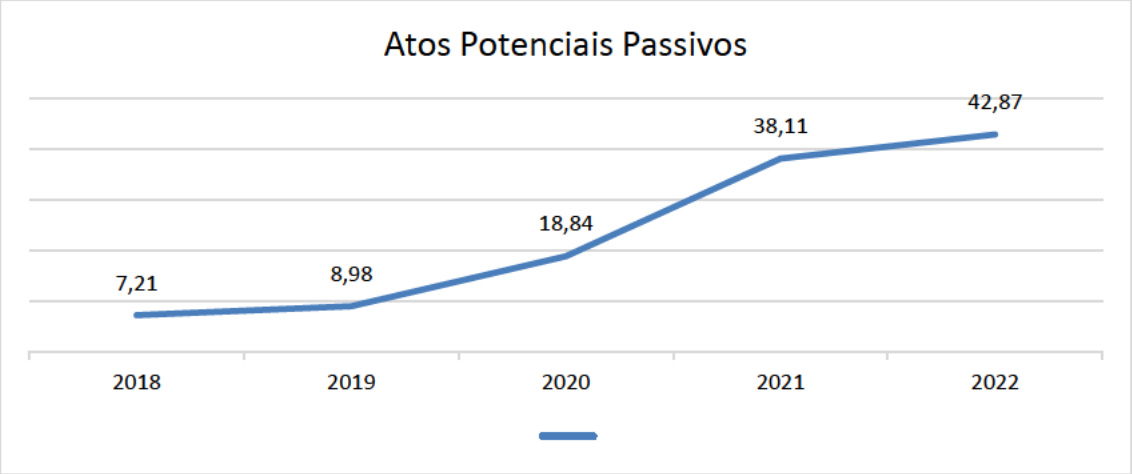
Fonte: Elaborado pela DCG-1 com base em informações do Anexo II da LDO 2022 (p. 73) e BGE 2022 (p. 180-181), processos cadastrados no TCESP (disponíveis nos sistemas e-TCESP e Prodesp/Mocha) e Requisição de Documentos e Informações DCG-1 - 20-2022 - Concessões e PPPs.
(*1) Infraestrutura integralmente instalada e serviços já iniciados conduzidos pelo parceiro privado.
(*2) Fase de implantação dos investimentos para disponibilização da infraestrutura que será operada.
(*3) Prestação parcial dos serviços e, concomitantemente, execução de obras.
(*4) Desde março de 2019, o Governo anunciou o cancelamento da linha 18 e a concessionária Vem ABC instaurou processo de arbitragem em 19/10/2020, com a finalidade de pedir indenização no valor de R$ 950 milhões (em valores de 2014, quando o contrato foi assinado) (BGE 2022, p. 180).
(*5) Contrato constava como suspenso na LDO 2022 (Anexo II, p. 73), porém foi extinto posteriormente (Termo de Rescisão Contratual Amigável publicado no DOE-SP em 12/08/2022).

2.1 AVALIAÇÃO DE ATIVOS, PASSIVOS E PASSIVOS CONTINGENTES

Em 2022, a Contadoria Geral do Estado (CGE) apura que o total de ativos constituídos pelas Parcerias Público-Privadas é de R$ 16.035.710 mil e o valor total do Passivo decorrente é de R$ 9.834.923 mil referente a obrigações decorrentes dos ativos constituídos pelas PPPs (BGE 2022, p. 258).

Quanto aos Passivos Contingentes, são reconhecidos em contas de controle (classes 7 e 8 do Plano de Contas), desde o exercício de 2017. Foram reconhecidos os Atos Potenciais Passivos decorrentes dos contratos de PPPs (valores de obrigações contratuais decorrentes das contraprestações futuras, riscos e garantias concedidas), cujo valor totalizou R$ 18,84 bilhões em 2020, 38,11 bilhões em 2021, e 42,87 bilhões em 2022.

Gráfico 34 - Evolução dos Passivos contingentes nos últimos 5 anos R$ bilhões



Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados retirados do Portal da Secretaria de Fazenda. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao. Acesso em: 21/04/2023.

Tabela 180 – Composição dos Atos Potenciais Passivos

R$ milhares

Atos Potenciais Passivos	31/12/2021	AV	31/12/2022	AV	AH (2022/2021)
Obrigações contratuais	34.741.088	91,16%	38.911.174	90,76%	12,00%
Riscos Não Provisionados	1.015.050	2,66%	1.545.394	3,60%	52,25%
Garantias concedidas	2.352.392	6,17%	2.415.377	5,63%	2,68%
Total	**38.108.530**	**100,00%**	**42.871.945**	100,00%	**12,50%**

Fonte: BGE (2022, p. 258).

Em 2022, conforme se observa na tabela acima, as obrigações contratuais representam 90,76% de todos os atos potenciais passivos. Ademais, verifica-se, nos dados disponibilizados pelo BGE, um aumento de 12,5% no total dos passivos contingentes entre 2021 e 2022. As obrigações contratuais aumentaram 12% e os riscos não provisionados subiram 52,25% no período.

A Tabela a seguir demonstra os valores dos ativos, passivos e os Passivos Contingentes das PPPs publicados no RREO do 6º bimestre de 2022.

Tabela 181 – Impactos das contratações das PPPS no Estado

R$ milhares

IMPACTOS DAS CONTRATAÇÕES DE PPP	2021	2022	AH
TOTAL DE ATIVOS	**10.492.531**	**16.035.710**	52,83%
Ativos Constituídos pela SPE	10.492.531	16.035.710	52,83%
TOTAL DE PASSIVOS	**10.837.989**	**9.834.923**	-9,26%
Obrigações decorrentes de Ativos Constituídos pela SPE	10.837.989	9.834.923	-9,26%
Provisões de PPP	-	-	-
Outros passivos	-	-	-
ATOS POTENCIAIS PASSIVOS	**38.108.530**	**42.871.945**	12,50%
Obrigações contratuais (Contraprestações futuras)	**34.741.088**	**38.911.174**	12,00%
Riscos Não Provisionados (riscos previstos em contrato)	**1.015.050**	**1.545.394**	52,25%
Garantias concedidas pelo Poder Concedente	**2.352.392**	**2.415.377**	2,68%
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - IFAB - FURP	48.031	0	-100,00%
Habitação - Lote I - SH	1.338.131	1.467.482	9,67%
Tamoios	281.297	316.471	12,50%
Sist. Int. Metrop. da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	19.742	21.813	10,49%
Linha 4 - Metrô	68.346	0	-100,00%
Linha 6 - Metrô	377.416	417.008	10,49%
Linha 8 - CPTM	22.529	24.187	7,36%
Complexos Hospitalares - SS	196.900	168.416	-14,47%
Outros Passivos Contingentes	**-**	**-**	**-**

Fonte: Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2022 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao. Acesso em: 21/04/2023.

Verificou-se o mesmo apontamento do exercício anterior (2021) quanto ao registro de passivos em duas contas distintas (BGE, 2022, p. 180) que totalizaram R$ 1.164 milhões em obrigações com as Parcerias Público Privadas:

- Obrigações decorrentes de Contratos de PPP: no montante de R$ 709,66 milhões, sendo R$ 115,05 milhões do curto prazo e R$ 594,61 no longo prazo;
- Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos: montante de R$ 454,41 milhões, no curto prazo.

Tabela 182 – Composição das Demais Obrigações – em 31/12/2022

R$ milhares

Demais Obrigações - Composição	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
Total	**16.273.953.720**	**13.559.053.344**	**29.833.007.064**

Fonte: BGE, 2022, p. 180.

2.2 Registro e Contabilização das Despesas com PPPs

As despesas com PPPs são registradas em modalidade de aplicação específica de despesa (código 67- Execução de Contrato de PPP). Em 2022 a despesa orçamentária executada sob esta modalidade totalizou R$ 1,40 bilhão que, comparada à de 2021 no valor de R$ 641 milhões (BGE, 2022, p. 70), representa crescimento de 119,14%.

Desde o exercício de 2019, a fiscalização vem apontando diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação "67". Em 2022 a diferença persiste e, o Anexo 13 passou a apresentar em nota explicativa que:

> 5) As informações de despesas de execução de contratos de PPPs, até o 4o bimestre do exercício de 2022, foram apresentadas em seus valores liquidados. Desde o 5o bimestre, a informação apresentada passou a ser conforme orientado no MDF 12 ed. **Informa-se que há execução de despesas relativas a contratos de PPPs em outras modalidades de gasto que não a modalidade 67**. (BGE 2022, p. 258). Negrito nosso.

Cabe ressaltar que essas diferenças não foram esclarecidas nos exercícios de 2020, 2021 e 2022. Dessa forma, reitera-se a recomendação para que a contadoria passe a apresentar, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis, como recorrentemente vem sendo

recomendado em processo específico de acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Acessório 3[182].

2.3 INFORMAÇÕES DOS DEMONSTRATIVOS DA LRF[183]

Conforme a Lei nº 11.079, de 10/02/2004, as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias contratadas pelo Estado não poderão exceder o limite de 5% da RCL – Receita Corrente Líquida (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012).

Até o 6º bimestre de 2022, as despesas de contratos de PPP do Ente Federado totalizaram R$ 4.508.587 mil (exceto estatais não dependentes R$ 629.300 mil), atingindo percentual de 1,96% da RCL, dentro do limite estabelecido pela citada lei. A seguir, demonstramos as despesas previstas e realizadas, no âmbito das PPPs:

Tabela 183 – Despesas das PPPs previstas e liquidadas

R$ milhares

DESPESAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	2022 - DESPESA PREVISTA	2022- DESPESA LIQUIDADA
DO ENTE FEDERADO	**4.217.459**	**4.508.587**
Linha 4 – Metrô	244.750	168.101
Linha 8 – CPTM	415.247	540.484
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense - IFAB - FURP	6.304	50.000
Linha 6 – Metrô	1.834.743	1.705.935
Linha 18 – Metrô	0	0
Complexos Hospitalares de São Paulo - SES	323.886	292.901
Rodovia dos Tamoios – SLT	1.145.754	1.512.839
Habitação - Lote I – SH	99.746	89.090
Sist. Int. Metropolitano da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	147.030	101.627
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (*1)	**201.368.434**	**229.464.781**
DESPESA DO ENTE FEDERADO / RCL	**2,41%**	**1,96%**
DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES	**632.743**	**629.300**
Sistema Produtor Alto Tietê – Sabesp	152.459	150.855
Sistema Produtor São Lourenço - Sabesp	480.285	478.445
SOMA	**4.850.202**	**5.137.887**

Fonte: BGE, 2022, p. 258.
Obs.1: dados dos contratos conforme publicado no Portal da Transparência Estadual.
Obs.2: despesas prevista e liquidada conforme RREO (LRF) – Anexo XIII - Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas - 6º Bimestre/2022.

[182] TC-005399.989.22 – Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – exercício de 2022.

[183] Referidas informações são objeto de acompanhamento bimestral através do acessório 3 – Acompanhamento da LRF – TC-010099.989.20.

Por fim, estudo evolutivo apresentado no Relatório Conjunto de Atividades (2022)[184] informa que as despesas da carteira de Projetos de PPP do Estado, nos próximos 10 anos, estarão dentro dos limites estabelecidos de 5% da Receita Corrente Líquida, atingindo o percentual máximo de 2,15% em 2026.

3 PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

Além das PPPs citadas, a LDO 2022 de julho/2021 informou que o Estado possui 30 concessões comuns, porém não as relacionam[185].

Nos contratos de concessão comum, a remuneração se dá por meio da arrecadação de tarifas por usuários e receitas acessórias provenientes da exploração direta dos ativos, não demandando contraprestações por parte do Estado.[186] No entanto, na eventual ocorrência de desequilíbrio econômico-financeira do contrato que afete a Concessionária, o Governo do Estado de São Paulo aponta como as alternativas mais comuns:

(i) Aporte de recursos pelo Tesouro;

(ii) Aumento tarifário;

(iii) Postergação de investimento obrigatório; e

(iv) Prorrogação do prazo de concessão.[187]

Segundo Relatório Conjunto de Atividades (evento 94.20), são 39 contratos assinados pelo Programa Estadual de Desestatização (PED), dentre os quais 36 encontram-se vigentes e em execução, relacionados a seguir:

[184] TC-005128.989.22-5 Evento 94.20, p. 34.

[185] Lei Estadual nº 17.387, de 22 de julho de 2021 - LDO 2022, p. 72. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO_2022.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

[186] Ibid. p. 73.

[187] Ibid. p. 84.

