

V. PRECATÓRIOS, REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

1 PRECATÓRIOS

1.1 SALDOS CONTÁBEIS

Tabela 187 – Saldos contábeis – controle de precatórios a pagar R\$ milhões

	31/12/ 2022	A.V.	30/04/ 2023	A.V.	A.H	31/08/ 2023	A.V.	A.H	31/12/ 2023	A.V.	A.H
Total Grupo - 21311 - PRECATÓRIOS CURTO PRAZO	5.758	20%	6.792	21%	18%	6.948	22%	2%	2.793	9%	-60%
Total Grupo - 22311 - PRECATÓRIOS LONGO PRAZO	23.320	80%	25.219	79%	8%	24.674	78%	-2%	27.946	91%	13%
TOTAL PRECATÓRIOS	29.079	100%	32.011	100%	10%	31.623	100%	-1%	30.739	100%	-3%

Fonte: Sigeo.

O objetivo e escopo da presente análise é verificar a fidedignidade dos saldos contábeis apresentados a título de Precatórios a pagar, controles envolvidos para reconhecimentos e baixas, e planejamento de pagamentos em conformidade com as diretrizes legais desta relevante parcela do Passivo do Governo do Estado de São Paulo.

1.2 INTRODUÇÃO, HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva²⁷².

A expedição, a gestão e o 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 2019²⁷³.

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 seguinte²⁷⁴, ou especial, para entes públicos com precatórios atrasados que terão o prazo até dezembro de 2029²⁷⁵ para quitar todos os débitos, incluindo os novos

²⁷² Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/precatorios/>. Acesso em: abril/2024.

²⁷³ Resolução nº 482, de 19 de dezembro de 2022.

²⁷⁴ Constituição Federal art. 100, § 5º e § 20.

²⁷⁵ Constituição Federal art. 101 ADCT.

precatórios. Independente do regime a ordem de pagamento deve obedecer aos mesmos critérios²⁷⁶, qual seja, primeiro as prioridades, depois os precatórios alimentares e em seguida os não alimentares.

Preliminarmente, importante resgatar o histórico legal das diretrizes, 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:

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;

²⁷⁶ Constituição Federal art. 100, § 1º e 2º e art. 102 ADCT.

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

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 nº 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 judiciais 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 a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais conforme as normas da Resolução CNJ nº 303, de 18 de dezembro de 2019, observadas as regras do regime especial presentes nos artigos 101 a 105 do ADCT²⁷⁷.

1.3 GESTÃO DOS PRECATÓRIOS

1.3.1 Reconhecimento e Registro de Precatórios a Pagar

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo faz uso do sistema Millennium (internamente conhecido como SCP – Sistema de Controle de Processamento) para registro e controle do Estoque de Precatórios a Pagar.

²⁷⁷ Art. 51 da Resolução nº 303, de 18 de dezembro de 2019.

Neste sistema, são registrados todos os novos precatórios expedidos pela Justiça com condenação definitiva que o Estado está judicialmente obrigado a pagar.

O sistema *Millennium* não é interligado ao SIAFEM, ou seja, tal sistema não se comunica e nem efetua qualquer tipo de registro contábil de forma automatizada. Neste sistema é que ocorre o efetivo controle dos Precatórios, servindo de base para todos os lançamentos contábeis pertinentes aos Precatórios.

Os Precatórios devem ser reconhecidos patrimonialmente no momento do surgimento da obrigação legal, ou seja, quando da decisão judicial transitada em julgado. A avaliação para fins de reconhecimento inicial deve ser realizada pela Procuradoria Geral do Estado – PGE para toda a Administração Direta e Autarquias da Administração Indireta, exceto para Universidades²⁷⁸, que possuem um controle próprio.

O reconhecimento de Precatórios deve ser realizado em contas contábeis pertinentes à natureza da obrigação, conforme classificação do PCASP: Precatórios de pessoal; precatórios de benefícios previdenciários; precatórios de fornecedores; precatórios de contas a pagar; e outros precatórios.

O reconhecimento inicial de Precatórios deve ser realizado em conta contábil do Passivo Circulante, caso a expectativa de pagamento da obrigação seja de até doze meses após a data-base das Demonstrações Contábeis Consolidadas Anuais do Estado; ou, no Passivo Não Circulante, caso a expectativa de pagamento seja superior a doze meses após a referida data-base.

ACHADO 1 – Reconhecimento do Passivo de forma intempestiva e incompleta:

Identificamos em nossos procedimentos de auditoria, que o reconhecimento e registro dos Precatórios, não seguem as diretrizes definidas pela própria Contadoria Geral do Estado quanto a periodicidade do registro das entradas de Precatórios.

O lançamento contábil das entradas de Precatórios a pagar, ocorre em uma apuração quadrimestral onde se compara o total de Precatórios registrado no SIAFEM/Contabilidade com um relatório preparado pela PGE (Procuradoria Geral do Estado). Neste momento, a Fazenda identifica o

²⁷⁸ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/normas-contabilidade/Downloads/Pol%C3%ADticaPrecat%C3%B3rios-Final.pdf>. Acesso em: abril/2024.

montante que está faltando ser provisionado e faz um lançamento aumentando o saldo contabilizado.

O ajuste aumentativo do estoque de precatórios foi o seguinte em 2023:

1º Quadrimestre (apuração abril/23)	R\$ 2.606 milhões
2º Quadrimestre (apuração agosto/23)	R\$ 275 milhões
3º Quadrimestre (apuração dezembro/23)	R\$ 6.787 milhões

Além desse problema quanto ao registro tempestivo do aumento do saldo de Precatórios a pagar, também identificamos divergências entre o relatório de controle do Estoque de Precatórios da PGE em comparação com os relatórios de controle do TJSP.

Abaixo temos a figura com o total de Precatórios a pagar conforme relatório extraído do sistema da PGE referente a 31/12/2023.

Figura 48 – Precatórios a pagar - Controles da PGE

	Requisitórios	Credores	IRRF estimado	Valor
Total Alimentar	145403	240282	2.226.917.925,14	24.442.493.218,86
Total Não Alimentar	5015	6907	117.750.252,99	6.169.765.565,21
Total Geral	150418	247189	2.344.668.178,13	30.612.258.784,07

Fonte: PGE

Já o TJSP, que utiliza outro sistema para o controle desses mesmos precatórios, possui 2 relatórios que não batem entre si e apresentam divergências entre o relatório gerado em Excel e o relatório gerado em PDF, e ambos não batem com os controles da PGE.

O total de Precatórios a pagar conforme relatório em Excel extraído do sistema do TJSP referente a 31/12/2023 foi de R\$ 29.177.086.548,33²⁷⁹. Já na figura abaixo temos total dos Precatórios referente a 31/12/2023 do sistema TJSP em PDF.

Figura 49 – Precatórios a pagar – controles do TJSP

TOTAL GERAL:	20480	55.510	6.708.895.363,39	29.191.132.877,44
--------------	-------	--------	------------------	-------------------

Fonte: TJSP

Resumindo, temos os seguintes totais por órgão/relatório referente a Precatórios a Pagar, em 31/12/2023:

²⁷⁹ Resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 14/2024.

Tabela 188 – Precatórios a pagar, controles PGE x TJSP

PGE		TJSP	
Rel. Analítico	Rel. Sintético	Rel. Excel	Rel. PDF
30.612.258.784,07	30.612.258.784,07	29.177.086.548,33	29.191.132.877,44

Fonte: elaborado pela fiscalização.

Ou seja, o Estado de São Paulo carece de um controle efetivo do total de Precatórios a Pagar possuindo atualmente controles divergentes e para os quais até o momento não existe solução ou um planejamento de conciliação entre as bases do TJSP com as bases da PGE.

Adicionalmente, ao comparar o relatório base utilizado para contabilização (utilizaram o relatório da PGE que totalizou R\$ 30.612.258.784,07) com o saldo contábil, extraído do Sigeo, registrado em 31/12/2023 (R\$ 30.738.967.322,59) encontramos a divergência de mais de R\$ 126 milhões.

Recomendação é de que seja realizada uma apuração detalhada do real volume de Precatórios a serem pagos na data-base e que seja criado um procedimento de conciliação entre os sistemas de controle de pagamento de precatórios (entre a PGE e o TJSP) de modo que exista uma base confiável, independente do sistema de controle. Além dessa conciliação, faz-se necessário a respectiva atualização de cada sistema para que não haja divergência de saldo independente da forma que o relatório for gerado, seja em Excel, PDF, Analítico ou Sintético.

ACHADO 2 – Reconhecimento de Passivo em contas diferentes das determinadas pelo PCASP:

Tanto o MCASP quanto o próprio manual de contabilização de Precatórios emitido pela Contadoria definem que o reconhecimento de Precatórios deve ser realizado em contas contábeis pertinentes à natureza da obrigação, conforme classificação do PCASP, qual seja:

- Precatórios de pessoal;
- Precatórios de benefícios previdenciários;
- Precatórios de fornecedores;
- Precatórios de contas a pagar; e
- Outros Precatórios.

Identificamos que o Estado atualmente não faz uso da classificação recomendada, fazendo uso das seguintes contas/classificações, por exemplo:

- 213110351 – Precatórios a pagar curto prazo
- 213114104 – Precatórios a pagar
- 213115104 – Precatórios a pagar – EX. ANTERIOR
- 213116104 – Precatórios a pagar – EXS. ANTERIORES
- 223110305 – Precatórios antes da Lei LRF
- 223110306 – Precatórios depois da Lei LRF

Determinação é de que o reconhecimento contábil do Passivo de Precatórios pelo Estado passe a utilizar o PCASP assim como também as classificações indicadas no manual desenvolvido pela Contadoria Geral, ao invés das contas com descrições genéricas que foram utilizadas em 2023.