Quadro 13 – Carteira Programa Estadual de Desestatização do Estado – por concedente

Projeto	Processo TCESP	Assinatura do Contrato	Valor do Contrato (R$)	Vigência original	Situação
AGENCIA REGULADORA DE SERVICOS PUBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SAO PAULO - ARTESP					
Lote 1 - Autoban	7588.989.22-8	01/05/1998	2.217.130.180,00	01/05/2018	vigente
Lote 3 - Tebe	23298.989.21-1	02/03/1998	453.283.000,00	02/03/2018	vigente
Lote 5 - ViaNorte	16088/026/98	06/03/1998	1.863.226.000,00	06/03/2018	encerrado
Lote 6 - Intervias	18611.989.21-1	17/02/2000	2.241.731.816,90	17/02/2020	vigente
Lote 7 - Rota das Bandeiras	18255.989.21-2	02/04/2009	28.703.288.948,53	02/04/2039	vigente
Lote 8 - Centrovias	12378.989.22-2	09/06/1998	2.109.385.000,00	18/06/2018	encerrado
Lote 9 - Triângulo do Sol	22943/026/98	18/05/1998	2.437.417.000,00	18/05/2018	vigente
Lote 10 - Autovias	9142.989.22-7	31/08/1998	1.997.595.798,00	31/08/2018	encerrado
Lote 11 - Renovias	20484/026/98	14/04/1998	2.006.974.050,00	14/04/2018	vigente
Lote 12 - ViaOeste	23565.989.21-7	30/03/1998	4.799.967.000,00	30/03/2018	vigente
Lote 13 - Colinas	12639/026/00	02/03/2000	2.658.898.050,40	02/03/2020	vigente
Lote 16 - Cart	9135.989.22-6	16/03/2009	13.525.291.812,00	16/03/2039	vigente
Lote 19 - ViaRondon	22202/026/09	06/05/2009	9.769.631.583,29	06/05/2039	vigente
Lote 20 - SPVias	23451.989.21-4	10/02/2000	2.468.752.590,00	10/02/2020	vigente
Lote 21 - Rodovias do Tietê	19578/026/09	23/04/2009	15.464.941.097,83	23/04/2039	vigente
Lote 22 - Ecovias	30335/026/98	27/05/1998	4.481.301.180,00	27/05/2018	vigente
Lote 23 - Ecopistas	22260.989.21-5	17/06/2009	7.067.341.366,39	17/06/2039	vigente
Lote 24 - Rodoanel	28062/026/08	01/06/2008	46.518.000,00	01/06/2038	vigente
Lote 25 - SPMar	18999.989.21-3	10/03/2011	21.620.643.190,52	09/03/2046	vigente
Lote 28 - Entrevias	18275.989.17-6	06/06/2017	4.766.703.781,00	05/07/2047	vigente
Lote 29 - Via Paulista	6916.989.18-9	23/10/2017	5.476.230.923,00	22/11/2047	vigente
Lote 30 - Eixo SP	16705.989.20-0	15/05/2020	13.715.971.739,30	04/06/2050	vigente
05 Aeródromos Públicos - Aviação Executiva - (Jundiaí, Brangança Paulista, Campinas, Ubatuba e Itanhaém)	20925.989.18-8	24/07/2017	105.836.325,24	01/08/2047	vigente
Aeroportos Regionais e de Aviação Executiva do Governo do Estado de São Paulo "Bloco Noroeste"	8883.989.22-0	15/02/2022	188.100.089,00	15/02/2052	vigente
Aeroportos Regionais e de Aviação Executiva do Governo do Estado de São Paulo "Bloco Sudeste"	9010.989.22-6	15/02/2022	279.796.666,00	15/02/2052	vigente
SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS - STM					
Linha 05 Lilás e Linha 17 (Monotrilho) Ouro - Metrô	17283.989.19-2	05/04/2018	10.869.869.395,90	04/08/2038	vigente
Linha 08 Diamante e Linha 09 Esmeralda de Trens metropolitanos	16761.989.21-9	30/06/2021	3.356.000.000,00	26/01/2051	vigente

Parque do Capivari (Campos do Jordão)		04/04/2019	398.515.386,79	03/04/2049	vigente
EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS DE SAO PAULO S/A - EMTU/SP					
Transporte Intermunicipal de Passageiros da Região Metropolitana de Campinas (RMC)	6918.989.22-9	27/08/2014	2.500.000.000,00	26/08/2029	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 1*	8053.989.22-4	02/10/2006	1.400.000.000,00	01/10/2016	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 2*	19034.989.21-0	25/09/2006	2.400.000.000,00	24/09/2016	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 3*	19611.989.21-1	25/09/2006	1.600.000.000,00	24/09/2016	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 4*	19033.989.21-1	29/09/2006	1.100.000.000,00	28/09/2016	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 5 - Corredor ABD - BRT/ABC	24546.989.21-1	12/05/1997	1.000.000.000,00	11/05/2017	vigente
SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE - SIMA					
Caminhos do Mar: Parque Estadual Serra do Mar - Núcleo Itutinga-Pilões		17/03/2021	19.789.522,64	16/03/2051	vigente
Parque Estadual de Campos do Jordão - PECJ (Campos do Jordão)		04/04/2019	8.335.114,67	03/04/2039	vigente
Parque da Cantareira e do Parque Alberto Löfgren		20/01/2022	56.789.315,45	19/01/2052	vigente
Zoológico e do Jardim Botânico de São Paulo	22485.989.21-4	08/09/2021	417.564.631,28	07/09/2051	vigente
Parques Urbanos - Água Branca, Villa-Lobos e Cândido Portinari	23767.989.22-1	09/08/2022	90.219.844,04	08/08/2052	vigente
SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS - SETUR					
Centro de Exposição Imigrantes (CEI)	30556/026/13	21/08/2013		21/08/2043	vigente
AGENCIA REGULADORA DE SERVICOS PUBLICOS DO ESTADO DE SAO PAULO - ARSESP					
Gás Canalizado – COMGÁS	23974.989.21-2	31/05/1999	-	31/05/2029	vigente
Gás Canalizado - GASBRASILIANO	21214.989.21-2	10/12/1999	274.900.000,00	09/12/2029	vigente
Gás Canalizado - NATURGY	8742.989.22-1	31/05/2000	583.800.000,00	30/05/2030	vigente

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com base nas informações disponíveis no Relatório Conjunto de Atividades (anexo 94.20), processos cadastrados no TCESP (disponíveis nos sistemas e-TCESP e Prodesp/Mocha) e Requisição de Documentos e Informações DCG-1 - 20-2022 - Concessões e PPPs.
* Não contam na relação no relatório disponível no evento 94.20, mas localizado nas demais fontes utilizadas para produção da tabela.

4 RECOMENDAÇÕES

4.1 REGISTRO E CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PPPS

Desde o ano de 2019, vem sendo apontada diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67”. Em 2022 a diferença persiste.

Em esclarecimentos no processo[188] sobre esses questionamentos, a Contadoria informou que foram identificadas as distorções e foram pontuadas as regras estabelecidas no MDF 12ª Edição. Por fim, em respostas mais recentes informaram que:

> O Demonstrativo das Parcerias Público Privadas –Anexo 14 nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária elaborado em conjunto com a Unidade de Parceria Público Privada-UPP, da Secretaria de Governo. A Unidade de Parceria Público Privada faz o acompanhamento das informações dos contratos de parcerias público privadas e auxilia a Contadoria Geral do Estado na obtenção de informações para a composição e elaboração dos demonstrativos fiscais de PPP.
>
> As informações tratadas pela UPP são baseadas na liquidação de despesa dos contratos de PPP conforme ocorre a execução orçamentária no SIAFEM/SP.
>
> Em função dos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado, estão sendo feitos levantamentos e orientação às unidades responsáveis pela execução orçamentária dessas despesas. Em reunião realizada no dia 14/10/2022 foi realizada reunião com os gestores orçamentários e de contratos de PPP das unidades do Estado, para tratar as divergências apuradas em relação à execução orçamentária. Os casos de registros inadequados identificados serão tratados com a Secretaria de Orçamento e Gestão, para a adequação orçamentária no Orçamento de 2023.
>
> Providenciaremos a inclusão nas notas explicativas do Balanço Geral do Estado a descrição da execução orçamentária dos contratos conforme recomendação do Tribunal de Contas.

Em notas explicativas do Anexo do RREO 6º bimestre consta a seguinte informação:

> As informações de despesas de execução de contratos de PPPs, até o 4o bimestre do exercício de 2022, foram apresentadas em seus valores liquidados. Desde o 5o bimestre, a informação apresentada passou a ser conforme orientado no MDF 12 ed. Informa-se que há

[188] TC-005128.989.22-5 Evento 94. Arquivo: CGE_DOC 1_INFORMAÇÃO CGE.pdf

> execução de despesas relativas a contratos de PPPs em outras modalidades de gasto que não a modalidade 67.

Observa-se na resposta acima que Órgão Estadual cita que existe execução de despesas relativas a contratos de PPPs em outras modalidades de gasto que não a modalidade 67, entretanto de forma genérica, e sem especificar os valores dessa diferença. Dessa forma, recomenda-se que o Governo Estadual envide esforços para a correta utilização dessa modalidade de aplicação entre os gestores desses contratos a fim de que as devidas despesas sejam corretamente contabilizadas e devidamente apresentadas no Anexo 13 do RREO.

Por fim, em manifestação recente ao processo TC-005399.989.22-7[189], a Contadoria informa que adotará para 2023, o que será objeto de acompanhamento:

> Sobre o Anexo 13 – Demonstrativo das Parcerias Público -Privadas, informamos que, como resultado das reuniões de trabalho realizadas por esta Contadoria Geral com a Subsecretaria de Orçamento e a Subsecretaria de Parcerias, as despesas decorrentes de PPPs que vinham sendo executadas em modalidades diversas àquela específica para essa finalidade e apontadas pela Diretoria de Contas do Governador, deverão utilizar o código "67 – Execução de Contrato de PPP", com a devida alocação das dotações orçamentárias de 2023 nessa modalidade.

4.2 SOBRE O CONSELHO GESTOR DO PROGRAMA DE PPPS (CGPPP)

As atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) são disponibilizadas na Plataforma Digital de Parcerias[190].

No entanto, as Instruções nº 01/2020 do TCESP, inciso XIV[191] exigem especificamente a apresentação de atas das reuniões semestrais, que devem ser realizadas na ALESP, para prestação de esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor do PPP e apresentação dos resultados auferidos com as parcerias. Essa reunião conjunta das Comissões de Economia e

[189] TC-005399.989.22-7, ev.156. Arquivo: 2 - Informação CGE nº 00024-2023.pdf

[190] Plataforma Digital de Parcerias. Disponível em http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/ConselhoGestor/Atas. Acesso em 21/04/2023.

[191] "XIV - atas das reuniões semestrais conjuntas entre Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário de Fazenda e Planejamento e Comissões Legislativas, previstas no § 10 do art. 3º, da Lei Estadual nº 11.688, de 19 de maio de 2004, realizadas na Assembleia Legislativa para prestar esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor e apresentar resultados auferidos com as parcerias.

Planejamento, de Serviços e Obras Públicas e de Fiscalização e Controle, em que devem comparecer o presidente do CGPPP e o Secretário de Economia e Planejamento é uma exigência legal prevista na Lei Estadual nº 11.688/2004 art. 3º § 10, portanto devem ser realizadas.

Informação da Secretaria da Fazenda e Planejamento[192] foi de que essas reuniões foram suspensas e, até a presente data não existe decisão de retomá-las.

Propõe-se determinar ao Governo do Estado de São Paulo a retomada das reuniões, que possuem a finalidade de exigir do Presidente do Conselho Gestor e do Secretário de Economia e Planejamento a prestação de esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas pelo órgão e apresentar os resultados de parcerias auferidos no semestre.

O funcionamento do Conselho Gestor é essencial para o fiel acompanhamento das atividades desenvolvidas e resultados das parcerias firmadas. A obrigatoriedade da prestação de contas está imposta pela Lei nº 11.688/2004 e, principalmente, tem o objetivo de evitar possíveis prejuízos à transparência pública e ao exercício do Controle Externo exercido pela Assembleia Legislativa do Estado por meio de suas Comissões, pelo Tribunal de Contas e, ainda, o Controle Social.

[192] TC-005128.989.22-5. Evento 94, arquivo 73.

VII – GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES

1 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei Federal nº 9.717/98 estabeleceu as diretrizes para a organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPSs) em todas as esferas governamentais. Em seu artigo 1º, determina que os RPPSs devem ser estruturados seguindo normas contábeis e atuariais gerais para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

O artigo 9º da lei determina que compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos, orientar, supervisionar, fiscalizar e acompanhar; estabelecer e publicar os parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos, para preservar o caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial; e emitir o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) que atestará, para fins do art. 7º desta mesma lei, o cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários.

Em 02 de junho de 2022 foi editada a Portaria MTP nº 1.467, que disciplinou os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019, trazendo a consolidação e revogação de diversas Portarias, Instruções e Orientações Normativas da Secretaria de Previdência, das quais destacamos:

- Portaria MPS nº 402, de 10/12/2008, que disciplinava os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS;

- Portaria MF nº 464, de 19/11/2018, que dispunha sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS e estabeleceu parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial;

A Emenda Constitucional nº 103/2019 de 12 de novembro de 2019 deu início às mudanças no sistema de previdência social e serviu de base para a reforma previdenciária do Estado de São Paulo. Paralelamente à reforma da previdência, a emenda alterou o inciso XXI do artigo 22 da CF, incluindo como

competência privativa da União legislar sobre normas gerais de inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares. No entanto, foi mantida, nos termos do § 2º do art. 42 da CF, a competência dos Estados para dispor, em lei estadual específica, tanto as matérias sobre as pensões militares quanto as do art. 142, § 3º, inciso X, que trata da transferência do militar para a inatividade.

Posteriormente, com o advento da Lei Federal nº 13.954 de 16 de dezembro de 2019 foi criado o Sistema de Proteção Social dos Militares, que é o conjunto integrado de direitos, serviços e ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência.

O Regime Próprio de Previdência do Estado de São Paulo, assegurado pelo artigo 40 da Constituição Federal de 1988, é administrado pela São Paulo Previdência – SPPREV, autarquia criada pela Lei Complementar nº 1.010/2007 e regulamentada pelo Decreto 52.046/2007, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial e de gestão de recursos humanos.

A criação da SPPREV teve como objetivo unificar as atividades de concessão, manutenção e pagamento dos benefícios previdenciários dos diversos órgãos do Estado e, consequentemente, agregar eficiência à gestão dessas atividades, com consequente redução dos gastos mediante padronização nos critérios para a concessão de benefícios.

A Reforma do RPPS de São Paulo foi aprovada pela Lei Complementar nº 1.354/2020 e a Emenda Constitucional nº 49/2020, ambas de 06/03/2020. Em relação aos militares, com as alterações trazidas pela reforma da previdência e a criação do Sistema de Proteção Social dos Militares trouxe a necessidade de novas regulamentações atinentes à nova legislação, para suprir esta lacuna, foi acrescentado o Artigo 44-A na LC nº 1.010/2007 pela Lei nº 17.293 de 15 de outubro de 2020, que mantém na SPPREV a gestão da pensão e da inatividade militar.

A seguir, será explanado de forma bem sintetizada sobre a estruturação do regime adotado pela SPPREV. O RPPS paulista adota Fundo em Repartição (Plano Financeiro) como forma de administração dos recursos, conceituado pela Portaria MTP Nº 1.467 de 02 de junho de 2022[193], da seguinte forma:

> Fundo em Repartição: fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, em caso de segregação da massa, em que as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos segurados e beneficiários filiados ao RPPS são fixadas sem objetivo de acumulação

[193] Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria/mtp-n-1.467-de-2-de-junho-de-2022-405580669.

> de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo para oscilação de riscos;

O regime financeiro adotado pela autarquia para apuração dos compromissos e determinação dos custos do plano de benefícios do RPPS foi o de repartição simples, que foi definido pela Portaria supracitada:

> regime financeiro de repartição simples: regime em que o valor atual do fluxo de contribuições normais futuras de um único exercício é igual ao valor atual de todo o fluxo de benefícios futuros cujo pagamento venha a ocorrer nesse mesmo exercício;

Os conceitos apresentados do fundo em repartição (plano financeiro) e do regime financeiro de repartição simples serão importantes para o entendimento dos capítulos referentes à Avaliação Atuarial.

Assim, dada a importância do tema, a Previdência, desde 2016, tem sido objeto de diversas análises no âmbito das contas do governador em razão da relevância dos impactos provocados nos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais, dentre eles o reconhecimento de um Passivo Atuarial que, em 2022, foi contabilizado em mais de R$ 767 bilhões. Além de envolver o futuro e o sustento de atualmente mais de 411 mil aposentados, 126 mil pensionistas e 421 mil servidores ativos e seus respectivos dependentes, vale lembrar que o número total de inativos e pensionistas já supera o de ativos desde 2019.

Tabela 184 – Segurados e assistidos - SPPREV

Quadro de segurados e assistidos - SPPREV	2022	%
Total	959.026	100,00%
Ativos	421.556	43,96%
Inativos e Pensionistas	537.470	56,04%
Aposentados por Tempo de Contribuição	396.259	41,32%
Aposentados por Idade/ Compulsória	3.424	0,36%
Aposentados por Invalidez	11.341	1,18%
Pensionistas	126.446	13,18%

Fonte: Requisição DCG-1 nº 23/2023 – item 1, Relatório da Avaliação Atuarial 2022-2023.

2 RESULTADO PREVIDENCIÁRIO, RECEITAS, DESPESAS, INVESTIMENTOS, PASSIVOS CONTINGENTES E PASSIVO ATUARIAL

2.1 RESULTADO PREVIDENCIÁRIO

No Relatório de 2021 observou-se uma diferença significativa no resultado previdenciário daquele exercício quando comparado ao ano anterior. Conclusão a que se chegou naquela análise foi de que a despesa com inativos e pensionistas do exercício de 2020 ficou superavaliada em R$ 3,5 bilhões

decorrente do Decreto nº 65.440 de 30/12/2020, que acabou implicando na realização de empenhos e liquidações intraorçamentários em 2020, que geraram um montante de insuficiência financeira a maior em 2020. Isso significou receita da SPPREV em 2020 e provocou saldo de superávit para 2021. Desta forma, ficam prejudicadas as análises comparativas da despesa com insuficiência financeira em 2020, 2021 e 2022, afinal, 2020 ficou com uma despesa a maior e, 2021, com despesa a menor.

Os dados de 2022 quando comparados com 2021 demonstram uma elevação no déficit previdenciário realizado de 19,62% (Tabela 185) no Plano Financeiro Fundo em Repartição e de 57,89% no Sistema de Proteção Social dos Militares (Tabela 186).

Tabela 185 - Resultado Previdenciário – Fundo em Repartição – SPPREV

	2021	2022	AH %
Receita previdenciária realizada	**16.794.498.278**	**19.649.343.713**	**17,00%**
Contribuições dos Segurados	6.934.513.481	7.792.118.072	12,37%
Contribuições Patronais	7.092.995.834	7.757.335.277	9,37%
Patrimonial	91.901.076	65.685.561	-28,53%
Outras Receitas Correntes	2.589.884.456	4.033.457.067	55,74%
Alienação de Bens, Direitos e Ativos	85.203.431	747.737	-99,12%
Despesa previdenciária liquidada	**28.859.461.562**	**34.081.412.864**	**18,09%**
Aposentadorias	23.816.066.478	28.067.242.637	17,85%
Pensões	4.864.670.611	5.666.330.693	16,48%
Compensação Previdenciária do RPPS para o RGPS	102.777.506	205.217.397	99,67%
Demais Despesas Previdenciárias	75.946.967	142.622.136	87,79%
Resultado previdenciário (Déficit)	**-12.064.963.284**	**-14.432.069.151**	**19,62%**
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira	10.221.063.296	13.626.595.122	33,32%
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira / Despesa previdenciária liquidada	35,42%	39,98%	12,89%

Fonte: Anexo 4 do RREO do 6º bimestre de 2022 e Sigeo – Receitas e Sigeo – Despesas Item.

As receitas e despesas associadas aos militares foram demonstrados em tabela separada no Anexo 4 do RREO do 6º bimestre:

Tabela 186 - Receitas e Despesas Associadas às Pensões e aos Inativos Militares (Sistema de Proteção Social dos Militares)

	2021	2022	AH %
Receitas de Contribuição dos Militares Realizada	**1.622.769.544**	**1.767.099.441**	**8,89%**
Contribuição sobre a remuneração dos militares ativos	566.111.674	648.771.455	14,60%
Contribuição sobre a remuneração dos militares inativos	769.219.516	787.251.973	2,34%
Contribuição sobre a remuneração dos pensionistas	287.251.408	330.899.866	15,20%
Outras contribuições	186.947	176.147	-5,78%
Despesas com Inativos e Pensionistas Militares liquidada	**7.864.822.449**	**11.622.734.105**	**47,78%**
Inatividade	5.690.653.322	8.363.737.519	46,97%
Pensões	2.114.652.259	3.228.139.548	52,66%

Outras Despesas	59.516.869	30.857.038	-48,15%
Resultado associado às Pensões e os Inativos Militares	**-6.242.052.905**	**-9.855.634.664**	**57,89%**
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira	6.239.976.871	9.853.931.928	57,92%
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira / Despesa previdenciária liquidada	79,34%	84,78%	6,86%

Fonte: Anexo 4 do RREO do 6º bimestre de 2022 e Sigeo – Receitas e Sigeo – Despesas Item.

As tabelas acima deixam imaginar que houve um crescimento tanto das receitas previdenciárias quanto das despesas com inativos. Importante lembrar da observação acima de que a análise comparativa ficou prejudicada, ou seja, em virtude do arranjo realizado em 2020 (Decreto nº 65.440/2020), as receitas e despesas de 2021 apresentadas acima estão a menor em R$ 3,5 bilhões.

2.1.1 Déficits Previdenciários – Insuficiência Financeira

Já é de conhecimento geral que tanto o Fundo em Repartição quanto o Sistema de Proteção Social dos Militares apresentam, há vários exercícios, resultados previdenciários negativos, demonstrando que as receitas provenientes das contribuições patronais e dos segurados não são suficientes para suportar os benefícios concedidos. Dessa maneira, é necessário recursos para cobertura desta Insuficiência Financeira, a qual vem sendo realizada mediante aportes diretos de recursos financeiros do Tesouro estadual.

Estes repasses em 2022, representaram cerca de 39,98% (Tabela 185) das Despesas Previdenciárias da Autarquia no que tange ao fundo em repartição, e 84,78% no que tange os militares (Tabela 186). O total geral da insuficiência financeira é de R$ 23,48 bilhões, que representa 51,38% da despesa previdenciária total de R$ 45,70 bilhões.

O Relatório Atuarial da SPPREV com data base em 31/12/2021[194], previu, para 2022, um valor de Aportes Extraordinários, leia-se Coberturas de Insuficiências Financeiras, pelo Governo, de R$ 22,03 bilhões. Verificou-se no período o aporte realizado de R$ 23,48 bilhões somando o destinado a pessoal civil e ao pessoal militar, portanto, valor realizado foi superior ao previsto em 6,58% (R$ 1,45 bilhão).

O Relatório Atuarial da SPPREV atualizado com data base em 31/12/2022[195] indica que esse montante de aportes extraordinários para cobertura de insuficiências financeiras continuará crescendo até chegar a seu

[194] TC-002035.989.22-7, ev. 61.3. Arquivo: 3 - Inciso VIII, Artigo 36 - Relatorio_Avaliacao_Atuarial SPPREV_2021-2022 - SPREVCAP202203530A.pdf.

[195] Requisição DCG-1 n° 23.2023, item 1. Arquivo: Item 1 - Relatório da Avaliação Atuarial SPPREV 2022_2023.

ápice em 2044, registrando o montante de R$ 54,04 bilhões, um crescimento de 120% no período se nenhuma premissa for alterada.

Figura 11 - Estatísticas Atuariais – Contribuição e Despesas – Segregado por Fonte

R$ 1000

Ano	Total de Contribuições do Governo					Total de Contribuições dos Servidores Civis			Total de Contribuições dos Servidores Militares			Total de Contrib.	Despesas com Benefícios	Despesas Adm.	Total de Despesas
	Contribuições Normais do Governo	Comp. Entre Regimes	Royalties e Participação Especial	Aportes Extraordinários do Governo	Despesas Adm.	Ativos	Aposent.	Pensão por Morte	Ativos	Aposent.	Pensão por Morte				
2023	10.271.201	1.348.230	3.140.275	26.851.622	143.304	4.332.714	1.283.931	251.116	802.886	332.205	80.996	48.838.480	48.695.176	143.304	48.838.480
2024	10.145.755	1.390.234	2.606.560	28.826.657	144.772	4.255.959	1.367.938	269.276	816.919	331.981	83.501	50.239.553	50.094.781	144.772	50.239.553
2025	9.845.347	1.471.011	-	34.355.508	147.428	4.092.809	1.499.372	286.850	829.864	332.514	85.977	52.946.681	52.799.253	147.428	52.946.681
2026	9.460.722	1.564.052	-	37.773.934	150.279	3.889.496	1.664.157	303.821	840.865	333.603	88.411	56.069.340	55.919.060	150.279	56.069.340
2027	9.124.634	1.649.713	-	40.902.707	152.971	3.713.591	1.807.799	320.377	848.726	336.194	90.737	58.947.449	58.794.478	152.971	58.947.449
2028	8.969.658	1.700.089	-	42.685.098	154.831	3.631.188	1.877.878	336.567	853.641	339.349	92.977	60.641.277	60.486.446	154.831	60.641.277
2029	8.811.245	1.747.428	-	44.373.817	156.517	3.546.665	1.948.029	352.489	858.958	342.652	95.143	62.232.943	62.076.426	156.517	62.232.943
2030	8.862.937	1.754.975	-	44.519.688	157.224	3.556.556	1.947.980	368.040	874.912	340.562	97.221	62.480.095	62.322.871	157.224	62.480.095
2031	8.773.246	1.784.527	-	45.542.758	158.341	3.511.708	2.005.060	383.335	874.915	344.677	99.192	63.477.758	63.319.418	158.341	63.477.758
2032	8.632.639	1.820.887	-	46.863.044	159.524	3.438.255	2.060.771	398.421	878.064	347.039	101.037	64.699.681	64.540.157	159.524	64.699.681
2033	8.613.422	1.837.535	-	47.409.012	160.267	3.425.746	2.063.346	413.277	880.965	349.585	102.785	65.255.940	65.095.673	160.267	65.255.940
2034	8.508.480	1.866.688	-	48.451.663	161.199	3.387.036	2.107.690	427.861	867.204	358.751	104.384	66.240.956	66.079.757	161.199	66.240.956
2035	8.378.489	1.895.577	-	49.527.960	161.993	3.325.588	2.146.208	442.162	863.657	363.086	105.871	67.210.592	67.048.599	161.993	67.210.592
2036	8.434.625	1.888.470	-	49.207.033	161.925	3.337.864	2.128.846	456.187	879.448	360.531	107.249	66.962.178	66.800.253	161.925	66.962.178
2037	8.349.088	1.903.333	-	49.768.044	162.283	3.290.710	2.164.086	470.013	883.834	362.568	108.571	67.462.530	67.300.247	162.283	67.462.530
2038	8.207.863	1.927.491	-	50.713.115	162.751	3.225.512	2.196.358	483.568	878.420	368.171	109.838	68.273.087	68.110.336	162.751	68.273.087
2039	8.096.176	1.946.678	-	51.470.003	163.071	3.180.932	2.208.041	496.872	867.156	376.372	111.053	68.916.354	68.753.284	163.071	68.916.354
2040	7.943.510	1.969.700	-	52.401.769	163.405	3.111.599	2.234.449	509.947	860.156	382.542	112.268	69.689.345	69.525.940	163.405	69.689.345
2041	7.774.992	1.993.237	-	53.383.833	163.693	3.033.206	2.257.050	522.645	854.290	383.944	113.517	70.480.405	70.316.713	163.693	70.480.405
2042	7.767.372	1.984.879	-	53.118.397	163.220	3.013.863	2.243.047	535.062	869.822	380.591	114.837	70.191.090	70.027.870	163.220	70.191.090
2043	7.651.008	1.997.205	-	53.675.878	163.201	2.955.878	2.246.586	546.981	869.626	380.885	116.267	70.603.516	70.440.315	163.201	70.603.516
2044	7.539.845	2.003.903	-	54.044.523	162.935	2.895.619	2.248.505	558.339	874.304	380.090	117.840	70.825.902	70.662.967	162.935	70.825.902
2045	7.427.971	1.961.668	-	52.913.620	159.855	2.858.672	2.230.431	474.486	855.313	384.296	119.573	69.385.886	69.226.031	159.855	69.385.886
2046	7.312.728	1.967.011	-	53.260.177	159.465	2.801.573	2.220.906	482.259	854.791	384.027	121.460	69.564.396	69.404.931	159.465	69.564.396
2047	7.231.081	1.966.371	-	53.370.289	158.938	2.760.973	2.202.113	490.202	854.568	383.439	123.533	69.541.508	69.382.570	158.938	69.541.508
2048	7.226.678	1.946.492	-	52.748.688	157.867	2.743.666	2.171.007	497.043	869.673	378.756	125.796	68.865.667	68.707.800	157.867	68.865.667
2049	7.163.210	1.939.787	-	52.650.268	157.081	2.717.358	2.137.199	502.838	864.246	376.987	128.259	68.637.232	68.480.151	157.081	68.637.232
2050	7.103.047	1.930.944	-	52.482.609	156.169	2.698.042	2.097.915	507.590	853.481	375.515	130.875	68.336.186	68.180.018	156.169	68.336.186
2051	7.054.799	1.919.958	-	52.235.442	155.198	2.684.151	2.050.386	511.094	843.249	374.546	133.595	67.962.417	67.807.219	155.198	67.962.417
2052	7.018.171	1.903.991	-	51.813.386	154.042	2.671.121	1.999.331	513.238	837.965	371.812	136.358	67.419.414	67.265.372	154.042	67.419.414
2053	6.928.529	1.907.068	-	52.108.676	153.597	2.630.154	1.940.338	514.010	834.111	367.784	139.121	67.523.387	67.369.790	153.597	67.523.387
2054	6.948.031	1.874.753	-	51.083.854	151.896	2.639.769	1.875.547	513.247	834.246	361.940	141.832	66.425.116	66.273.220	151.896	66.425.116
2055	6.914.696	1.856.275	-	50.598.177	150.579	2.634.304	1.806.740	510.652	823.045	357.875	144.420	65.796.763	65.646.184	150.579	65.796.763
2056	6.906.708	1.830.491	-	49.839.651	149.013	2.642.604	1.734.968	506.250	810.749	352.997	146.784	64.920.215	64.771.202	149.013	64.920.215
2057	6.915.925	1.797.866	-	48.834.563	147.193	2.656.726	1.660.977	499.979	801.237	347.998	148.855	63.811.319	63.664.126	147.193	63.811.319
2058	6.910.002	1.767.656	-	47.938.599	145.465	2.651.791	1.585.160	491.890	803.210	340.304	150.553	62.784.429	62.638.964	145.465	62.784.429

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial SPPREV 2022-2023, pág. 52.