Outro aspecto importante relacionado ao reconhecimento dos Precatórios é quanto a correta segregação para contabilização entre o Passivo Circulante e Não Circulante. Conforme a própria Política de Registro dos Precatórios preparada e emitida pela Contadoria Geral do Estado publicado no site da Fazenda²⁸⁰, temos que:

Os Precatórios devem ser classificados como Passivo Circulante, caso a expectativa de pagamento seja de até doze meses após a data das Demonstrações Contábeis. Os demais precatórios devem ser classificados como Passivo Não Circulante.

Assim, no mínimo anualmente, ao final de cada exercício, deve ser avaliada a expectativa de pagamento dos Precatórios, reclassificando os saldos do Passivo Não Circulante para o Passivo Circulante, considerando o prazo de pagamento mencionado.

O orçamento anual aprovado para pagamento de Precatórios deve ser utilizado como referência para se definir o montante a ser classificado no Passivo Circulante no final de cada exercício.

As reclassificações do Passivo Circulante para o Passivo Não Circulante devem ser realizadas em casos específicos que posterguem a expectativa de pagamento anteriormente avaliada.

²⁸⁰ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/normas-contabilidade/Downloads/Pol%C3%ADticaPrecat%C3%B3rios-Final.pdf>. Acesso em: abril/2024.

ACHADO 3 – Segregação do Passivo de Precatórios não obedece à norma contábil para reconhecimento em curto e longo prazo:

Identificamos que a segregação entre curto e longo prazo dos Precatórios a Pagar não é feita seguindo a política estabelecida pela Contadoria. Na prática, mensalmente, os saldos transferidos do longo para o curto prazo, são exatamente os mesmos valores que a Fazenda envia para o TJSP para o pagamento de Precatórios (Percentual da RCL mais a parte dos Depósitos Judiciais).

S.M.J, o procedimento atual não faz sentido pois desconsidera o montante efetivo dos Precatórios a serem pagos. O procedimento leva em consideração somente os valores transferidos para pagamento de Precatórios. Dessa forma, Precatórios que deveriam estar classificados como de curto prazo (pois serão efetivamente pagos no curto prazo) estão classificados como de longo prazo devido a uma lógica operacional equivocada.

Recomendação é de que, assim como nos demais achados do tema Precatórios, que todo o fluxo de registro e controle contábil de precatórios seja revisto e que a Política de Precatórios, que já existe, seja efetivamente implementada.

1.3.2 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 instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021.

De acordo com o inciso II do artigo 64 da Resolução CNJ nº 303 temos:

Art. 64, II - Os entes devedores poderão, até 20 de setembro do ano corrente, apresentar plano de pagamento para o exercício seguinte prevendo a forma pela qual as amortizações mensais ocorrerão, sendo permitida a variação de valores nos meses do exercício, desde que a proposta assegure a disponibilização do importe total devido no período.

No ano de 2022, a Fazenda do Estado de São Paulo não apresentou o Plano de Pagamento para o período de 2023 a 2029 e, por isso, o

Tribunal de Justiça fixou de ofício²⁸¹ a alíquota de 2,20% sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) a ser depositada mensalmente pela Fazenda do Estado de São Paulo para o ano de 2023, reforçando ainda que, nesta situação, faz-se necessário utilizar exclusivamente recursos orçamentários para as amortizações de precatórios. Em consonância com o que dispõe o art. 64, II da Resolução CNJ nº 303:

No parágrafo segundo do inciso II do artigo 64 temos que:

§ 2º Não sendo apresentado o plano de que trata este artigo, as amortizações ocorrerão **exclusivamente por meio de recursos orçamentários**, conforme plano de pagamento estabelecido de ofício pelo Tribunal de Justiça.

Para melhor entendimento quanto à diferenciação entre recursos orçamentários ou recursos adicionais, devem ser mencionados dispositivos a seguir, da Constituição Federal, onde está definido que recursos orçamentários são os provenientes das fontes de receita corrente líquida (art. 101, §2º) e, recursos adicionais a estes são os decorrentes de depósitos judiciais, empréstimos e depósitos em precatório e requisições diretas até 2009 ainda não levantados:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ... quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período..., 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** ..., em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

[...]

§ 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, ...

II - até 30% (trinta por cento) dos **demais depósitos judiciais** da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, ...

[...]

III - **empréstimos**, ...

²⁸¹ Disponível em: [FileFetch.ashxhttps://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=142835](https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=142835) (tjsp.jus.br). Acesso em: abril/2024.

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

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**, ...

§ 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.

ACHADO 4 – Percentual da RCL – mínimo exigido para pagamento de precatórios, não vem sendo atendido:

Identificamos que a Secretaria da Fazenda e Planejamento não está cumprindo com o percentual de 2,20% da RCL com recursos exclusivamente orçamentários. Estão sendo repassados apenas 1,5% da RCL e, adicionalmente, estão sendo utilizados recursos dos depósitos judiciais para alcançar os 2,20% estabelecidos de ofício pelo TJSP. Isto implica em desatendimento de determinação do TJSP e da Resolução CNJ nº 303.

Estas são as planilhas de cálculo preparadas pela Secretaria da Fazenda que são utilizadas para demonstrar os valores transferidos para o TJ, destinados ao pagamento de Precatórios:

Figura 50 – Recursos financeiros transferidos ao TJSP- 1º Quad/2023

Transferências de Recursos Financeiros
1º Quadrimestre do Exercício 2023

(Em R\$)

	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Total
Precatórios Judiciais	414.839.646,86	510.414.979,72	554.636.932,66	529.625.365,98	2.009.516.925,22
Regime Especial de Pagamento de Precatórios (*)	411.706.937,69	505.339.398,65	546.794.355,56	526.576.953,96	1.990.417.645,86
Tesouro:	283.544.779,35	287.430.343,80	289.666.395,20	291.723.123,64	1.152.364.641,99
1,5% da RCL	283.544.779,35	287.430.343,80	289.666.395,20	291.723.123,64	1.152.364.641,99
Precatórios Ordem Cronológica	141.772.389,68	143.715.171,90	144.833.197,60	145.861.561,82	576.182.321,00
Precatórios Acordos	141.772.389,67	143.715.171,90	144.833.197,60	145.861.561,82	576.182.320,96
Depósitos Judiciais:	128.162.158,34	217.909.054,85	257.127.960,36	234.853.830,32	838.053.003,87
Precatórios Ordem Cronológica	64.081.079,16	108.954.527,42	128.563.980,17	117.426.915,16	419.026.501,91
Precatórios Acordos	64.081.079,18	108.954.527,43	128.563.980,19	117.426.915,16	419.026.501,96

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: CARLOS EDU
acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link Validação

Fonte: SFP.

Figura 51 - Recursos financeiros transferidos ao TJSP- 2º Quad/2023

Transferências de Recursos Financeiros
2º Quadrimestre do Exercício 2023

(Em R\$)

	Maio	Junho	Julho	Agosto	Total
Precatórios Judiciais	818.085.815,74	581.685.645,18	597.888.715,64	741.771.822,22	2.739.431.998,78
Regime Especial de Pagamento de Precatórios (*)	810.790.138,62	571.710.366,25	594.177.600,02	734.169.009,53	2.710.847.114,42
Tesouro:	290.981.817,62	291.573.580,96	290.803.503,68	289.338.062,76	1.162.696.965,02
1,5% da RCL	290.981.817,62	291.573.580,96	290.803.503,68	289.338.062,76	1.162.696.965,02
Precatórios Ordem Cronológica	145.490.908,81	145.786.790,48	145.401.751,84	144.666.031,38	581.348.482,11
Precatórios Acordos	145.490.908,81	145.786.790,48	145.401.751,84	144.666.031,38	581.348.482,11
Depósitos Judiciais:	519.808.321,00	280.136.785,29	303.374.096,34	444.830.946,77	1.548.150.149,40
Precatórios Ordem Cronológica	259.904.160,49	140.068.392,64	151.687.048,16	222.415.473,38	774.075.074,67
Precatórios Acordos	259.904.160,51	140.068.392,65	151.687.048,18	222.415.473,39	774.075.074,71

Fonte: SFP.

Figura 52 - Recursos financeiros transferidos ao TJSP- 3º Quad/2023

Transferências de Recursos Financeiros
3º Quadrimestre do Exercício 2023

(Em R\$)

	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Precatórios Judiciais	571.390.837,28	691.224.533,91	540.768.946,06	616.603.815,43	2.419.988.132,68
Regime Especial de Pagamento de Precatórios (*)	563.964.509,94	683.391.247,98	530.314.647,46	601.644.973,34	2.379.315.378,72
Tesouro:	288.439.284,56	288.125.748,68	288.008.279,71	290.373.660,25	1.154.946.973,20
1,5% da RCL	288.439.284,56	288.125.748,68	288.008.279,71	290.373.660,25	1.154.946.973,20
Precatórios Ordem Cronológica	144.219.642,28	144.062.874,34	144.004.139,86	145.186.830,13	577.473.486,61
Precatórios Acordos	144.219.642,28	144.062.874,34	144.004.139,85	145.186.830,12	577.473.486,59
Depósitos Judiciais:	275.525.225,38	395.265.499,30	242.306.367,75	311.271.313,09	1.224.368.405,52
Precatórios Ordem Cronológica	137.762.612,68	197.632.749,65	121.153.183,87	155.635.656,54	612.184.202,74
Precatórios Acordos	137.762.612,70	197.632.749,65	121.153.183,88	155.635.656,55	612.184.202,78
Mandados de Sequestros	7.426.327,34	7.833.285,93	10.454.298,60	14.958.842,09	40.672.753,96

Fonte: SFP.

Dessa forma estão claramente evidenciados os repasses de apenas 1,5% da RCL e utilização dos recursos de Depósitos Judiciais para alcançar o percentual de 2,20% determinado de ofício pelo TJSP.

Entendemos que a Secretaria da Fazenda não está cumprindo a Resolução nº 303/99 do CNJ visto que não apresentou o Plano de Pagamento de Precatórios em 2022 e como diretriz da Resolução CNJ e como oficiado pelo TJSP, em razão deste descumprimento, não pode utilizar outras fontes de recurso para atingir a meta anual de 2,20% da RCL (deve utilizar exclusivamente recursos orçamentários conforme definido na Resolução CNJ e no artigo 101 da Constituição Federal).

Importante determinar que a Secretaria da Fazenda recalcule os valores de repasses em 2023, ajustando os cálculos para 2,20% da RCL com recursos próprios, não computados aí os recursos decorrentes de Depósitos Judiciais de modo a cumprir, em 2023, o quanto determinado pela Resolução CNJ (art. 64, II, §2º) e pelo TJSP de 2,20% da RCL com recursos próprios e não recursos adicionais, conforme definição apresentada pelo artigo 101 da Constituição Federal.

Para o ano de 2024, verificamos que a Procuradoria Geral do Estado (PGE), em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) realizou a entrega do Plano de Pagamento de Precatórios²⁸², no entanto, em nossa análise, o Plano não é adequado, visto que não cumpre o artigo 101 do ADCT da Constituição Federal de 1988. Neste artigo, temos que:

Art. 101 – “... 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.

ACHADO 5 – Montantes destinados ao pagamento de precatórios não são suficientes para o cumprimento do prazo constitucional de 2029:

Identificamos, no Plano de pagamentos apresentado pela Secretaria da Fazenda e Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, que os percentuais da RCL de cada ano destinados à quitação de precatórios não são suficientes para a redução do estoque de precatórios, contrariando o quanto determinado pelo artigo 101 do ADCT da Constituição Federal. Inclusive, o estoque de Precatórios ao final de 2029 estará maior do que o estoque atual de precatórios.

A figura abaixo consta na NOTA TÉCNICA DFE/AGE N° 0001/2023 referente ao Plano de Pagamento de Precatórios apresentado pela Fazenda e PGE ao TJSP:

²⁸² Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150146>. Acesso em: abril/2024.

Figura 53 – Plano de Pagamentos de Precatórios 2023-2029

Plano de Pagamentos Precatórios 2023-2029 - Saldo Restante para o Último Ano
valores expressos em milhões de Reais

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Estoque Inicial (I)	24.789	25.724	28.800	30.671	32.321	33.747	34.750
Acréscimos ao estoque inicial (III)	8.145	9.412	8.475	8.601	8.724	8.841	8.943
Atualizações	3.463	2.901	2.878	3.003	3.124	3.239	3.339
Ingresso novas precatórias	4.682	6.510	5.596	5.598	5.600	5.602	5.604
Total estoque a amortizar (III) = (I) + (II)	32.934	35.135	37.275	39.272	41.045	42.588	43.693
Valor estoque/periodo (IV) = (III)/(periodos faltantes)	4.705	5.656	7.455	9.018	13.682	21.294	21.047
Tesouro 1,5% da RCL (V)	3.465	3.318	3.495	3.710	3.936	4.263	4.429
Amortizações PGE (VI)	532	497	459	421	383	344	351
Descontos de acordos	367	321	275	229	184	138	138
Compensação com a Dívida Ativa (0,5% do estoque)	165	176	184	192	199	207	213
Captação de Depósitos Judiciais (VII)	3.214	2.520	2.650	2.820	2.980	3.230	3.054
Dep. Jud. Públicos	1.075	720	800	920	980	1.030	880
Dep. Jud. Privados	2.139	1.800	1.850	1.900	2.000	2.200	2.175
Total amortização (VIII) = (V) + (VI) + (VII)	7.210	6.335	6.604	6.951	7.298	7.838	7.834
Necessidade Repasse Adicional Tesouro (IX)=(II)-(VIII)	0	0	0	0	0	0	35.859
Estoque final (IX) = (I) + (III) - (VIII) - (IX)	25.724	28.800	30.671	32.321	33.747	34.750	0
Gasto total do Tesouro	7.038	6.726	6.904	7.120	7.347	7.677	43.702
Transf. Tesouro Total=1,5% da RCL=Aporte Adic=(V)+(IX)	3.465	3.318	3.495	3.710	3.936	4.263	40.288
Estimativa com devolução depósitos judiciais	3.366	3.176	3.176	3.176	3.176	3.176	3.176
Estimativa com contrato BB (0,95%)	207	232	233	235	236	238	239
Valor Desconto PGE	40,00%	35,00%	30,00%	25,00%	20,00%	15,00%	15,00%
Valor % RCL Total Repasse	2,89%	2,64%	2,64%	2,64%	2,64%	2,64%	14,68%
Valor % RCL Total Amortização	3,12%	2,86%	2,83%	2,81%	2,78%	2,76%	14,80%

Notas:
1. Estoque Inicial = Estoque de R\$ 28.959 milhões em Dezembro/2022, deduzido saldo retidos em contas dos tribunais de R\$ +210 milhões
2. Atualização pela taxa SELIC Boletim Focus 08/09/2023
3. Valor total de novos precatórios em 2025 tomando por base a média dos valores de 2023 e 2024 (R\$ 5,6 bilhões), conforme valores passados pela PGE. De 2020 em diante, utilizada base ajustada de 2025 ano + IPCA.
4. Recurso do tesouro decorrente de 1,5% da RCL RCL 2024 = Prev. Atualizada em 12/09/23, e 2025 em diante = ano anterior + PIB + ICPM.
5. Estimativa de amortização em função de acordos de pagamento mediante deságio, calculada com o % de desconto anual definido pela PGE sobre a metade do total a ser repassado no ano. Desconto 2023=40%, 2024=35%, 2025=30%, 2026=25%, 2027=20%, 2028=15%, 2029=15%.
6. Estimativa PGE anual de 0,5% do estoque de precatórios em compensação com dívida ativa.
7. Estimativa de ingresso anual devido a novos depósitos judiciais (Públicos e Privados), com base na média de ingressos de 2023.
8. Financiamento previsto para o exercício de 2029.

Fonte: SFP, PGE e TJSP

Portanto, resta identificado que, no Plano de Pagamento de Precatórios 2024, preparado pelo Poder Executivo, o saldo de Estoque de precatórios a amortizar em 2029 será de R\$ 43,7 Bilhões em contraste com o saldo de R\$ 32,9 Bilhões de 2023. Ou seja, o plano apresentado, além de não ser suficiente para a eliminação do estoque de Precatórios até o prazo estabelecido na Constituição, também é insuficiente para manter o patamar atual de Precatórios, restando dessa forma prejudicada a diretriz constitucional de “**em percentual suficiente** para a quitação de seus débitos”, assim como os interesses dos credores que possuem valores a receber do Estado (Em agosto/23, foram identificadas, por exemplo, pendências de pagamento de Precatórios referentes ao ano de 1993).

Recomendação é de que o Governo do Estado de São Paulo realize estudos de incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios, de modo a prever repasses para este fim, suficientes para o cumprimento do mandamento constitucional de quitação até 2029.

 Inimite por ELIANE PEREIRA DA SILVA, Protocolado em 21/09/2023 às 09:54:39, sob o número WDEP237000-
 processo 00000329-2015.8.26.0500 e o caderno 247006f

Estimativa realizada por esta fiscalização aponta que, se destinados 5% anualmente, até o final de 2029 o Estoque de Precatórios do Estado estará próximo de ficar quitado. O incremento do percentual de 1,5% para 5%, adicionaria, aproximadamente, R\$ 8 Bilhões ao ano para o pagamento de valores que o Estado, já transitado em julgado, deve aos credores.

Caso nenhum ajuste incremental seja adotado nos repasses destinados ao pagamento de precatórios, o Estado prevê um relevante saldo de R\$ 35,9 Bilhões para quitar ao final de 2029, em desrespeito ao determinado pelo art. 101 do ADCT da Constituição Federal de 1988.

No Orçamento do Estado para o exercício de 2023 (Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022, página 530), consta para pagamento de precatórios, no Órgão 21000 – Administração Geral do Estado, Unidade 21004 – Regime Especial de Precatórios, o valor de R\$ 8.571 milhões, no Programa 000 – Encargos Gerais, Ação: 28.846.0000.6010 – Pagamento de Precatórios pelo Regime Especial, cujo cumprimento se verificará até o encerramento do exercício, inclusive quanto à utilização de recursos exclusivamente orçamentários, destinados ao pagamento de precatórios, conforme relatado.