Obs: Essas estimativas que fazem parte do Relatório de Avaliação Atuarial são utilizadas pelo Governo Paulista na elaboração no Anexo X do RREO, de acordo com a LRF, art. 53 § 1º, inciso II.

Mesmo após a reforma da previdência, é possível observar que os déficits previdenciários ainda se mantêm em um nível elevado, necessitando de um grande aporte de recursos por parte do Estado de São Paulo. Portanto, fica evidente a necessidade do RPPS do Estado de São Paulo estudar medidas para equacionar de forma eficaz este déficit, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos.

Desde 2020, constam no relatório abordado pela fiscalização recomendações e determinações no sentido de que a entidade apresente um plano de amortização ou um plano de ação consistente sobre como pretende equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e suportar os impactos da insuficiência financeira bem como apresentar estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação de massa. Referente às contas do exercício de 2021 recomendação foi de que:

> **6. À São Paulo Previdência (SPPREV)**
>
> ....
>
> 6.8. Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, prevista no art.

> 57, a curto, médio e longo prazos, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.[196]

Quanto ao plano de amortização e equacionamento conforme Portaria MF nº 464/18 e IN nº 07/2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência em resposta ao processo TC-004345.989.21-4[197] a Autarquia informou que:

> Em relação ao plano de amortização, os valores do atual déficit previdenciário registrado no Balanço orçamentário de 2021 do Estado, na ordem de R$ 811 bi, torna, no momento, inviável a adoção de tal medida, uma vez que seria necessário o incremento das alíquotas de contribuição, ou aportes, em um patamar extremamente elevado para os ativos, inativos e pensionistas, além de aportes constantes por parte do Tesouro Estadual.

Além disso, até o ano de 2022, o procedimento contábil adotado pelo Estado de São Paulo registrava como despesa a insuficiência financeira do RPPS e referido valor era computado na despesa bruta com pessoal e na receita previdenciária da SPPREV. Referido procedimento ia de encontro às determinações do MDF e às recomendações exaradas quando da análise das contas dos últimos exercícios. A seguir é destacado trecho da recomendação ao Governo do Estado no julgamento das contas de 2021[198]:

> **Ao Governo do Estado**
>
> ...
>
> 1.3 Receitas e Despesas Previdenciárias: Alinhe-se com a SPPREV e corrija o procedimento de registro das transferências do Estado para cobertura de sua insuficiência financeira, contabilizando-as de forma extraorçamentária, e não mais como Receita Orçamentária, na forma determinada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
>
> 1.4. Despesa com Pessoal: Altere o procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerá-la como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, consequentemente, como receita orçamentária da SPPREV.

Para ajustar tal procedimento à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, a partir de 2023, as despesas com a cobertura da insuficiência financeira da SPPREV passarão a ser executadas nos termos do art. 12 da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de

---

[196] TC-004345.989.21-4, evento: 162. Arquivo: 01-E-SEB-TC-004345 989 21 - Contas Governador - 2021.pdf.

[197] TC-004345.989.21-4, evento: 187.2. Arquivo: 1.2. RELATÓRIO.pdf.

[198] TC-004345.989.21-4, evento 162. Arquivo: 01-E-SEB-TC-004345 989 21 - Contas Governador - 2021.pdf.

2022 (LOA 2023)[199], não se aplicando, no entanto, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Universidades estaduais, conforme determina §1º do referido artigo[200]. A contabilização desses recursos e adequação ao que dispõe o MCASP será verificada ao longo da fiscalização das contas do exercício de 2023.

2.1.2 Receitas Previdenciárias: Contribuição patronal e dos servidores

Desde 2016, a SPPREV recebe alertas sobre a necessidade de controle efetivo dos repasses das contribuições devidas pelo Governo do Estado, controles estes aptos a garantir que as contribuições repassadas realmente correspondem ao *quantum* devido pela Administração.

Desde então tentativas foram feitas pela Autarquia, porém não foram concluídas, como a integração com o Projeto do Sistema RH-Folha. Diante disso, em 2020, visando responder às recomendações desse Tribunal e a outras exigências legais, a autarquia fez a edição da Portaria nº 193/2020[201] dispondo de regras gerais que devem ser observadas pelos órgãos e entidades do Estado de São Paulo.

Essa portaria estabeleceu que cada poder, órgão autônomo ou entidade deve enviar à SPPREV relatório analítico da folha dos servidores ativos em conformidade com os valores globais informados e contabilizados mensalmente através do Sistema SIAFEM, de acordo com o modelo e formato estabelecidos, contendo os dados referentes ao cargo, órgão, remuneração bruta, inclusive 13º salário, valor descontado e repassado à SPPREV de contribuição previdenciária, entre outros, sendo que qualquer divergência deve ser imediatamente informada e corrigida pelo respectivo órgão ou entidade. Também estabeleceu prazo para o envio dessas informações quanto às folhas do período de 2015 a 2020, anteriores à publicação da portaria.

---

[199] Artigo 12 - O Poder Executivo deverá proceder, em seu âmbito, movimentações orçamentárias por decreto, mediante o remanejamento de recursos em favor da São Paulo Previdência - SPPrev, de modo a adequar os registros contábeis para a cobertura da insuficiência financeira dos regimes de previdência à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
§ 1º - As movimentações de dotações orçamentárias, previstas no 'caput', não se aplicam aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e às Universidades estaduais e não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2023.

[200] Justificado em Ofício do Governador que acompanha a Proposto de Emenda ao Projeto de Lei da LOA (Diário Oficial Legislativo de 13/12/2022):
"Saliento, por pertinente, que as alterações incidem unicamente em dotações do Poder Executivo, com exceção feita aos orçamentos das universidades estaduais, em razão da autonomia legal que lhes é conferida e sustentada pela participação de 9,57% no produto da arrecadação do ICMS assegurada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
De igual modo, as dotações dos órgãos dos demais Poderes do Estado para a finalidade aqui tratada, em acatamento a mandamento constitucional e à independência de cada uma de suas esferas, seguirão sendo garantidas em seus respectivos orçamentos."

[201] Disponível em: http://www.spprev.sp.gov.br/Detalhe_todasNoticias.aspx?noticia=867. Acesso em 20/04/2023.

Além disso, o parágrafo único do art. 2º desta portaria determina que, no caso de descentralização das informações nas diversas Unidades Gestoras Executoras (UGE) da Unidade Orçamentária (UO), estas deverão ser consolidadas para posterior encaminhamento à SPPREV, ou seja, é responsabilidade de cada Unidade Orçamentária o envio de informações íntegras e completas à SPPREV.

Apesar dessa iniciativa estar em andamento, em 2022 permanecem divergências não explicadas no controle das contribuições individualizadas dos segurados repassada pelos Poderes/Órgãos em relação aos registros no SIAFEM.

Em resposta ao processo da Diretoria de Fiscalização 4.4[202], esses registros no que tange ao pessoal civil apresentavam divergências no 1º semestre de 2022 no total de R$ 49.816,64, cerca de 0,0027% das contribuições dos servidores civis do RPPS e uma divergência de R$ 8.303.833,54 mil, 2,78% das contribuições da Polícia Militar. Segundo a SPPREV, o sucesso na validação das contribuições previdenciárias individuais depende fundamentalmente da qualidade das informações prestadas pelos órgãos integrantes do RPPS paulista.

Figura 12 - Divergências Identificadas Siafem x SIGEPREV

TOTAL GERAL RPPS - 1º SEMESTRE DE 2022					
CONTR. SIGEPREV (a)	CONTR. SIAFEM (b)	DIFERENÇA (b) - (a)	%	COMPENSAÇÕES	DIFERENÇA TOTAL
1.874.357.965,11	1.874.265.699,06	- 92.266,05	-0,005%	42.449,41	- 49.816,64
					-0,003%

TOTAL SPSM - 1º SEM - 2022					
CONTR. SIGEPREV (a)	CONTR. SIAFEM (b)	DIFERENÇA (b) - (a)	%	COMPENSAÇÕES	DIFERENÇA TOTAL
294.952.212,43	303.256.045,97	8.303.833,54	2,74%		8.303.833,54
					2,7%

Fonte: TC-002035.989.22-7, ev.15. Arquivo: Doc.11 - Relatório Sintético de Arrecadação.pdf.

Dessa forma, ante o apresentado, constata-se que a SPPREV tem adotado medidas para aprimorar o controle das receitas repassadas pelos órgãos públicos à Autarquia, mas ainda não alcançou tal objetivo. Dessa forma, recomendamos que a SPPREV continue a envidar esforços para que cada poder, órgão autônomo ou entidade cumpra o que dispõe a Portaria SPPREV nº 193/2020 no que se refere ao repasse das informações conforme o *layout* padronizado, para que identifique e solucione as divergências encontradas entre seu sistema de gestão previdenciária e o SIAFEM.

Além disso, determinação precisa ser direcionada a todas as Unidades Orçamentárias para que mantenham o devido controle cadastral, contendo, no mínimo, os dados estipulados pela Portaria nº 193/2020 da

[202] TC-002035.989.22-7, evento 15.11, Arquivo: Doc.11 - Relatório Sintético de Arrecadação.pdf.

SPPREV, de modo a garantir a existência de informações íntegras e confiáveis quanto ao total da contribuição previdenciária dos servidores vinculados a ela ou às Unidades Gestoras Executoras a ela subordinadas.

A fim de avaliar se os valores das Despesas de Contribuições Patronais realizadas pelo Governo de São Paulo, são os mesmos contabilizados como Receitas Intraorçamentárias da SPPREV, dentre os valores registrados intraorçamentariamente, não foram detectadas divergências (Tabela 187).

Tabela 187 - Receitas e Despesas Intraorçamentárias - Fundo em Repartição – Contribuição Patronal 2022

R$ milhares

	Despesa GESP com obrigações patronais	Receita SPPREV de Contribuições patronais
	31911301 - CONTRIB PATRONAL - SÃO PAULO PREVIDENCIA	72180 - CONTRIBUICOES PATRONAIS
Poder Executivo	5.396.654	5.460.131
Contrib. Patronal At Civil-Ad. Direta	4.464.260	4.527.553
Contrib. Patronal At Civil- Ad. Ind	835.627	835.811
Contrib. Patronal At Civil – Def. Púb	96.767	96.767
Poder Legislativo	164.947	164.947
Assembleia Legislativa	38.235	
Tribunal de Contas do Estado	126.712	
Poder Judiciário	1.737.977	1.737.977
Tribunal de Justiça	1.727.297	
Tribunal de Justiça Militar	10.679	
Ministério Público	394.281	394.281
Subtotal	**7.693.858**	**7.757.335**
31911306 - CONTR.PATRONAL-FOLHA VERBA HONORÁRIA-TES.	63.477	
Total	**7.757.335**	**7.757.335**

Fonte: SIGEO - Receitas e SIGEO- Despesas.

Apresentamos também a seguir a tabela com as receitas das contribuições previdenciárias dos servidores. Percebe-se, através de um teste de recálculo que as contribuições dos servidores ativos no montante de R$ 3.879.396 mil na tabela abaixo representam 50% das contribuições patronais, R$ 7.757.335 mil:

Tabela 188 - SPPREV Receita com Contribuição dos Servidores – Fundo em Repartição 2021 e 2022

R$ milhares

SPPREV Receita com Contribuição dos servidores	2021	2022
Servidores Ativos	**3.546.498**	**3.879.396**
Poder Executivo	**2.459.735**	**2.730.066**
421110244 - CONTRIB DE SERV ATIVO CIVIL-EXEC DIR-SPPREVEV	2.054.807	2.263.777
421110245 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-PODER EXE.IND.SPPREV	362.499	417.906
421110246 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-DEFENS.PUBL-SPPREV	42.429	48.383
Poder Legislativo	**77.642**	**82.473**
421110241 - CONTRIB.SERV. ATIVO CIVIL-PODER LEGIS. SPPREV	77.642	82.473
Poder Judiciário	**818.414**	**869.717**

421110242 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL - PODER JUD.SPPREV	818.414	869.717
Ministério Público	**190.708**	**197.140**
421110243 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL- MIN.PUBLICO SPPREVV	190.708	197.140
Servidores Inativos	**3.279.387**	**3.802.635**
421110220 - CONTR.PENSIONISTA P/REG.PROPR.PREV.- P.EXEC.	477.515	513.491
421110221 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- P.LEGIS.	21.582	22.422
421110222 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- P.JUDIC.	92.408	99.777
421110223 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- MIN.PUBL	14.863	15.925
421110224 - CONTR.PENSION. P/RPPS-DEFENS.PUBL.	0	0
421110247 - CONTRIB.SERV.ATIVO AFASTADO-SPPREV	3.175	3.402
421110250 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL - P.LEGIS.-SPPREV	93.276	96.032
421110251 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-PODER JUD.-SPPREV	459.782	504.815
421110252 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-MIN.PUBLICO SPPREV	69.412	76.454
421110253 - CONTRIB.SERV.INATIVO DO EXEC.DIRETA-SPPREV	1.622.087	1.974.727
421110254 - CONTRIB.SERV.INATIVO DO EXEC. INDIRETA-SPPREV	423.544	493.870
421110255 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-DEFENS.PUBL.SPPREV	1.743	1.721
Subtotal Servidores Ativos e Inativos	**6.825.885**	**7.682.032**
Outras Contribuições	**108.628**	**110.086**
421119980 - OUTRAS CONTRIBUICOES PREVIDENCIARIAS	108.534	109.676
442411701 - MULTAS/JRS MORA DA CONTR.D/SERV.P/RPPS-SPPREV	2	12
499918521 - REC.DIV.ATIVA DE OUTRAS CONTR.PREVIDENCIARIAS	92	398
TOTAL	**6.934.513**	**7.792.118**

Fonte: SIGEO Receitas e RREO – Anexo 4 – 6ºbimestre de 2022 e 6º bimestre de 2021.