Figura 54 - Unidade Orçamentária 21004 – Regime Especial de Precatórios

Orçamento do Estado 2023		Governos 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	
			8.571.368.118	
RESUMO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA				
PROGRAMA				
0000 - ENCARGOS GERAIS			8.571.368.118	
FUNÇÃO				
28 - ENCARGOS ESPECIAIS			8.571.368.118	
SUBFUNÇÃO				
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS			8.571.368.118	
MODALIDADE DE APLICAÇÃO				
000 - APLICAÇÕES DIRETAS			8.571.368.118	
Inclui valores referentes a transferência intragovernamental.				
PROGRAMAÇÃO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA				
PROGRAMA:	AÇÃO	GRUPO DESPESA	FONTE	
0000	ENCARGOS GERAIS			8.571.368.118
28.846.0000.6010	PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS PELO REGIME ESPECIAL			5.859.867.339
		OUTRAS DESPESAS CORRENTES		5.859.867.329
			1.500.1 - Recursos Livres - Tesouro Do Estado	3.267.805.000
			1.757.1 - Recursos Vinculados - Tesouro Do Estado	624.550.853
			1.758.1 - Recursos Vinculados - Tesouro Do Estado	1.077.221.476
		INVESTIMENTOS		10
			1.500.1 - Recursos Livres - Tesouro Do Estado	10
28.846.0000.6420	RECOMPOSIÇÃO DOS DEPOSITOS JUDICIAIS - PRECATÓRIOS			2.711.700.779
		OUTRAS DESPESAS CORRENTES		230.528.827
			1.500.1 - Recursos Livres - Tesouro Do Estado	230.528.827
		INVESTIMENTOS		2.481.171.952
			1.500.1 - Recursos Livres - Tesouro Do Estado	2.481.171.952

Fonte: LOA 2023 – Lei estadual nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022, p. 530.

1.3.3 Disponibilização dos Recursos Financeiros ao TJSP

De acordo com o artigo 101 do ADCT da CF/88 os débitos de precatórios serão custeados com recursos cujo montante será calculado em percentual de sua Receita Corrente Líquida (RCL):

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)

Referido artigo permite também a utilização de recursos de depósitos judiciais, empréstimos e o cancelamento dos depósitos em precatórios e requisições de pequeno valor efetuado até 31 de dezembro de 2009, conforme § 2º:

§ 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 demaís 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)

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

[...]

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 §1º do 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.

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 Trabalho²⁸³.

Em 2023, os pagamentos de Precatórios tiveram como fonte de recursos o percentual da Receita Corrente Líquida - RCL (recursos orçamentários) e os recursos provenientes dos Depósitos Judiciais (recursos adicionais), cuja irregularidade já foi tratada em item anterior deste relatório.

Na tabela a seguir, estão sintetizados os repasses efetuados ao Tribunal de Justiça, até o 3º quadrimestre de 2023, referente a 1,5% da RCL no valor total de R\$ 3.470 milhões (verificamos que os valores contantes nesta tabela foram efetivamente transferidos da Fazenda para o TJSP).

Tabela 189 - Repasses efetuados ao Tribunal de Justiça referente ao percentual da RCL

Mês da Transf. Financeira	Receita Corrente Líquida apurada Resolução SF	R\$ milhões	
		Duodécimo	1,5% do Duodécimo
jan/23	226.836	18.903	284
fev/23	229.944	19.162	287
mar/23	231.733	19.311	290
abr/23	233.378	19.448	292
mai/23	232.785	19.399	291
jun/23	233.259	19.438	292
jul/23	232.643	19.387	291
ago/23	231.470	19.289	289
set/23	230.751	19.229	288
out/23	230.501	19.208	288
nov/23	230.407	19.201	288
dez/23	232.299	19.358	290
Total	2.776.006	231.334	3.470

Fonte: Elaborado pela fiscalização.

Abaixo detalhamos os valores decorrentes de depósitos judiciais (que não deveriam estar sendo utilizados no ano de 2023 para formação dos 2,20% da RCL conforme apontado no **ACHADO 4**) no valor de R\$ 3.611 milhões:

²⁸³ TC-007732.989.23-1 Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira.

Tabela 190 - Depósitos judiciais mensais destinados ao pagamento de precatórios estaduais

Data	Depósitos Judiciais			
	Estados Parte (75% dos depósitos)	Terceiros (30% dos depósitos)	Depósitos ADM	Totais
jan/23	18	111	0	128
fev/23	56	162	0	218
mar/23	41	216	0	257
abr/23	78	157	0	235
mai/23	324	195	0	520
jun/23	84	197	0	280
jul/23	108	196	0	303
ago/23	237	207	0	445
set/23	105	170	0	276
out/23	109	226	61	395
nov/23	63	179	0	242
dez/23	99	212	0	311
Total Geral	1.321	2.228	61	3.611

Fonte: Elaborado pela fiscalização.

ACHADO 6 – Não existe controle contábil sobre o total de depósitos judiciais sob responsabilidade e gestão do TJSP:

Identificamos que não existe controle contábil sobre o Total de Depósitos Judiciais sob responsabilidade do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, dessa forma, não conseguimos validar se os percentuais disponibilizados pelo Banco do Brasil à Fazenda Estadual estão de acordo com os percentuais definidos no artigo 101 do ADCT §2º como fonte de recurso adicional para pagamento de Precatórios.

Atualmente, a administração pública (Secretaria da Fazenda e Planejamento) apenas confia nos extratos enviados pelo Banco do Brasil sem qualquer tipo de avaliação se tais valores disponibilizados deveriam ser maiores ou se, eventualmente, está utilizando mais do que foi permitido pela legislação.

Sobre este tema inclusive, o entendimento firmado por esta fiscalização com base nos roteiros contábeis da Secretaria da Fazenda e do MCASP, é de que, tanto o controle quanto os respectivos lançamentos contábeis no SIAFEM devem ser realizados pelo TJSP pois este é, constitucionalmente, o órgão responsável por esta atividade/controlar e guarda destes recursos financeiros.

Recomendação é de que o TJSP passe a fazer um controle sobre todos os depósitos judiciais sob sua responsabilidade, onde seja possível identificar pelo menos o valor total de Depósitos no qual o Estado seja parte e os Depósitos de Terceiros/Particulares.

Adicionalmente, recomenda-se que os respectivos lançamentos contábeis sobre este tema, sejam realizados tomando como diretriz a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 15 emitido pela STN e Comunicado SDG nº 29 de 27/05/2021.

Na tabela abaixo está demonstrado o total de recursos financeiros disponibilizados pela Fazenda para o pagamento de precatórios registrados no Governo do Estado de São Paulo de janeiro a dezembro de 2023 (totalizando R\$ 7.081 milhões).

Tabela 191 - Demonstrativo Recursos financeiros disponibilizados para pagamento de precatórios
 R\$ milhões

Data	1,5% RCL	Depósitos Judiciais	Totais
jan/23	284	128	412
fev/23	287	218	505
mar/23	290	257	547
abr/23	292	235	527
mai/23	291	520	811
jun/23	292	280	572
jul/23	291	303	594
ago/23	289	445	734
set/23	288	276	564
out/23	288	395	683
nov/23	288	242	530
dez/23	290	311	602
Total Geral	3.470	3.611	7.081

Fonte: Elaborado pela fiscalização.

1.3.4 Pagamento aos Credores e respectiva baixa patrimonial

Quanto ao pagamento de precatórios efetivamente aos credores, as Instruções nº 01/2020 do TCE SP requerem 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:

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, em valores, nas tabelas abaixo, o total geral de requisitórios, precatórios e RPV informados pela PGE referente prestação de contas de pagamentos ocorridos no ano de 2023:

Tabela 192 - Precatórios - relatório de pagamentos

Data	Requisitórios alimentares			Requisitórios não alimentares			R\$ milhões
	Direta	Indireta	Total	Direta	Indireta	Total	Total Mês
jan/23	381	2	383	2	0	2	385
fev/23	572	1	573	4	0	4	576
mar/23	447	1	448	0	0	0	449
abr/23	372	2	374	73	0	73	447
mai/23	396	3	399	2.968	0	2.968	3.367
jun/23	872	3	875	384	0	384	1.259
jul/23	489	3	493	191	0	191	683
ago/23	415	6	421	8	0	8	429
set/23	848	4	852	6	0	6	859
out/23	474	4	478	2	0	2	480
nov/23	493	4	497	141	0	141	638
dez/23	366	1	367	108	0	108	475
Total Geral	6.127	34	6.161	3.887	0	3.887	10.047

Fonte: TC-007732.989.23-1, evento 22.59.

ACHADO 7 – As baixas de passivo precatórios não são originadas dos pagamentos de precatórios:

Identificamos que as baixas contábeis referentes aos pagamentos de precatórios não estão reduzindo saldos bancários e esta situação ocorre desde anos anteriores. Segue abaixo resumo dos saldos contábeis da conta Banco Movimento, UG Precatórios em Ordem Cronológica e Precatórios art. 102, § único do ADCT, desde o fechamento de 2022:

UG	Tabela 193 – Saldos de Bancos conta Movimento das UGs Precatórios									R\$ milhões	
	31/12/2022	A.V.	30/04/2023	A.V.	A.H	31/08/2023	A.V.	A.H	31/12/2023	A.V.	A.H
030051 - PRECATORIOS ORDEM CRONOLOGICA	4.359	27%	4.778	28%	10%	5.552	30%	16%	814	7%	-85%
030055 - PRECATORIOS ART.102 PARAGRAFO UNICO DO ADCT	5.284	33%	5.703	33%	8%	6.473	35%	13%	411	3%	-94%
TOTAL UGS Pagto Precatórios	9.643	61%	10.481	60%	9%	12.025	65%	15%	1.225	10%	-90%
Outras UGs	6.212	39%	6.857	40%	10%	6.456	35%	-6%	11.204	90%	74%
TOTAL 11111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	15.855	100%	17.338	100%	9%	18.481	100%	7%	12.429	100%	-33%

Fonte: SIGEO.