A tabela acima registra, portanto, a receita contabilizada em contas patrimoniais da SPPREV como contribuição dos servidores que, segundo estas contas totalizaram R$ 7.792.118 mil em 2022, incluindo as "outras contribuições" destacadas na tabela.

Esta fiscalização realizou também, a verificação destes valores em confronto com as retenções e consignações em folha nas contas de controle referente aos servidores Ativos, Inativos e Pensionistas que totalizam R$ 7.678.630 mil, que somado às contribuições de servidores afastados (R$ 3.402 mil), totaliza o montante de R$ 7.792.118 mil. Na tabela a seguir constam as diferenças encontradas entre as contas patrimoniais e contas de controle que somaram R$ 99 mil.

Tabela 189 - SPPREV - Receita com Contribuição dos servidores e respectiva conta de controle - R$ Milhares

Servidores Ativos Civil	Total R$ (*1)	Total de 894640406 - = CONTRIB. SERV. ATIVOS 11% R$ (*2)	Diferença Apurada R$
	3.879.396	**3.879.403**	**7**
Poder Executivo	**2.730.066**	**2.730.072**	**7**
421110244 - CONTRIB DE SERV ATIVO CIVIL-EXEC DIR-SPPREVEV	2.263.777	2.263.777	0
421110245 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-PODER EXE.IND.SPPREV **(*3)**	417.906	417.912	7
421110246 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-DEFENS.PUBL-SPPREV	48.383	48.383	0
Poder Legislativo	**82.473**	**82.473**	**0**
421110241 - CONTRIB.SERV. ATIVO CIVIL-PODER LEGIS. SPPREV	82.473	82.473	0
Poder Judiciário	**869.717**	**869.717**	**0**

421110242 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL - PODER JUD.SPPREV	869.717	869.717	0
Ministério Público	**197.140**	**197.140**	**0**
421110243 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-MIN.PUBLICO SPPREVV	197.140	197.140	0
Servidores Inativos - Pensionistas	**Total**	**Total de 894640405 - = CONTRIB.PENSIONISTAS 11%**	**Diferença Apurada**
	651.615	**651.708**	**93**
421110220 - CONTR.PENSIONISTA P/REG.PROPR.PREV.- P.EXEC.	513.491	513.491	0
421110221 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- P.LEGIS.	22.422	22.422	0
421110222 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- P.JUDIC.	99.777	99.777	0
421110223 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- MIN.PUBL	15.925	15.925	0
421110224 - CONTR.PENSION. P/RPPS-DEFENS.PUBL. (*4)	0	93	93
Servidores Inativos - Aposentados	**Total**	**Total de 894640404 - = CONTRIB.SERV.INATIVOS 11% (*1)**	**Diferença Apurada**
	3.147.618	**3.147.618**	**0**
421110250 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL - P.LEGIS.-SPPREV	96.032	96.032	0
421110251 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-PODER JUD.-SPPREV	504.815	504.815	0
421110252 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-MIN.PUBLICO SPPREV	76.454	76.454	0
421110253 - CONTRIB.SERV.INATIVO DO EXEC.DIRETA-SPPREV	1.974.727	1.978.544	3.818
421110254 - CONTRIB.SERV.INATIVO DO EXEC. INDIRETA-SPPREV	493.870	490.053	-3.818
421110255 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-DEFENS.PUBL.SPPREV	1.721	1.721	0
Total de Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas	**7.678.630**	**7.678.729**	**99**

Fonte: (*1) Sigeo Saldos contas patrimoniais, RREO 6º bimestres/2022 e Requisição DCG-1 nº 23/2023 – item 6
(*2) Sigeo – Saldos contas de controle e Requisição DCG – 1 nº 23.2023 – item 6.
(*3) Em reposta à requisição DCG-1 nº 23.2023 à SPPREV, a diferença do valor corresponde a JUCESP, segundo a requisição, o valor de contribuição é R$77 mil conforme a VPA, enquanto o valor na conta de controle é 83 mil.
(*4) Em reposta à requisição DCG-1 nº 23.2023 à SPPREV, a diferença do valor corresponde a Defensoria que, segundo a requisição, o valor de contribuição é R$ 93 mil conforme a conta de controle, enquanto o valor na conta de VPA é R$ 0.

Do exposto verifica-se que as contas de controle utilizadas para o registro da Receita na SPPREV no valor total de R$ 7.678.729 mil apresentam diferenças na ordem de R$ 99 mil do que foi efetivamente contabilizado como receita R$ 7.678.630 mil, o que compromete a fidedignidade e a verificabilidade do registro dessas receitas pela Autarquia. Dessa forma, há a necessidade de que se aprimore a rotina contábil desses repasses, verificando a possibilidade de o Estado ter contas próprias de passivo para que os órgãos do Estado registrem os valores retidos referentes às contribuições dos servidores, e na transferência do recurso, efetivem a baixa dessa conta, possibilitando desse modo confrontarem-se os valores repassados com os valores registrados como Receita de Contribuição dos Servidores.

Ainda quanto às receitas da entidade, em junho de 2020, a SPPREV declarou déficit atuarial, que permitiu a cobrança da contribuição previdenciária ordinária dos inativos que recebessem acima do salário-mínimo. Essa contribuição começou a ser devida em meados de setembro de 2020. Essa

alteração impactou positivamente, em mais de R$ 2,1 bilhão[203], as contas do RPPS como pode-se observar comparando os dados antes da alteração (2019 e 2020) com os após a alteração (2021 e 2022):

Tabela 190 - Quantidade de Servidores e Contribuição dos Segurados Civis 2019–2022 - R$ milhares

Quantidade de Segurados				
	2019	2020	2021	2022
Ativos	**469.799**	**440.181**	**416.399**	**421.556**
Total de Inativos e Pensionistas	**531.484**	**537.418**	**541.997**	**537.470**
Aposentados	399.898	407.957	413.030	411.024
Pensionistas	131.586	129.461	128.967	126.446

Contribuição dos Segurados Ativo Civis R$ milhares				
	2019	2020	2021	2022
Total de 1218011 - CPSSS DO SERVIDOR CIVIL ATIVO	**3.029.313**	**3.342.909**	**3.549.767**	**3.883.208**
Total de Inativos e Pensionistas	**863.541**	**1.670.347**	**3.276.212**	**3.799.233**
Total de 1218012 - CPSSS DO SERVIDOR CIVIL INATIVO	674.499	1.342.612	2.669.844	3.147.618
Total de 1218013 - CPSSS DO SERVIDOR CIVIL - PENSIONISTAS	189.042	327.736	606.369	651.615

Fonte: BGEs - Avaliações Atuariais 2019-2022 e Sigeo – Receitas.

Porém, com a sanção da Lei Complementar Estadual nº 1.380 de 4 de novembro de 2022, somente aposentados e pensionistas que recebem acima do teto farão a contribuição. A lei nova em questão revogou o parágrafo 2º do artigo 9º da Lei Complementar Estadual nº 1.012/2007. Esse trecho da lei, que agora passa a não ter efeito, diz que, nos casos de déficit atuarial (quando há previsão de despesas maiores que receitas), todos os aposentados e pensionistas que ganham a partir de um salário-mínimo são obrigados a contribuir, com percentuais que vão de 12% a 14% de seus vencimentos. Essa alteração entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2023 e deve influenciar negativamente as receitas de contribuição da Autarquia, contribuindo para o aumento do déficit previdenciário.

O impacto esperado na arrecadação das contribuições previdenciárias é de R$ 2 bilhões, conforme anunciado em Ofício ATG GG.RG.nº 57/2022, publicado no DOE do Poder Legislativo de 13/12/2022 que encaminha a proposta de alterações no Projeto de Lei Orçamentária nº 578, de 2022, já anunciando a necessidade de maiores aportes diretos do Tesouro estadual, em igual montante:

> A recente aprovação do PL nº 43, de 2022, de iniciativa parlamentar e por mim sancionado na forma de Lei Complementar nº 1.380, de 04 de novembro passado, desobrigou, partir do próximo ano, o desconto

[203] Comparando-se valores de 2022 com o de 2020 atualizado pelo IPCA.

previdenciário de aposentados e pensionistas que ganham até o valor do teto do benefício do INSS.

Com isso, há redução de R$ 2 bilhões na esperada arrecadação da receita de contribuições previdenciárias em 2023, o que impõe a necessidade de alteração no orçamento da SPPrev, substituindo-se, os recursos antes derivados dessas contribuições, por aportes diretos do Tesouro estadual, em igual montante, de modo a assegurar o devido equilíbrio ao financiamento do Regime Próprio de Previdência dos Servidores paulista.

Outra alteração que deverá impactar negativamente as contas de receita da SPPREV, foi o julgamento de inconstitucionalidade em 2022 pelo STF referente ao tema nº 177[204] sobre o estabelecimento, pela União através da Lei Federal nº 13.954/2019, de nova alíquota para a contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais inativos e pensionistas.

Como ainda não foi editada Lei Estadual para regulamentar a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, então a partir de 1º de janeiro de 2023, os inativos e os pensionistas militares voltarão a ter um desconto fixo de 11% apenas sobre o valor que exceder o teto do RGPS[205]. A demora na propositura e posterior instituição da lei estadual decorrente da Lei Federal nº 13.954/2019 poderá não trazer o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV, que em 2020 era estimado em R$ 16,19 bilhões para os próximos 10 anos[206].

Abaixo pode-se observar que a alteração trazida pela Lei Federal nº 13.954/2019, impactou consideravelmente, em mais de R$ 320 milhões, as contribuições dos inativos e pensionistas militares de 2021 e 2022 quando comparadas ao ano de 2019 e 2020.

Tabela 191 - Quantidade de Servidores e Contribuição dos Militares 2019–2022 - R$ milhares

Contribuição dos Militares R$ milhares				
	2019	2020	2021	2022
Total de 1218051 - CONTRIBUICAO DO MILITAR ATIVO	**573.823**	**517.416**	**566.112**	**648.771**
Total de Inativos e Pensionistas	**275.443**	**795.436**	**1.056.471**	**1.118.152**
Total de 1218052 - CONTRIBUICAO DO MILITAR INATIVO	208.369	581.995	769.220	787.252
Total de 1218053 - CONTRIBUICAO DOS PENSIONISTAS MILITARES	67.074	213.441	287.251	330.900

Fonte: Sigeo – Receitas.

[204] A competência privativa da União para a edição de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, XXI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 103/2019) não exclui a competência legislativa dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas, tendo a Lei Federal nº 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade.

[205] Disponível em: http://www.spprev.sp.gov.br/Detalhe_todasNoticias.aspx?Noticia=1019. Acesso em 25/04/2023.

[206] TC-005866.989.20-5, Ev.411. Arquivo: B.4 - Requisição de Documentos e Informações nº 11-2020 DCG3.pdf, fl.4.

A fim de manter a arrecadação das contribuições à SPPREV nos moldes vigentes até 31 de dezembro de 2022, é necessário que o Estado de São Paulo publique lei regulamentando o assunto. Entretanto, como mencionado anteriormente, o Estado de São Paulo ainda não promulgou tal norma. Portanto, expectativa é que ocorra a redução desta receita para o exercício de 2023.

Dada a responsabilidade do Estado em realizar a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários conforme artigo 27 da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, recomenda-se ao Governo do Estado que verifique a viabilidade de instituir a Lei estadual decorrente da Lei federal nº 13.954/2019, regulamentando assim a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, com o objetivo de obter o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV.

2.1.3 Despesas Previdenciárias

O custeio da Despesa Previdenciária (benefícios) possui importante relacionamento com a despesa com pessoal ativo, de onde decorre grande parte das contribuições previdenciárias. No entanto, o aumento contínuo dos gastos com os inativos não tem sido acompanhado pela capacidade de contribuição da população ativa.

A seguir, um resumo do panorama do RPPS sobre a quantidade de servidores ativos, inativos e pensionistas, assim como informações relativas ao total da folha salarial e de benefícios; e valores médios de salários e benefícios, idade média dos segurados da SPPREV.

Tabela 192 - Resumo – Quadro de servidores x salários e benefícios – agosto/2022

Quadro de Segurados por Ano Base	Quantidade	Folha Salário / Benefício (R$)	Salário / Benefício Médio (R$)	Idade Média
Ativos	421.556	2.679.642.130	6.357	48
Inativos e Pensionistas	537.470	3.059.876.995	5.414	72
Aposentados por Tempo de Contribuição	396.259	2.243.905.701	5.663	69
Aposentados por Idade/Compulsória	3.424	23.055.614	6.734	80
Aposentados por Invalidez	11.341	37.230.021	3.283	70
Pensionistas	126.446	755.685.659	5.976	67

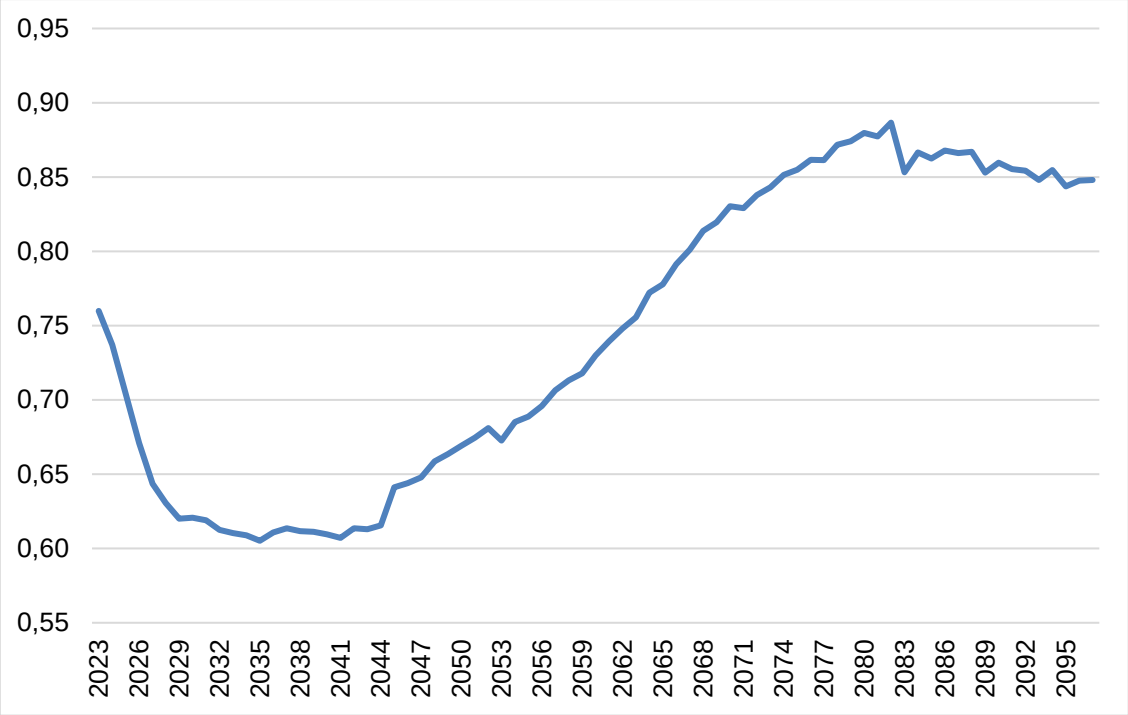
Fonte: BGE - Relatório da Avaliação Atuarial 2022 – Norma NBC – TSP 15.

Esta tabela é um resumo das estatísticas extraídas dos dados cadastrais fornecidos pela SPPREV e utilizadas pelo atuário para a realização da avaliação atuarial de 2022, e pela primeira vez, os dados cadastrais que serviram de base para a Avaliação Atuarial constam com data de agosto/2022,

portanto recente e contemplando todos os Segurados do Plano, em conformidade com o que determina o § 1º do artigo 47 da Portaria MTP 1.467, de 02 de junho de 2022.

O RPPS já é composto por mais inativos do que ativos. Analisando as tabelas dos Servidores Ativos e dos inativos (aposentados e pensionistas) é possível observar que há 0,78 ativos para cada inativo em 2022, ou seja, para cada beneficiário do regime existe menos de 1 servidor em atividade. Essa razão de 0,78 ativos para cada inativo é preocupante, principalmente para o RPPS que adota o Regime de Repartição Simples, visto que, de forma bem sintética, quer dizer que os servidores ativos financiam os aposentados e pensionistas e os servidores novos que entram contribuem com base no teto no RGPS, ficando o ônus da diferença a ser coberto pelo repasse do Tesouro estadual.

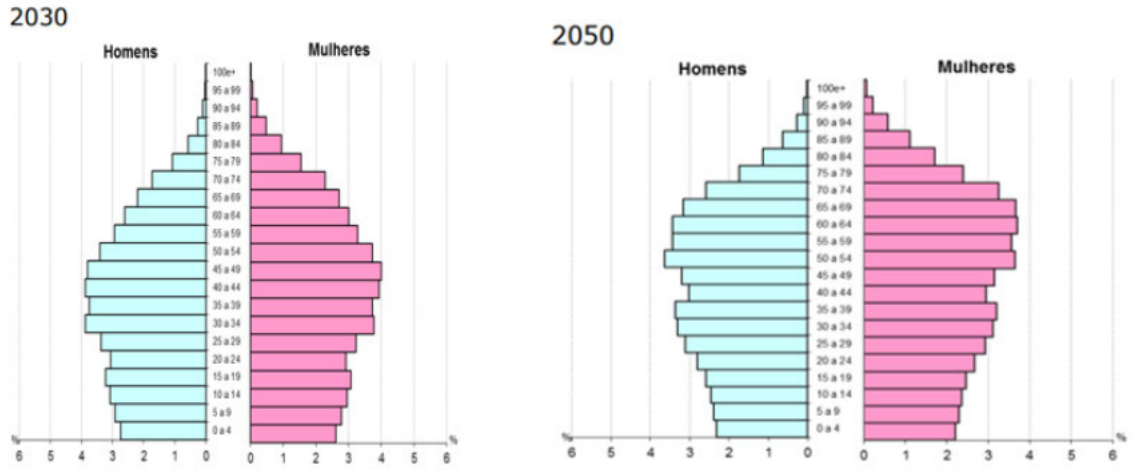
Gráfico 35 - Proporção Ativos /Inativos SPPREV – agosto/2022



Fonte: Elaborado com base na resposta à Requisição DCG-1 nº 23.2023, item 1 – Relatório de Avaliação Atuarial SPPREV 2022-2023, fl.41.

Os dados apresentados na avaliação atuarial demonstram que esta razão entre ativos e inativos deve cair para 0,61 até 2043, e depois voltar a subir, chegando ao ponto máximo de 0,81, o que reflete o envelhecimento da pirâmide etária do Estado de São Paulo, representada pelo alargamento do topo:

Figura 13 - Pirâmides etárias da população residente, por sexo, no Estado de São Paulo 2030 e 2050



Fonte: PPA-2020-2023-Vol-I, fl.20.

Os gastos em 2022 com o Pessoal Inativo do Poder Executivo corresponderam a 43,86% das despesas brutas com pessoal apurado no Demonstrativo de Despesa de Pessoal ao final do ano.

Tabela 193 - Despesa Bruta com Pessoal em 2022 - Ativo e Inativo

R$ milhares

Despesa Bruta com Pessoal	Total Liquidado em 2022 R$	% AV 2022
Total	**122.812.043**	**100,00%**
Pessoal Ativo	68.948.304	56,14%
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	49.986.958	40,70%
Obrigações Patronais	18.961.346	15,44%
Pessoal Inativo e Pensionistas	53.863.739	43,86%
Aposentadorias, Reserva e Reformas	45.931.724	37,40%
Pensões	7.932.015	6,46%

Fonte: BGE - RGF 3º quadrimestre/2022 - ANEXO 1.
Obs: Atualização pelo IPCA. Índices: 6º bim/2021=1,057848.

Realizamos algumas análises comparativas nas despesas orçamentárias do Poder Executivo Estadual, buscando avaliar a representação da despesa com pessoal (ativo, inativo e pensionista), por função de governo e das demais despesas (exceto pessoal), considerando apenas a modalidade de aplicação direta:

Tabela 194 - Despesa com Pessoal do Executivo por função (Vencimento/Benefícios, encargos e outros benefícios)

R$ em milhares

Função	2022							
	Pessoal Ativo R$	Pessoal Inativo R$	Total gasto com pessoal e encargos R$	AH/ Total Geral R$	Demais despesas R$	AH/Total Geral	Total Geral R$	AV
			(A)	(A/C)	(B)	(B/C)	(C = A+B)	Total
Total Geral	**53.098.380**	**41.407.115**	**94.505.495**	**47,62%**	**103.941.370**	**52,38%**	**198.446.866**	**100,00%**
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	912.097	0	912.097	35,68%	1.644.124	64,32%	2.556.220	1,29%
04 - ADMINISTRACAO	1.554.611	0	1.554.611	31,39%	3.398.013	68,61%	4.952.624	2,50%
06 - SEGURANCA PUBLICA	10.388.086	0	10.388.086	70,00%	4.451.089	30,00%	14.839.176	7,48%
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	39.490	0	39.490	4,17%	908.025	95,83%	947.515	0,48%
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	44.238	41.027.607	41.071.845	99,11%	367.184	0,89%	41.439.029	20,88%
10 - SAUDE	6.030.031	10.292	6.040.323	41,13%	8.646.239	58,87%	14.686.562	7,40%
11 - TRABALHO	10.389	0	10.389	2,06%	495.005	97,94%	505.394	0,25%
12 - EDUCACAO	27.718.848	20.166	27.739.014	56,13%	21.681.249	43,87%	49.420.264	24,90%
13 - CULTURA	120.027	0	120.027	28,93%	294.913	71,07%	414.940	0,21%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	3.630.576	1.308	3.631.884	60,51%	2.370.158	39,49%	6.002.042	3,02%
16 - HABITACAO	8.784	1.712	10.495	0,66%	1.572.329	99,34%	1.582.824	0,80%
17 - SANEAMENTO	212.820	262.235	475.056	86,24%	75.816	13,76%	550.872	0,28%
18 - GESTAO AMBIENTAL	545.189	28.992	574.182	20,57%	2.216.968	79,43%	2.791.150	1,41%
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	226.731	18.664	245.396	13,57%	1.562.851	86,43%	1.808.247	0,91%
20 - AGRICULTURA	335.524	0	335.524	23,21%	1.110.200	76,79%	1.445.725	0,73%
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	55.047	0	55.047	54,23%	46.458	45,77%	101.506	0,05%
23 - COMERCIO E SERVICOS	22.408	1.737	24.145	7,94%	279.967	92,06%	304.112	0,15%
25 - ENERGIA	5.430	0	5.430	2,69%	196.223	97,31%	201.653	0,10%
26 - TRANSPORTE	1.204.387	34.401	1.238.788	6,00%	19.396.731	94,00%	20.635.519	10,40%
27 - DESPORTO E LAZER	25.305	0	25.305	9,31%	246.617	90,69%	271.922	0,14%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	8.361	0	8.361	0,03%	32.981.208	99,97%	32.989.569	16,62%

Fonte: Sigeo.
(*1) Considerando apenas modalidade 90 - Aplicação direta.
(*2) Inclui todos os demais grupos de despesa sob a modalidade 90, exceto pessoal (31), a saber: 32-juros e encargos da dívida, 33-outras despesas correntes, 44-investimentos, 45-inversões financeiras, e 46-amortização da dívida.
(*3) Os percentuais em destaque amarelo demonstram que nas funções Segurança Pública, Previdência Social, Direito da Cidadania e Saneamento, a despesa com pessoal já supera o montante de 60% do do total geral de despesa.

Os números apresentados na Tabela acima demonstram que da despesa total com pessoal, R$ 94.505.495 mil (56,19%) referem-se a pessoal em atividade e 43,81% a pessoal inativo (incluindo parcela de responsabilidade da SPPREV e as aplicações diretas do governo estadual).

Tais comparações demonstram um agravante, pois como o Estado adota Regime de Repartição Simples, é muito improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, mesmo considerando a respectiva contribuição patronal.

Outro agravante a ser observado, é que os valores gastos com ativos não segregam em contribuintes ou não da SPPREV. Portanto, a relação despesa com pessoal ativo contribuinte do RPPS do Estado *versus* despesa com pessoal inativo custeado pelo RPPS é ainda mais preocupante.

2.2 RPPS - PATRIMÔNIO DA SPPREV

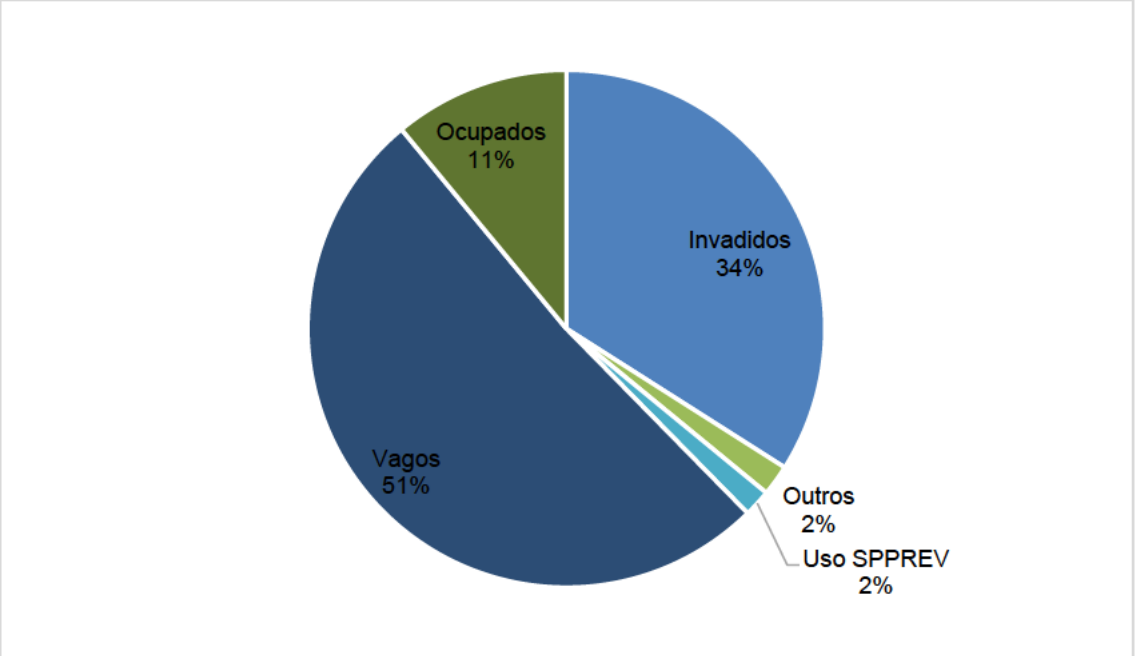
2.2.1 Imobilizado

A gestão de imóveis pela SPPREV vem sendo realizado desde a criação da autarquia, no ano de 2007, período em que a São Paulo Previdência recebeu o patrimônio imobiliário do IPESP, que possui três grandes origens: a primeira refere-se a imóveis remanescentes do IPESP, pois o Instituto, à época, adquiria glebas, construía prédios e os financiava aos funcionários públicos. Entretanto, no ano de 2008, essa atividade foi vedada pelo Estado, remanescendo esses imóveis. O segundo lote originou-se da Carteira Predial do IPESP, formada por imóveis retomados devido a problemas de inadimplência financeira, fruto dos financiamentos aos servidores públicos. O terceiro lote são aqueles imóveis que foram doados pelos municípios ao IPESP que, por sua vez, construía com seus recursos previdenciários escolas, hospitais e outros prédios de utilidade pública, tendo que, em um prazo de cinco anos, vender ao Estado[207].

Os relatórios de fiscalização vêm noticiando que os imóveis da Autarquia se encontram inutilizados. Em 2022 a situação dos imóveis estava representada conforme gráfico abaixo:

[207] Ata da 127ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração da São Paulo Previdência, página 3. Disponível em: http://www.spprev.sp.gov.br/conselho.aspx, Acesso em 04/05/2023.

Gráfico 36 - Situação dos Imóveis da SPPREV em 31/12/2022



Fonte: Requisição DCG-1 nº 23.2023 – Item 7. Entre os imóveis com maior valor avaliado em 2022, segundo a Requisição, está um terreno com parte invadida de R$ 65 milhões, em seguida um terreno invadido avaliado em R$53 milhões.

A solução então proposta para essa quantidade de imóveis vagos e invadidos e que está em andamento é a atuação conjunta da SPPREV com o Conselho do Patrimônio Imobiliário – CPI. Por meio do Decreto 65.711, de 19 de maio de 2021, foi autorizada a aquisição, pela Fazenda do Estado de 51 imóveis da SPPREV, a título oneroso e mediante aporte de recursos para cobertura de insuficiência financeira. Em 2022, 6 desses imóveis foram vendidos pelo montante de R$ 776.900[208].