Observamos que devido à falta de baixa do saldo contábil em conta Bancos, referente aos pagamentos efetivamente realizados, o saldo de disponibilidades está inflado substancialmente. Com base no controle feito pelo TJSP (baseado no extrato do Banco do Brasil) registrado em seu sistema,

deveríamos ter os seguintes valores registrados na conta Banco referente a 31/12/2023:

Figura 55 – Saldo de Bancos conforme controle do TJSP

Abaixo os saldos nas contas em 29/12/2023. Junto cópia dos extratos para conferência dos saldos informados.

Reforço que a divergência apontada pela SEFAZ no valor de R\$ 145.186.830,12 trata-se do depósito ocorrido em 28/12/2023 e somente aplicado no siafem em 02/01/2024.

FAZENDA - SALDO EM 29/12/2023			
	BANCO DO BRASIL	SIAFEM (Conta Contábil 111115004)	TOTAL
Conta I	173.390.862,53	145.593.149,22	318.984.011,75
Conta II	199.641.379,25	8.428.680,22	208.070.059,47
Total	373.032.241,78	154.021.829,44	527.054.071,22

Atenciosamente

Obs.: Na tabela do e-mail acima, a coluna SIAFEM, representa valores que estão aplicados em Fundo de Investimento no Banco do Brasil e que se encontram efetivamente contabilizados no SIAFEM, enquanto a coluna Banco do Brasil se refere aos valores disponíveis na conta corrente e não estão devidamente contabilizados no SIAFEM.

Dessa forma, conseguimos apurar que o saldo que deveria estar contabilizado, em conta Bancos conta movimento – disponibilidades financeiras, em 31/12/2023 é de R\$ 373 milhões, portanto, está registrado a maior, em conta de ativo, o montante de R\$ 852 milhões:

Tabela 194 – Apuração do Saldo bancário real	R\$ milhões
Saldo Contábil	1.225
Saldo Extrato Banco do Brasil/Controle TJSP (exceto aplicação financeira)	373
Diferença - Saldo Inexistente Contabilizado a maior em conta Bancos (Ativo)	852

Fonte: Apurado pela fiscalização.

Recomendação é de que os saldos contábeis sejam ajustados/baixados para refletirem o real volume de recursos financeiros disponíveis destinados ao pagamento de precatórios, e, além disso, reveja todo o fluxo de baixa para que, a partir de então, as baixas sejam efetivamente registradas e ocorra assim a respectiva baixa contábil do saldo bancário, de forma sistemática e tempestiva.

ACHADO 8 – As baixas do Passivo precatórios são realizadas de forma intempestiva:

Identificamos que as baixas contábeis da conta Precatórios a Pagar, não são feitas de forma tempestiva. As baixas não respeitaram o regime de competência durante o exercício de 2023, com demora na baixa dos passivos variando de 1 mês a 5 meses, por exemplo, identificamos que pagamentos que ocorreram em maio/23 somente foram baixados em 31/10/2023.

Até 31/12/2023, o atraso de baixas foi o seguinte:

Tabela 195 – Baixas de precatórios ocorridas com atraso	R\$ milhões
	Até 31/12/2023
Total Pagamento de Precatórios (1)	10.048
Total de baixas (2)	9.576
Baixas pendentes	472

1. Conforme relatório detalhado de pagamentos do TJSP

2. Conforme consulta SIAFEM.

Fonte: apurado pela fiscalização.

Este achado demonstra que o Passivo a pagar pertinente a precatórios está a maior em R\$ 472 milhões, cujo ajuste é necessário. Assim como apontado no Achado 7, recomendação é quanto à imediata realização de revisão geral dos procedimentos e fluxo de baixa dos precatórios.

2 REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR – PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTOS E PAGAMENTO AOS CREDORES

2.1 PROGRAMAÇÃO DE PAGAMENTOS

Em relação às obrigações de pequeno valor consta na LOA 2023, na página 690, na Unidade 40001 – Procuradoria Geral do Estado, o valor de R\$ 1.200 milhões, do Programa 000 – Encargos Gerais, a Ação 4812 Pagamento de Ações Indenizatórias de Pequeno Valor, cujo cumprimento se verificará até o encerramento do exercício:

Figura 56 - Unidade 40001 Procuradoria Geral do Estado – Ação 4812 Pagamento de Ações Indenizatórias de Pequeno Valor

Orçamento do Estado 2023

Governo do Estado de São Paulo

ÓRGÃO: 40000 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	Valores em R\$ 1,00
UNIDADE: 40001 - PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	2.271.449.518
ESFERA: ORÇAMENTO FISCAL	

RESUMO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMA	
0000 - ENCARGOS GERAIS	1.200.000.000
4001 - ADVOCACIA DO ESTADO	1.058.729.663
4004 - CENTRO DE ESTUDOS	12.719.855
FUNÇÃO	
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	2.271.449.518
SUBFUNÇÃO	
092 - REPRESENTAÇÃO JUDICIAL EXTRAJUDICIAL	708.885.038
126 - TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	52.295.781
128 - FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS	12.719.855
846 - OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS	1.497.548.844
MODALIDADE DE APLICAÇÃO	
090 - APLICAÇÕES DIRETAS	1.877.295.638
091 - OPERAÇÃO INTRAÓRGÃOS ORÇ. FISCAL E SEGURIDADE	394.153.880

Inclui valores referentes a transferência intragovernamental.

PROGRAMAÇÃO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

PROGRAMA: 0000 ENCARGOS GERAIS				1.200.000.000
AÇÃO		GRUPO DESPESA	FONTE	
03.846.0000.4812	PAGAMENTO DE AÇÕES INDENIZATÓRIAS DE PEQUENO VALOR			1.200.000.000
		OUTRAS DESPESAS CORRENTES		1.180.000.000
			1.500.1 - Recursos Livres - Tesouro Do Estado	1.180.000.000
		INVESTIMENTOS		20.000.000
			1.500.1 - Recursos Livres - Tesouro Do Estado	20.000.000

Fonte: LOA 2023, p. 690.

2.2 PAGAMENTO AOS CREDORES

As Instruções nº 01/2020 do TCE SP, 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, recorrentemente vem enviando informações²⁸⁴ que, em referência às Obrigações de Pequeno Valor, são sintetizadas abaixo:

Tabela 196 - RPV – relatório de pagamentos

Data	Requisitórios alimentares			Requisitórios não alimentares			R\$ milhões
	Direta	Indireta	Total	Direta	Indireta	Total	
jan/23	106	1	107	4	0	4	111
fev/23	56	0	56	2	0	2	58
mar/23	107	0	108	4	0	4	112
abr/23	79	0	79	3	0	3	82
mai/23	113	0	114	4	0	4	118
jun/23	109	0	109	3	0	3	112
jul/23	98	0	98	4	0	4	102
ago/23	122	1	123	5	0	5	128
set/23	87	2	89	4	0	4	93
out/23	102	2	104	5	0	5	109
nov/23	125	1	127	5	0	5	131
dez/23	98	0	98	4	0	4	101
Total Geral	1.203	8	1.211	46	0	47	1.258

Fonte: Relatórios PGE.

A tabela abaixo apresenta a comparação dos controles contábeis de valores pagos (OB Ordem Bancária e NP Nota de lançamento de pagamento) que somam R\$ 1.272 milhões, pertinentes às sentenças judiciais, 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). A diferença de R\$ 14 milhões para o relatório acima ainda precisa ser explicada pela Secretaria da Fazenda e/ou pela Procuradoria Geral do Estado:

Tabela 197 - Obrigações de Pequeno Valor – janeiro a dezembro de 2023 R\$ milhões

Código Nome Gestão Documento	Código Nome Item	2023				
		Valor Documento				
		GR	NE	NL	NP	OB
00001 - GOVERNO DO ESTADO DE SAO PAULO	33909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	-2	1.272	1.272	120	1.130
	44909105 - OBRIGACOES DE PEQUENO VALOR	0	2	2	0	1
Outros	Outros	0	15	12	12	8
Total Geral		-2	1.289	1.286	133	1.139

Fonte: SIGEO.

Recomendação é de que, periodicamente, a Contadoria Geral do Estado e a Procuradoria Geral do Estado realizem a necessária conferência e conciliação entre os controles de Requisitórios de Pequeno Valor a pagar e pagos e a respectiva contabilização de valores empenhados, liquidados e pagos.

²⁸⁴ Planilha de RPV informados pela PGE: TC-007732.989.23-1.

3 UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

3.1 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 Lei complementar nº 151/2015, 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.

A EC nº 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, administrativos 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:

- a) Destinação para quitação de precatórios em atraso até 25/3/2015;
- b) 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; e
- c) Exigência da prévia constituição do fundo garantidor.

3.2 CONTROLES FINANCEIROS E CONTÁBEIS: PATRIMONIAL E ORÇAMENTÁRIO

3.2.1 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, até 2022, eram 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.

A partir do exercício de 2023, de acordo com a informação prestada pelo DFE-CGCTU – Centro de Gestão da Conta Única do Estado, INFORMAÇÃO, Nº do Processo: 017.00002512/2023-81, item 3, para uniformizar com as informações fornecidas pelo Banco do Brasil os registros dos depósitos administrativos foram centralizados na UG 200056, os depósitos judiciais nos quais o Estado é parte, exclusivamente, na UG 200055 e os depósitos judiciais de particulares na UG 200057 (TC-007732.989.23-1, evento 10.30).

Analisamos os documentos juntados pelo Estado e extraímos as informações, cujo total de R\$ 22.199 milhões representa o saldo de recursos de depósitos judiciais (Estado parte, Depósitos Administrativos e de Particulares) em poder do governo estadual até 31/12/2023. Deste total, R\$ 8.186 milhões são recursos recebidos e não utilizados formando dessa forma o respectivo Fundo de Reserva e R\$ 14.013 milhões de valores que já foram utilizados para pagamento dos Precatórios e que o Estado de São Paulo tem a obrigação de restituir ao Banco do Brasil. Segue tabela abaixo com resumo da movimentação/controlado extracontábil:

Tabela 198 - Depósitos Judiciais e Administrativos – Movimentação até 31/12/2023

R\$ milhões

Fundo de Reserva	UG 200055 - Depósitos Judiciais Estado Parte	UG 200056 - Depósitos Administrativos	UG 200057 - Depósitos Judiciais Particulares	Total
Saldo 31/12/2022 (Após reclassificação entre UGs)	2.584	22	5.000	7.606
(+) Entradas (Novos Depósitos)	440	20	2.228	2.689
(+) Recomposição do Fundo	637	20	2.427	3.084
(-) Saques Total	956	5	4.851	5.812
(+) Rendimentos	231	3	385	619
Total Saldo Principal	2.935	61	5.189	8.186

Recursos de Depósitos Já utilizados para pagamento de Precatórios	UG 200055 - Depósitos Judiciais Estado Parte	UG 200056 - Depósitos Administrativos	UG 200057 - Depósitos Judiciais Particulares	Total
Depósitos (Estado Parte, Administrativos e Particulares)				
Saldo 31/12/2022 (Após reclassificação entre UGs)	6.463	55	4.655	11.172
(+) Entradas (Novos Depósitos)	1.321	61	2.228	3.611
(-) Devolução Principal Levantamento Total	828	5	2.208	3.042
Total Saldo Principal	6.956	110	4.674	11.740
Correção Monetária				
Atualização Monetária-saldo anterior	1.351	11	341	1.703
(+) Atualização Monetária-no ano	628	8	386	1.023
(-) Despesa com Correção Total	228	7	218	453
Correção a Pagar	1.751	13	509	2.273
Soma = Saldo + Correção a Pagar	8.707	123	5.184	14.013
Total depósitos Judiciais sob controle do Estado	11.642	184	10.373	22.199

Fonte: Controle Efetuado pela Fazenda.

3.2.2 Controle Contábil Patrimonial

A contabilização dos valores relativos ao uso dos Depósitos Judiciais para o pagamento de Precatórios deveria seguir o que está estabelecido na IPC 15 da STN. No entanto, identificamos que atualmente a forma de contabilização dessas operações segue uma sistemática própria definida pela Contadoria Geral do Estado de São Paulo. Os saldos mantidos em Fundo de Reserva são contabilizados em contas do ativo circulante com contrapartida em contas do passivo circulante. Os saldos contabilizados no Longo Prazo são referentes aos valores já utilizados pelo Estado para pagamento de Precatórios que no momento o Estado está obrigado a devolver ao Banco do Brasil (Instituição Financeira responsável pela operação) – Esta operação é equivalente a um empréstimo bancário comum.

Na tabela a seguir demonstramos tais valores contabilizados até 31/12/2023, assim como confrontamos com o controle financeiro extracontábil:

Tabela 199 - Testes Substantivos

R\$ milhões

Curto Prazo	UG 200055 - Depósitos Judiciais Estado Parte	UG 200056 - Depósitos Administrativos	UG 200057 - Depósitos Judiciais Particulares	Total
Saldo Contábil em 31/12/2023				
Ativo - Total Conta 113511102 - Dep. Judiciais - Fundo Reserva	2.935	61	5.130	8.127
Fundo de Reserva - Controle Extracontábil - (Valores da Tabela 198)	2.935	61	5.189	8.186
Diferença	0	0	-59	-59
Saldo Contábil em 31/12/2023				
Passivo - Total Conta 218814702 - Dep. Judiciais - Fundo Reserva (a)	2.954	61	5.133	8.148

Fundo de Reserva - Controle Extracontábil - (Valores da Tabela 198)	2.935	61	5.189	8.186
Diferença	18	0	-56	-37

Longo Prazo	UG 200055- Depósitos Judiciais Estado Parte	UG 200056 - Depósitos Administrativos	UG 200057 - Depósitos Judiciais Particulares	Total
Saldo Contábil em 31/12/2023 - Total Conta 228810302 = DEP JUD (b)	8.707	123	5.185	14.015
Empréstimo Depósito Judicial - Controle Extracontábil - (Vlrs Tabela 198)	8.707	123	5.184	14.013
Diferença	0	0	2	2

Extrato Bancário (c)	11.668	161	10.367	22.196
Total Contábil (d) = (a) + (b)	11.661	184	10.318	22.163
Diferença	8	-23	49	33

Percentual do Fundo de Reserva sobre o total (a)/(c)	25%	38%	50%
Percentual definido na Constituição/Lei	25%	25%	50%
Atende Percentual definido na Constituição/Lei?	Sim	Sim	Sim

Fonte: Dados contábeis extraídos do SIGEO. Testes realizados pela auditoria.

ACHADO 9 – Saldos registrados em Fundo de Reserva dos Depósitos Judiciais não são objeto de conciliação:

Ao realizarmos nossos testes, verificamos que, apesar de não apresentar divergências materiais, é necessário fazer uma conciliação dos saldos contábeis com a finalidade de zerar as diferenças encontradas.

Os saldos de Fundo de Reserva do ativo circulante (R\$ 8.127 milhões) e passivo circulante (R\$ 8.148 milhões) deveriam, s.m.j., estar com os saldos exatamente iguais.

Recomendação é de que a Secretaria da Fazenda e Planejamento, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado, realize reavaliação de procedimentos operacionais de contabilização a fim de identificar o motivo da divergência entre os ativos e passivos pertinentes.

Recomenda-se ainda que a realização de conciliação entre os extratos bancários e os registros contábeis, apesar da divergência encontrada não ser material (R\$ 33 milhões de divergência sobre um saldo de R\$ 22.196 milhões).

De qualquer maneira, assim como apontado anteriormente, faz-se necessário o controle sobre o total de Depósito Judicial recebido pela Justiça Estadual e a adoção dos procedimentos de contabilização estabelecidos na IPC 15 da STN.

Por fim, importante determinar que a administração estadual adote os procedimentos estabelecidos pela IPC 15 da STN, além de realizar a conciliação mensal entre os controles auxiliares e respectivos extratos bancários em comparação com os saldos contábeis para a solução das divergências apontadas.

3.2.3 Controle Contábil Orçamentário

O Comunicado SDG nº 29 de 27/05/2021²⁸⁵, no intuito de uniformizar o entendimento a respeito da contabilização dos recursos 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)²⁸⁶.

Segundo a IPC-15²⁸⁷ e a Nota Técnica Conjunta nº 35/2015/SUCON/SURIN/SUPEF/STN/MF-DF²⁸⁸, quando o ente for parte do litígio, deverá ser registrada receita orçamentária conforme este objeto, respeitando-se todas as vinculações legais.

²⁸⁵ Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG29-2021.pdf. Acesso em 09 ago. 2023.

²⁸⁶ 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).

²⁸⁷ 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 09 ago. 2023.

²⁸⁸ Nota Técnica Conjunta nº 35/2015/ SUCON /SURIN /SUPEF/STN/MF-DF, de 29/09/2015. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:9226. Acesso em 09 ago. 2023.

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.

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 sublínea específica, bem como identificados com uma fonte de recursos específica. O reconhecimento como receita corrente somente acontece quando da resolução do litígio com ganho de causa para o ente federado²⁸⁹.

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 nº 94/2016, produzindo efeitos durante o período em que vigorar o regime de pagamentos instituído pela Emenda, ficando suspensas as disposições do Decreto nº 61.460/2015 (art. 10) durante este período.

O art. 1º, I e II do Decreto nº 62.411/2017 dispõe que dos ingressos dos depósitos judiciais e administrativos, tributários e não tributários em processos em que o Estado seja parte, 75%, e do montante dos demais

²⁸⁹ Informação CAF-G nº 0001/2023.

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 que²⁹⁰, 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 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\$ 3.611 milhões, de janeiro até dezembro de 2023, sendo R\$ 1.383 milhões na fonte “175710 – Receita de Dep. Judiciais – Lides das quais o Ente faz parte – Tesouro” e R\$ 2.228 milhões na fonte “175810 – Receita de Dep. Judiciais – Lides das quais o Ente não faz parte – Tesouro”. Isto significa que, até o 3º quadrimestre de 2023, o Estado contabilizou como receita de capital a quantia retro mencionada, já descontada a parcela referente ao Fundo de Reserva.

Tabela 200 - Registro dos depósitos judiciais até o 3º quadrimestre de 2023 R\$ milhões

Código Nome Tipo	Código Nome Fonte Detalhada	Até 31/12/2023
29900011 - DEMAIS RECEITAS DE CAPITAL - PRINCIPAL		
29900011 - DEMAIS RECEITAS DE CAPITAL - PRINCIPAL	175710 - REC DE DEP JUDICIAIS - LIDES DAS QUAIS O ENTE FAZ PARTE - TESOIRO	1.383
	175710001 - REC.DEP.JUDICIAL-EC 94/2016	1.383
	175710002 - RECURSOS LC 151/2015	0
	175810 - REC DE DEP JUDICIAIS - LIDES DAS QUAIS O ENTE NAO FAZ PARTE - TESOIRO	2.228
	175810001 - E.C.99/2017-DEP.JUDIC.-ESTADO NAO PARTE	2.228
Total Geral		3.611

Fonte: Sigeo.