Tabela 195 - SPPREV - Imóveis vendidos no ano de 2022

Imóvel	Endereço	Edital	Valor de Venda (R$)
Total			**776.900,00**
Apartamento	Av. Brigadeiro Luiz Antônio 1942 - ap. 33 - Bela Vista - São Paulo	Concorrência SPPREV nº 02/2021	172.100,00
Apartamento	Rua Conselheiro Nébias 235 - ap. 102 - Santa Efigênia - São Paulo	Concorrência SPPREV nº 05/2021	140.100,00
Apartamento	Rua Guaianazes, 67 ap. 1604 - Santa Efigênia - São Paulo	Concorrência SPPREV nº 04/2021	94.100,00
Apartamento	Av. Águia de Haia, 2.100 - aqp. 61 Bloco 08 - São Miguel Paulista - São Paulo	Concorrência SPPREV nº 03/3021	175.100,00
Loja	Rua Nicolau Jacinto, 621 - Loja 6 - São Miguel Paulista - São Paulo	Concorrência SPPREV nº 06/2021	100.500,00
Loja	Rua Nicolau Jacinto, 651 - Loja 12 - São Miguel Paulista - São Paulo	Concorrência SPPREV nº 02/2022	95.000,00

Fonte: Fonte: Requisição DCG-1 nº 23.2023 – Item 8.

[208] Avaliação dos imóveis constou do TC-002035.989.22-7 Ev. 63.5.

Em resposta ao processo TC-001202.989.23-2[209], a SPPREV diz estar aguardando o Governo do Estado assinar o documento para a transferência e que está em análise uma segunda autorização com mais 21 imóveis. No fechamento do ano de 2022, a situação dos imóveis da Autarquia se encontra:

Tabela 196 - Composição da Carteira de Imóveis SPPREV - Por Tipo

Tipo	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022
Terrenos	622	623	622	621	620
Casas	92	93	105	105	105
Apartamentos	43	45	57	57	52
Outros (Serviços/ Institucional)	100	99	101	101	100
Total	**857**	**860**	**885**	**884**	**877**

Fonte: Elaboração com base em Notas Explicativas SPPREV 2022, 2021, 2020 e 2019.

Apesar dos esforços realizados nos últimos três anos pela Autarquia, o que se percebe, porém, na tabela e gráfico acima, é que, a quantidade de imóveis em posse da SPPREV ainda continua no mesmo patamar de 2021 e comparado ao ano de 2018, até se elevou. Nesse sentido, fica comprometida a obtenção da melhor rentabilidade, visto que conforme exposto acima entre esses imóveis há preponderância de vagos ou invadidos, sem expectativa de gerar renda. Além disso, o custo de manutenção é elevado, herdou-se também as dívidas condominiais atreladas a esses imóveis, além da própria depreciação dos ativos, e demandas exigidas para reintegração de posse dos imóveis invadidos como evidenciado na Fiscalização Operacional da Gestão Previdenciária em 2020[210].

Portanto recomenda-se que a SPPREV, continue a envidar esforços junto ao CPI e à Procuradoria Geral do Estado, de forma mais consistente, assertiva e célere, para a destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos, verificando a possibilidade de se realizar sua venda ou sua locação.

2.2.2 Passivos contingentes e provisões matemáticas

O MCASP 9ª. Edição, vigente para o exercício de 2022, harmonizado com a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 03 "Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes" definiu Passivos Contingentes como:

> a. Uma obrigação **possível** resultante de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou

[209] TC-001202.989.23, ev. 12.1. Arquivo: 12.1.SOG - MANIFESTAÇÃO SPPREV.pdf.

[210] TC-005866.989.20-5, ev. 411.2. Arquivo: 2. Fiscalização da Gestão Previdenciária - RPPS.pdf.

> mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou
>
> b. Uma obrigação presente resultante de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:
> i. É improvável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção da obrigação; ou
> ii. Não é possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

Referidas normas contábeis determinam ainda que tais passivos contingentes, “possíveis”, não devem ser reconhecidos em contas patrimoniais, mas devem ser registrados em contas de controle do PCASP e divulgados em notas explicativas.

A divulgação somente está dispensada nos casos em que a saída de recursos for considerada “remota”, ou seja, passivos com classificação como “possível” ou “provável” seguirão as orientações do MCASP para registro nas demonstrações contábeis como Passivo Contingente que, além dos lançamentos de controle, exige a evidenciação em Notas Explicativas de uma breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando aplicável, a estimativa de seu efeito financeiro; a indicação das incertezas em relação à quantia ou periodicidade da saída; e a possibilidade de algum reembolso.

De acordo com o MCASP 9ª edição, as provisões devem ser reconhecidas quando estiverem presentes os três requisitos abaixo:

> a. Exista uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
>
> b. Seja provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação.
>
> c. Seja possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação;

A SPPREV a partir de 2019 passou a registrar em seus demonstrativos a maioria das suas ações judiciais, baseando-se nos valores das causas, conforme classificação feita pela PGE[211] em risco provável, possível e remoto, conforme o MCASP. Em 2022 a situação destes processos judiciais era:

[211] Resolução PGE 31, de 8-8-2019 - Dispõe sobre critérios e procedimentos a serem adotados pela Procuradoria Geral do Estado na prestação de informações sobre ações judiciais nas quais seja parte o Estado de São Paulo e suas autarquias, que possam representar provisões, passivos contingentes e ativos contingentes.

Tabela 197 - Composição dos processos judiciais da SPPREV - Por Risco em 2021 e 2022

R$ Milhares

Classificação de Risco (Perda)	2021		2022			
	Qt. De Ações	Valor (R$)	Qt. De Ações	Qt. De Ações %	Valor (R$)	Valor %
Provável	42.872	1.302.386.554	41.358	45,80%	2.134.043.927	49,76%
Possível	11.711	560.593.906	10.247	12,51%	373.325.943	8,09%
Remota	7.380	*	72.002	7,88%	2.206.791.358	8,17%
Demais Ações	31.637	*		33,80%	-	33,99%
TOTAL	**93.600**	**1.862.980.460**	**123.607**	**99,99%**	**4.714.161.228**	**100,00%**

Fonte: 2022 = Notas Explicativas – Demonstrações Contábeis de 2022 [212] e 2021 = TC-004345.989.21-4, ev.187.
Arquivo: 12.1.SOG - MANIFESTAÇÃO SPPREV (2).pdf
(*) Sem maiores informações.

Percebe-se que de um ano para outro as ações judiciais classificadas como Prováveis apesar de diminuírem em quantidade passaram a ser avaliadas com um valor maior de obrigação. Comparando os valores contabilizados de 2021 e 2022 houve um aumento considerável no registro das ações, o que demonstra esforço por parte da Procuradoria e da SPPREV em contribuir para a evidenciação desse passivo.

Tabela 198 - Composição e Comparação das Ações da SPPREV – 2022 e 2021

R$ Milhares

Código Nome Item	2021	2022			2022/2021 AH %
	Saldo Final 31.12.2021	Crédito	Débito	Saldo Final 31.12.2022	
Total de 227 - PROVISOES A LONGO PRAZO	**-1.302.387**	**2.962.278**	**2.130.621**	**-2.134.044**	**63,86%**
2271101 - PROVISAO PARA INDENIZACOES TRABALHISTAS	-11	148	11	-148	1187,53%
2273199 - OUTRAS PROVISOES RISCOS FISCAIS-LGO PZO	-22.211	1.792.558	850.445	-964.324	4241,75%
2279199 - OUTRAS PROVISOES A LONGO PRAZO	-1.280.165	1.169.572	1.280.165	-1.169.572	-8,64%

Fonte: SIGEO – Saldos UG 532301 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV.
(*1) Classificada no Balanço da SPPREV como Riscos Cíveis.
(*2) Classificada no Balanço da SPPREV como Riscos Fiscais.
(*3) Classificada no Balanço da SPPREV como Riscos Trabalhistas.

Quanto às ações registradas como risco possível, a Autarquia detalhou a seguinte informação em Notas Explicativas, atendendo dessa forma o que dispõem o MCASP:

[212] TC-002035.989.22-7, evento 61. Arquivo: 02 - Incisos V, VI e VII, Artigo 36 - Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas - 2º Semestre de 2022 - Assinada - SPPREVDCI202305155A.pdf.

Figura 14 - Ações Judiciais - Risco Possível

	31/12/2022	31/12/2021
Riscos Cíveis	188.663.294	233.007.528
Riscos Fiscais	184.624.813	327.540.923
Riscos Trabalhistas	37.836	45.455
Total	**373.325.943**	**560.593.906**

Fonte: PGE e Siafem/SP

Fonte: Notas Explicativas SPPREV 2022 [213].

Em novembro de 2021, através do Comunicado CGE 01/2021, a Contadoria Geral do Estado definiu procedimentos a serem adotados no Estado para o registro dos passivos contingentes nas contas de controle. Em consulta ao Sigeo (abaixo) foi possível confirmar os saldos apresentados em Notas Explicativas quanto às obrigações possíveis da Autarquia.

Tabela 199 - Passivos Contingentes - SPPREV

Código Nome Item	2021 R$	2022 R$
7411101 - DEMANDAS JUDICIAIS	560.593.906	373.325.943
8411101 - DEMANDAS JUDICIAIS	-560.593.906	-373.325.943

Fonte: SIGEO – Saldos UG 532301 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV.

Recomendação:

Continue a envidar esforços para o provisionamento do passivo e para o registro em contas de controle do Passivo Contingente nas ações judiciais na qual a SPPREV é parte, a fim de que se promova o acautelamento financeiro dos cofres públicos quanto ao risco de saída desses recursos.

Precatórios depois da LRF

No Passivo não Circulante da SPPREV, outra conta de destaque é a de "Precatórios depois da LRF" que são ações judiciais que transitaram em julgado condenando a SPPREV a honrar compromissos, cujo saldo de movimentação vem aumentando consideravelmente nas contas da SPPREV, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 200 - Precatórios após LRF

R$ milhares

Total de 22 - PASSIVO NAO-CIRCULANTE	2018	2019	2020	2021	2022
223110306 - Precatório depois da Lei LRF	-88.100	-137.111	-321.706	-565.812	-1.010.618

Fonte: SIGEO – Saldos.
Obs.: até ano 2020 os valores estão registrados no UO 20065-SÃO PAULO PREVIDÊNCIA-SPPREV e a partir de 2021 na UO 53057-SÃO PAULO PREVIDÊNCIA-SPPREV.

Desde 2018, destaque para o relevante crescimento dessas sentenças judiciais que, em 2021, representavam R$ 565 milhões, em 2022

[213] TC-002035.989.22-7, evento 61. Arquivo: 02 - Incisos V, VI e VII, Artigo 36 - Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas - 2º Semestre de 2022 - Assinada - SPPREVDCI202305155A.pdf, fl.41.

chegou à R$ 1,01 bilhão, representando um aumento de 78,61% no período de um ano.

É importante destacar que apesar desses precatórios serem registrados patrimonialmente nas contas do passivo da SPPREV o seu controle e operacionalização no âmbito da Administração Direta e Indireta, excetuadas as Universidades, fica a cargo da PGE que encaminha quadrimestralmente o valor do saldo de precatórios e que, portanto, o empenho e o respectivo dispêndio não se dão no âmbito da autarquia. A execução orçamentária e financeira dos precatórios é realizada através de ação e programa específico de responsabilidade da Administração Geral do Estado – AGE conforme as Notas Explicativas que acompanham suas Demonstrações Contábeis[214].

Cabe destacar que a evidenciação dos valores de provisão juntamente com o aumento do saldo do Passivo de Precatórios, contribuíram para que o Passivo da Unidade Gestora Previdenciária fosse maior que o Ativo Total, e consequentemente registrassem no final de 2022 um Patrimônio Líquido negativo de R$ 2.693.370.197, apresentando um déficit (resultado patrimonial) de R$ 1.810.694.131.

Figura 15 - Patrimônio Líquido SPPREV por UGE

UGE	31/12/2022	31/12/2021	Superávit / Déficit
Previdenciária	(2.693.370.197)	(882.676.066)	(1.810.694.131)
Administrativa	135.000.340	119.808.096	15.192.244
Total	**(2.558.369.857)**	**(762.867.969)**	**(1.795.501.888)**

Fonte: Siafem/SP

Fonte: Notas Explicativas SPPREV 2022 [215].

3 ESTUDOS ATUARIAIS REALIZADOS

3.1 NORMAS APLICÁVEIS

A Avaliação Atuarial é o documento elaborado por atuário, em conformidade com as bases técnicas estabelecidas para o plano de benefícios do RPPS, que caracteriza a massa de segurados e beneficiários e a base cadastral utilizada, discrimina os encargos, estima os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar do plano de custeio de equilíbrio para todos os benefícios do plano. Além disso, apresenta os montantes dos

[214] TC-002035.989.22-7, evento 61. Arquivo: 02 - Incisos V, VI e VII, Artigo 36 - Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas - 2º Semestre de 2022 - Assinada - SPPREVDCI202305155A.pdf, fl.41.

[215] TC-002035.989.22-7, evento 61. Arquivo: 02 - Incisos V, VI e VII, Artigo 36 - Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas - 2º Semestre de 2022 - Assinada - SPPREVDCI202305155A.pdf, fl.41.

fundos de natureza atuarial, das reservas técnicas e provisões matemáticas a contabilizar, o fluxo atuarial e as projeções atuariais exigidas pela legislação pertinente e que contém parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios.

Os regimes próprios são obrigados a elaborar a Avaliação Atuarial inicial e novas reavaliações a cada balanço, utilizando-se de parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios.

Nesse aspecto, para assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no art. 40 da Constituição Federal, no art. 69 da LRF e no art. 1º da Lei nº 9.717/88, a Portaria MTP n° 1.467, de 2 de junho de 2022 dispôs sobre quais são os parâmetros técnico atuariais a serem observados pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Importante ressaltar que tais normatizações regulamentam a técnica atuarial, mas também respeitam toda a legislação contábil, ou seja, são impostas diretrizes ao trabalho a ser realizado pelo atuário, mas sempre em observância às normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público.

O artigo 30 da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, estabelece que os entes federativos poderão adotar os seguintes regimes para apuração dos compromissos e determinação dos custos do plano de benefícios do RPPS:

> I - regime financeiro de capitalização; e
>
> II - regime financeiro de repartição de capitais de cobertura.
>
> III - regime financeiro de repartição simples, somente no caso de segregação de massas.

3.2 Estudos Atuariais do Estado de São Paulo

Desde os trabalhos de fiscalização das contas do exercício de 2016, verifica-se que o Estado de São Paulo vem realizando, duas avaliações atuariais para cada exercício:

a) Uma para atender à necessidade da SPPREV de cumprir a exigência do envio do DRAA[216], que deve ser remetida ao Ministério da Previdência Social anualmente. Essa avaliação considera para todos os benefícios o Regime Financeiro de Repartição Simples, no qual os recursos do

[216] Portaria MTP n°1.467/2022 - Art. 241. Os entes federativos deverão encaminhar à SPREV dados e informações relativos, entre outros, aos seguintes aspectos dos regimes previdenciários de seus servidores:
b) o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA, os fluxos atuariais e o Relatório da Avaliação Atuarial relativos à avaliação atuarial anual, até o dia 31 de março de cada exercício; e.

Tesouro do Estado promoverão o equilíbrio orçamentário entre as receitas e despesas, tomando como base o artigo 27 da Lei Complementar 1.010/2007, que dispõe que a insuficiência financeira é responsabilidade do Governo do Estado.

b) Outra para atender à necessidade do Governo do Estado de apurar as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao Setor Público[217].

Nesta segunda avaliação são realizados cálculos que apuram o Passivo Atuarial reconhecido no Balanço Patrimonial desde o exercício de 2016, considerando para tanto os benefícios programados de aposentadoria (por tempo de contribuição, por idade ou compulsória, por invalidez de ativos), pensão por morte de ativo e de inativo, auxílio-reclusão e salário família.

Para que a Avaliação Atuarial apresente resultados realistas, ela deverá ser elaborada a partir de uma base cadastral completa, consistente e atualizada e com informações que contemplem todos os beneficiários do RPPS, de quaisquer dos poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

A Avaliação Atuarial realizada em janeiro/2023 em conformidade com a NBC TSP 15, elaborada para fins de registro contábil de competência dezembro/2022, está anexada ao BGE 2022. Existe conteúdo que se refere à base cadastral. O atuário relata que, pela primeira vez, os dados cadastrais que serviram de base para a Avaliação Atuarial constam com data de 2022 (agosto), portanto recente, contemplando todos os Segurados do Plano, em conformidade com o que determina o § 1º do artigo 47 da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022.

> Base cadastral
>
> Art. 47. A avaliação atuarial deverá dispor de informações atualizadas e consistentes que contemplem todos os segurados e beneficiários do RPPS, de quaisquer dos poderes, órgãos e entidades do ente federativo.
>
> § 1º A base de dados cadastrais, funcionais e remuneratórios deverá estar posicionada **entre julho e dezembro do exercício relativo à avaliação atuarial anual com data focal em 31 de dezembro**.

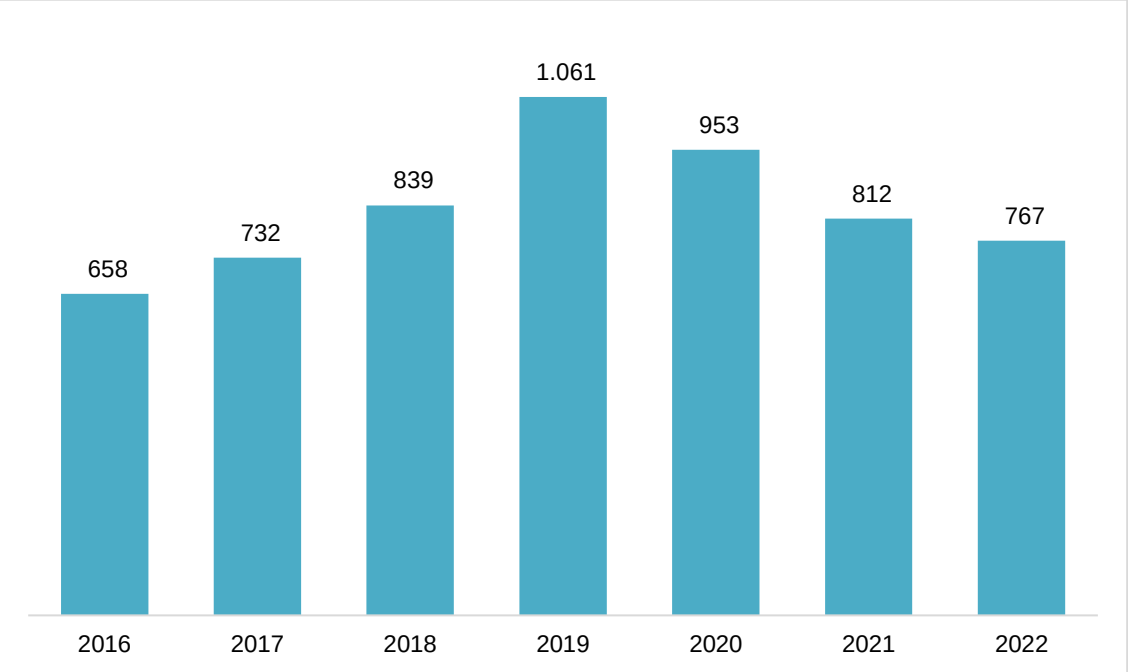
[217] Portaria MTP n°1.467/2022 - Art. 26. Deverão ser realizadas avaliações atuariais anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano civil, que se refiram ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS, cujas obrigações iniciar-se-ão no primeiro dia do exercício seguinte, observados os seguintes parâmetros:
VI - apuração das provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas nessa data, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público;

A base cadastral da entidade, já foi alvo de recomendações em relatórios anteriores, devido a uma série de deficiências que iam desde a estrutura insuficiente para a adequada gestão atuarial, até a ausência ou incompletude de dados, base desatualizada com dados insuficientes e inconsistentes de ativos, aposentados e pensionistas.

Cabe ressaltar a importância da base cadastral completa, consistente e atualizada e com informações que contemplem todos os beneficiários do RPPS, para um fidedigno provisionamento do passivo do Estado, que desde o reconhecimento em 2016, passou a apresentar situação contábil de patrimônio líquido negativo. No ano de 2019 esse valor chegou à casa dos R$ 1,06 trilhão e em 2022 o valor foi atualizado, passando para os atuais R$ 767 bilhões.

Gráfico 37 - Evolução das Provisões Previdenciárias

R$ bilhões



Fonte: Avaliações Atuariais com base na NBC TSP 15.

Essa queda de um ano para o outro de R$ 142 bilhões, segundo a Avaliação Atuarial[218], refletiu os efeitos provenientes das alterações ocorridas nos dispositivos e regras previdenciárias. Vale lembrar que apesar dessas iniciativas, conforme demonstrado na fiscalização operacional da Previdência em 2020, a reforma da previdência estadual não conseguirá promover o equilíbrio do sistema, apenas reduzirá o déficit atuarial.

[218] BGE 2022, pág. 267 a 301.

No Anexo ao Balanço Geral do Estado de 2022, o cálculo da Provisão do Passivo Atuarial é apresentado da seguinte forma:

Tabela 201 - Passivo Atuarial Reconhecido no Balanço Patrimonial 2018 a 2022

R$ milhares

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2018
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	532.774.784	570.119.290	559.511.807	560.531.175	479.064.894
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	232.629.018	240.570.178	396.452.249	501.544.045	360.738.269
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	**765.403.802**	**810.689.468**	**955.964.056**	**1.062.075.220**	**839.803.162**
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	1.751.893	882.676	-2.867.747	-710.000	-771.273
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	**767.155.695**	**811.572.144**	**953.096.309**	**1.061.365.220**	**839.031.890**
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	767.155.695	811.572.144	953.096.309	1.061.476.456	839.031.890
Saldo Provisionado em Balanço	0	0	0	0	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	767.155.695	811.572.144	953.096.309	1.061.365.220	839.031.890

Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15- BGE 2022; 2021; 2020; 2019; e 2018.
(*) Não considera a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura.
(**) Patrimônio da SPPREV em junho/2022 coletado através informações da SPPREV e evoluído até dezembro de 2022.

3.3 Déficit Atuarial Apurado e Regime de Repartição Simples

No que se refere às avaliações realizadas em conformidade com a NBC TSP 15, salienta-se a incongruência no sentido de que o provisionamento desse Passivo Atuarial (afirmando que há déficits previdenciários), incorre em classificá-lo como plano previdenciário e não financeiro, este adotado atualmente pelo RPPS. Nesse mesmo sentido destaca-se a explicação feita pela Consultoria Atuarial:

> Ressaltamos que esta Avaliação Atuarial é voltada para a NBC TSP 15, nos moldes do pronunciamento emitido pelo CFC, **no entanto o regime financeiro praticado no Plano de Benefícios é o de método "Orçamentário", também denominado por Repartição Simples, assim, em cada exercício são arrecadados apenas os recursos suficientes para cobrir as despesas do mesmo exercício**, o que pressupõe o equilíbrio financeiro-atuarial constante, porém os resultados desta Avaliação acabam por demonstrar um déficit gerado pelo conflito de regimes financeiros aplicados, uma vez que o Patrimônio da entidade gestora não contempla reservas voltadas à capitalização do Plano. (Avaliação Atuarial 2023 – BGE 2022, p. 267-301)

Ou seja, embora para o cálculo das provisões se considere como "Valor Justo dos Ativos do Plano", os pertencentes ao patrimônio da SPPREV, o pagamento desses benefícios é de responsabilidade do Estado, que por não ter

maiores reservas financeiras voltadas à capitalização do plano, apura desde 2016 déficits previdenciários demonstrados em seu Balanço Patrimonial.

Para fins de incidência de contribuição que tratava o § 2º do artigo 9º da Lei Complementar nº 1.012, de 5 de julho de 2007, atualmente revogado pela Lei Complementar 1.380 de 4 de novembro de 2022, houve a declaração de déficit atuarial, através do Decreto nº 65.021 de 19/06/2020. Para esses casos, a Portaria MTP n° 1.467/2022 prevê em seu art. 55:

> Equacionamento do déficit atuarial
>
> Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar deficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:
> I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;
> II - segregação da massa;
> III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e
> IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

Nessa linha, constou no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2021 (TC-004345.989.21-4), a seguinte recomendação à SPPREV:

> 6.8. Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, prevista no art. 57, a curto, médio e longo prazos, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.[219]

Em resposta dada pela gestão estadual, no evento 1.47 do TC-001202.989.23 [220], SPPREV informa que está avaliando junto à Secretaria de Orçamento e Gestão os aspectos de uma possível implantação da segregação das massas em razão dos valores envolvidos no período inicial, visto a necessidade da criação de um fundo em repartição e um fundo em capitalização. Em relação ao plano de amortização, informam que os valores do atual déficit previdenciário registrado no Balanço orçamentário do Estado, na ordem de R$ 811 bi, torna, no momento, inviável a adoção de tal medida, uma vez que seria necessário o incremento das alíquotas de contribuição, ou aportes, em um patamar extremamente elevado para os ativos, inativos e pensionistas, além de aportes constantes por parte do Tesouro Estadual.

---

[219] TC-004345.989.21-4, ev.162. Arquivo: 01-E-SEB-TC-004345 989 21 - Contas Governador - 2021.pdf, f. 468.

[220] TC–001202.989.23-2, ev.1.47. Arquivo: 12.1.SOG - MANIFESTAÇÃO SPPREV.pdf, fl.7.

Até o encerramento de 2022 verificou-se que não há a adoção de nenhuma das medidas previstas no artigo 55 da Portaria MTP nº 1.467/22 para o equacionamento do déficit atuarial capaz de suportar o pesado impacto da crescente da folha de inativos.

Assim como nos anos anteriores, reitera-se recomendação à autarquia e ao Governo do Estado que apresentem um plano de amortização conforme art. 55 da Portaria nº MTP 1.467/22, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.

4 SÍNTESE DAS ANÁLISES E RECOMENDAÇÕES

Quanto às receitas previdenciárias

Do exposto verifica-se que as contas de controle utilizadas para o registro da Receita na SPPREV no valor total de R$ 7.678.729 mil apresentam diferenças na ordem de R$ 99 mil do que foi efetivamente contabilizado R$ 7.678.729 mil, o que compromete a fidedignidade e a verificabilidade do registro dessas receitas pela Autarquia.

Dessa forma, há a necessidade de que se aprimore a rotina contábil desses repasses, verificando a possibilidade de o Estado ter contas próprias de passivo para que os órgãos do Estado registrem os valores retidos referentes às contribuições dos servidores, e na transferência do recurso, efetivarem a baixa dessa conta, possibilitando desse modo confrontarem-se os valores repassados com os valores registrados como Receita de Contribuição dos Servidores.

Além disso recomenda-se à Gestão da SPPREV que continue a envidar esforços para exigir que os órgãos cumpram o que dispõe a Portaria SPPREV nº 193/2020 no que se refere ao repasse das informações conforme o *layout* padronizado, para que identifique e solucione as divergências encontradas entre o sistema previdenciário e o SIAFEM.

Além disso, determinação precisa ser direcionada a todas as Unidades Orçamentárias para que mantenham o devido controle cadastral, contendo, no mínimo, os dados estipulados pela Portaria nº 193/2020 da SPPREV, de modo a garantir a existência de informações íntegras e confiáveis quanto ao total da contribuição previdenciária dos servidores vinculados a ela ou às Unidades Gestoras Executoras a ela subordinadas.

Recomenda-se ao Governo do Estado que verifique a viabilidade de instituir a lei estadual decorrente da Lei federal nº 13.954/2019,

regulamentando a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, com o objetivo de se obter o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV.

Quanto ao Imobilizado

Continue a envidar esforços junto ao CPI e a Procuradoria Geral do Estado, de forma mais consistente, assertiva e célere, para a destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos, verificando a possibilidade de se realizar sua venda ou locação.

Quanto às Provisões das ações judiciais e ao Passivo Contingente

Continue a envidar esforços para o provisionamento do passivo e para o registro em contas de controle do Passivo Contingente nas ações judiciais na qual a SPPREV é parte, a fim de que se promova o acautelamento financeiro dos cofres públicos quanto ao risco de saída desses recursos.

Do Déficit Atuarial

Assim como nos anos anteriores, reitera-se recomendação à autarquia e ao Governo do Estado que apresentem um plano de amortização conforme art. 55 da Portaria nº MTP 1.467/22, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.