Desde o exercício de 2021, após a edição de Comunicado SDG, a fiscalização relata o diagnóstico de que o procedimento adotado pelo Estado se encontra 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, conforme LC 151/2015, EC 94/2016 e EC 99/2017.

²⁹⁰ Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 30/2021.

No Parecer do exercício de 2021 houve recomendação ao governo estadual para que:

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 a fiscalização do exercício de 2022, algumas ponderações foram apresentadas por gestores da Secretaria da Fazenda, apresentadas e discutidas durante a apreciação das contas deste exercício²⁹¹.

Neste sentido, a manifestação da SDG no processo das Contas Anuais do Governador do Estado de São Paulo relativas ao exercício financeiro de 2022, foi de que:

[...]

Quanto ao exercício em exame, no acompanhamento realizado, a DCG verificou persistir tal lapso, consoante delimitado em seu relatório, para o qual eu me reporto, motivo pelo qual eu considero oportuno propor seja reiterada a supracitada recomendação afeta aos depósitos judiciais exarada no Parecer das Contas de 2021.

Durante os trabalhos de fiscalização no exercício de 2022, requisitou-se à PGE o detalhamento dos valores recebidos de depósitos judiciais onde o Estado é Parte. O objetivo era segregarmos 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). Evidência²⁹² 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”.

Achado 10: O registro contábil de depósitos judiciais não atende às normas comunicadas pelo TCE SP e pela STN.

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

²⁹¹ TC-005128.989.22.

²⁹² 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.

Comunicado SDG nº 29/2021 e IPC 15, o que se recomenda (conforme já descrito nos **achados 6 e 9**).

Determinação necessária é de que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo adote procedimento e rotina necessária para centralizar os controles dos depósitos judiciais do Estado que controla, primando por identificar o objeto da lide, se tributário (ICMS, IPVA, ITCMD ou taxas) ou não.

Além disso, importante determinar que o Governo do Estado de São Paulo desenvolva os controles necessários e que permitam a adoção de procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, de acordo com as determinações normativas.

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.

O Programa Estadual de Desestatização (PED), regulamentado pela Lei Estadual nº 9.361, de 1996, tem como objetivo, dentre outros, o de reordenar a atuação do Estado, propiciando à iniciativa privada a execução de atividades econômicas exploradas pelo setor público; e a prestação de serviços públicos e a execução de obras de infraestrutura, possibilitando a retomada de investimentos nessas áreas.

Em relação às parcerias público-privadas, a Lei Federal nº 11.079 de 30/12/2004 instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, definindo:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

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

§ 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. **(negritos nossos)**

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).²⁹³

No Estado de São Paulo, o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) 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 estaduais 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

²⁹³ Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022 - LDO 2023, p. 82. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO_2023.pdf. Acesso em: 09 abr. 2024.

Programa Estadual de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infraestrutura²⁹⁴;

- **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 de Parcerias²⁹⁵. Em 2023 foram realizadas cinco reuniões ordinárias e uma extraordinária, tendo como pautas diversos projetos do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) e do Programa Estadual de Desestatização do Estado (PED) – os que se encontram em andamento estão relacionados nos quadros 08 e 10.

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.

Segundo a LDO 2023, além do CDPED, são atores na gestão dos contratos de concessões comuns e PPPs no Estado de São Paulo²⁹⁶:

- **Comissão de Acompanhamento dos Contratos de Parcerias Públicos-Privadas (CAC-PPP)**, vinculada à Secretaria de Orçamento e Gestão: comissão intersecretarial à qual compete o acompanhamento dos contratos de PPPs; reestruturada pelo Decreto Estadual nº 62.540/2017;

- **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

²⁹⁴ 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>.

²⁹⁵ Plataforma Digital de Parcerias. Disponível em: <https://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/ConselhoGestor/atas>. Acesso em 09/04/2024.

²⁹⁶ Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022 - LDO 2023, p. 81-82. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO_2023.pdf. Acesso em 09 abr. 2024.

prestação de garantias ou algum suporte financeiro inicial e transitório; criada por meio da Lei Estadual nº 11.688/2004²⁹⁷; 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.

Os incisos XI, XII e XIII do art. 5º das Instruções Normativas nº 01/2020 do TCE SP²⁹⁸ 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 documentos e informações encaminhados, referentes ao exercício de 2023, serão analisados nos itens a seguir.

2 CARTEIRA DO PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO E DO PROGRAMA DE PARCELIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Segundo a LDO 2023, o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PPP) é composto por 46 contratos vigentes, dos quais 35 são concessões comuns e 11 são PPPs (7 concessões administrativas e 4 patrocinadas).

O contrato de concessão patrocinada para a exploração da Linha 18 – Bronze, da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), assinado

²⁹⁷ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/empresas/cpp/>. Acesso em 09 abr. 2024.

²⁹⁸ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Instru%C3%A7%C3%B5es-01-2020%20-%20Atualizadas%20conforme%20resolu%C3%A7%C3%A3o%2023%202022%20-%20VERS%C3%83O%20COMPILADA%20rev%20010223.pdf>. p. 7. Acesso em 09 abr. 2024.

em 2014, foi extinto em agosto de 2020, em razão das dificuldades encontradas na consolidação da estruturação financeira do projeto.

Os conselhos (CDPED e CGPPP) encaminharam²⁹⁹ Relatório Conjunto de Atividades (evento 41.11), relativo ao ano de 2023, onde consta Carteira atual do PED e das PPPs, conforme quadro a seguir:

Quadro 6 - 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	40 contratos celebrados ao longo da instituição do Programa* – atualmente, 35 vigentes e em execução	13 contratos celebrados ao longo da aplicação do Programa – atualmente, 11 vigentes e em execução
Modelagem Aprovada- Edital Publicado ou Autorizado – em Processo de Licitação	-	02 projetos
Modelagem Preliminar Formatada – Fases de Audiência e Consulta Pública	01 projeto	01 projeto
Projetos Qualificados no PPI-SP – A Cargo da SPI	06 projetos	10 projetos
Desestatização de Empresas Estatais – A Cargo da SPI	02 projetos	-

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com base nos dados do Relatório de Atividades do Programa Estadual de Desestatização (2023), evento 41.11, p. 10 e 19.

* Verificou-se divergência no número de contratos localizados pela equipe de fiscalização (Quadro 8).

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 informou³⁰⁰:

Observamos que as medidas adotadas pelo Governo de São Paulo para combater a pandemia do COVID-19 ao longo do ano 2020, que se intensificadas no ano de 2021, suspenderam e impossibilitaram a realização de reunião para prestar esclarecimento sobre a Carteira de Projetos dos Programas de PPP e de PED na ALESP, em cumprimento principalmente ao artigo 3º da Lei nº 11.688/2004, sem previsão de retomada por convocação por parte dos Deputados.

Cabe mencionar que a realização das reuniões semestrais, na ALESP, para prestação de esclarecimentos sobre as atividades do Conselho

²⁹⁹ Nos termos do artigo 5º, inciso VIII, da Lei Estadual 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 TCE SP.

³⁰⁰ Evento 41.11, p. 38.

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.

§ 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.

Ademais, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 05 de maio de 2023, “o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) referente à Covid-19”³⁰¹, portanto, tal suspensão não mais se justifica.

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.

2.1 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Atualmente este programa é composto por uma carteira com 11 contratos de PPPs vigentes (6 concessões administrativas e 5 patrocinadas), além de dois contratos extintos, conforme segue:

³⁰¹ Disponível em: <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 01 maio 2024.



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

Quadro 7 – Carteira Parcerias Público-Privadas Estaduais – por setor de atividade

Projeto	Processo TCESP	Classificação	Assinatura do contrato	Valor do Contrato Inicial (R\$)	Vigência original	Situação
TRILHOS						
Linha 4 Amarela – Metrô	006826.989.22-0	Patrocinada	29/11/2006	790.000.000,00	29/11/2038	em operação (*1)
Linha 11 – STM/CPTM*	018330.989.23-7	Administrativa	19/03/2010	1.802.440.214,02	19/03/2030	em operação (*1)
Linha 6 Laranja – Metrô	024631.989.21-7	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	018177.989.21-7	Patrocinada	23/06/2015	5.581.463.837,60	21/12/2035	operação parcial (*3)
Linha 18 Bronze – CPTM	023874.989.23-9	Patrocinada	22/08/2014	13.186.610.736,27	22/08/2040	extinto (*4)
SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS						
Sistema Produtor do Alto Tietê - ETA Taiacupeba	005976.989.22-8	Administrativa	18/06/2008	997.377.948,00	01/02/2024	em operação (*1)
Sistema Produtor de São Lourenço	023365.989.21-9	Administrativa	21/08/2013	6.045.746.601,52	10/04/2039	em operação (*1)
SAÚDE						
FURP – Planta de Produção Américo de Brasiliense	019594.989.21-2	Administrativa	22/08/2013	2.544.100.000,00	22/08/2028	extinto (*5)
Complexos Hospitalares - Hospital Sorocaba	023538.989.21-1	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	023655.989.21-8	Administrativa	01/09/2014	2.654.663.503,34	01/09/2035	em implantação (*2)
LOGÍSTICA E TRANSPORTES						
Lote 27 - Tamoiós e Contornos	021367.989.21-7	Patrocinada	19/12/2014	3.906.334.654,07	16/04/2045	operação parcial (*3)
Lote Rodoanel Norte	018238.989.23-0	Patrocinada	09/08/2023	3.354.345.056,46	11/09/2054	em implantação (*6)
HABITAÇÃO						
Habitação (1º Lote - Centro de SP)	008821.989.22-5	Administrativa	23/03/2015	1.857.709.240,00	22/11/2035	operação parcial (*3)

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com base em informações do Anexo II da LDO 2023 (p. 82-83) e BGE 2023 (p. 189), processos cadastrados no TCESP (disponíveis nos sistemas e-TCESP e Prodesp/Mocha) e TC-005128.989.22, evento 99.6, p. 273.

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

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

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

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

(*4) Contrato extinto pelo GESP em 06/08/2020 (LDO 2023, p. 83). 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 2023, p. 187).

(*5) Contrato consta como suspenso na LDO 2023 (Anexo II, p. 82), porém encontra-se extinto (Termo de Rescisão Contratual Amigável publicado no DOE-SP em 12/08/2022).

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

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

Quadro 8 - Projetos do Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP) em andamento

Projeto	Objeto	Prazo	Secretaria	Tipo
Projetos com Modelagem Aprovada – Edital Final Publicado ou Autorizado				
Trem Intercidades – TIC Eixo Norte	Delegação dos serviços públicos de transporte de passageiros sobre trilhos no eixo entre as Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas, compreendendo TIC Eixo Norte, que atenderá as demandas de serviços “expresso” e “parador”, dos sistemas: (i) trem expresso entre São Paulo – Jundiaí – Campinas, denominado “expresso TIC”, com 101 km de extensão; (ii) serviço parador entre Francisco Morato – Jundiaí – Campinas, denominado “Intermetropolitano - TIM”, trecho com 65,8 km, 9 estações e atravessando 8 municípios; e (iii) serviço parador metropolitano, Linha 7-Rubi, ligando São Paulo a Francisco Morato, hoje operada pela CPTM, possuindo 35,19 km, 13 estações e atendendo 4 municípios.	30 anos	Secretaria de Parcerias em Investimentos / CMCP	Concessão Patrocinada
4ª Rodada do Programa de Concessões Rodoviárias - Lote Litoral Paulista	Serviços públicos de ampliação, operação, manutenção e realização dos investimentos necessários para exploração do sistema rodoviário denominado “Lote Litoral Paulista”, totalizando aproximadamente 212 km.	30 anos	Secretaria de Parcerias em Investimentos / ARTESP	Concessão Patrocinada
Projetos com Modelagem Preliminar Formatada - Fases de Audiência e Consulta Pública				
Educação – Novas Escolas	Construção, manutenção, conservação, gestão e operação de 33 novas unidades de ensino de Nível Médio e Ensino Fundamental II no Estado de São Paulo, abrangendo os serviços “não pedagógicos”.	25 anos	Secretaria da Educação	Concessão Administrativa
Projetos Qualificados no PPI-SP – Estruturação sob a responsabilidade da SPI				
Sistema de Travessias Paulista	Serviço público de transporte coletivo aquaviário intermunicipal de veículos e passageiros no âmbito do Sistema de Travessias Paulistas, envolvendo a concessão de (i) 08 travessias litorâneas; do (ii) sistema da EMA, que possui 3 balsas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP); e do (iii) serviço de balsa no reservatório de Paraibuna, realizado em 3 travessias localizados na região do Vale do Paraíba.	30 anos	Secretaria de Parcerias em Investimentos / ARTESP	Concessão Patrocinada
Educação - Adequação e Manutenção da Rede Estadual	Prestação de serviços não pedagógicos, incluindo ampliações, reformas e melhorias nas instalações em unidades escolares existentes.	em estudo	Secretaria da Educação	Concessão Administrativa
Campos Elíseos – Polo Administrativo	Execução de obras e prestação de serviços de manutenção predial de um polo administrativo do GESP, na região central da cidade de São Paulo, no bairro de Campos Elíseos.	em estudo	Secretaria Especial de Projetos Estratégicos	Concessão Administrativa



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

Programa Mobilidade – Sistema Trilhos	Concessão de obras, operação e manutenção das linhas metroferroviárias, operadas atualmente pela CPTM e pelo METRO, envolvendo a implantação e expansão de linhas do sistema trilhos.	em estudo	Secretaria de Parcerias em Investimentos / Secretaria de Transportes Metropolitanos	Concessão Patrocinada
Serviços Hídricos do DAEE	Concessão de obras e dos serviços hídricos sob responsabilidade do DAEE, abrangendo principalmente barragens, canais e piscinões.	em estudo	Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística	Concessão Administrativa
Túnel Submerso Santos-Guarujá	Construção, operação e serviços de manutenção de Túnel Submerso ligando os municípios de Santos e Guarujá.	em estudo	Secretaria de Parcerias em Investimentos / ARTESP	Concessão Patrocinada
Gestão de Encostas – Litoral Norte	Prestação de serviços e execução de obras concernentes à gestão de encostas, geotecnia, macrodrenagem e gestão de Sistema Rodoviário no Litoral Norte de São Paulo; e concessão para ampliação, manutenção e operação de 135,5 km de rodovias.	em estudo	Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística / Secretaria de Parcerias em Investimentos	Concessão Patrocinada
Habitação e Desenvolvimento Urbano	Construção de cerca de 50 mil UHS, compreendendo 35 mil HIS e 15 mil HMP, localizadas na Macrometrópole (RMSP e arredores).	em estudo	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação / CDHU	Concessão Administrativa
Operação e Manutenção de Unidades da Fundação CASA	Adequações e prestação de serviços de operação e manutenção no âmbito da Fundação CASA, prevendo maior eficiência ao gasto público, por meio da centralização da gestão dos serviços de apoio, que hoje são terceirizados e pulverizados em vários contratos nas unidades regionais da fundação, resultando em gastos expressivos de gerenciamento e coordenação desses contratos.	em estudo	Secretaria de Justiça e Cidadania / Fundação CASA	Concessão Administrativa
Núcleo do Distrito de Inovação de São Paulo	Execução dos serviços de construção, operação, manutenção e exploração comercial do imóvel atualmente denominado “Parque Tecnológico de São Paulo”, no âmbito de Distrito de Inovação de São Paulo.	35 anos	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação	Concessão Administrativa

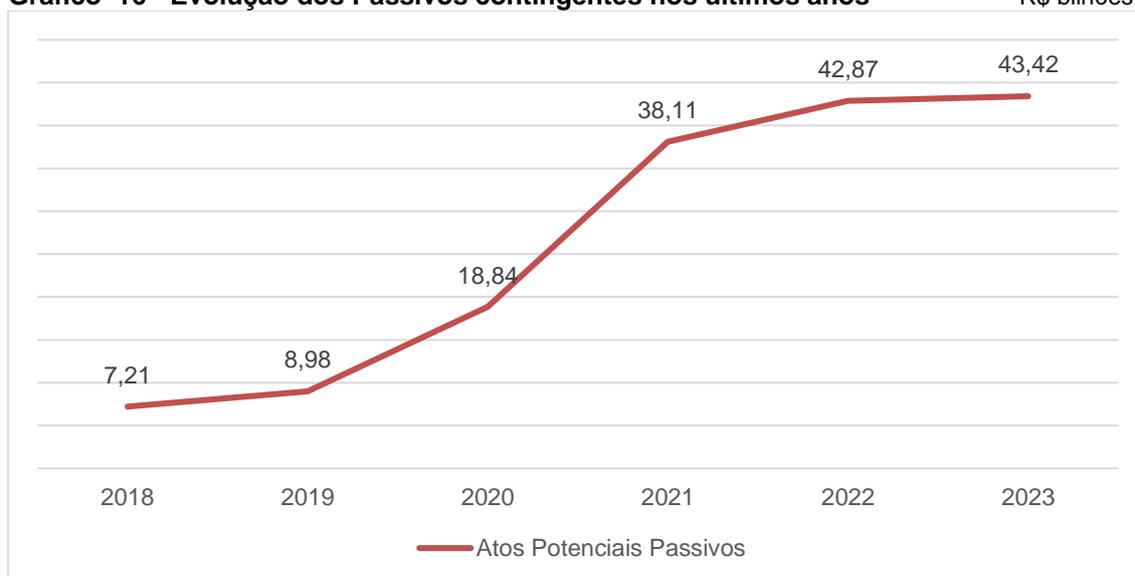
Fonte: Elaborado pela DCG-1 com base nas informações disponíveis no Relatório Conjunto de Atividades (evento 41.11, p. 23-27).

2.2 AVALIAÇÃO DE ATIVOS, PASSIVOS E PASSIVOS CONTINGENTES

Em 2023, a Contadoria Geral do Estado (CGE) apura que o total de ativos constituídos pelas Parcerias Público-Privadas é de R\$ 20.299.241 mil e o valor total do Passivo decorrente é de R\$ 10.048.589 mil referente a obrigações decorrentes dos ativos constituídos pelas PPPs³⁰² (BGE 2023, p. 276).

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, 42,87 bilhões em 2022 e 43,42 bilhões em 2023.³⁰³

Gráfico 16 - Evolução dos Passivos contingentes nos últimos 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: 16 abr. 2024.

³⁰² Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) 6º bimestre/2023. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Resumido-da-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria.aspx>. Acesso em: 16 abr. 2024.

³⁰³ Ibid.

Tabela 201 – Composição dos Atos Potenciais Passivos

R\$ milhares

Atos Potenciais Passivos	31/12/2022	AV	31/12/2023	AV	AH (2023/2022)
Obrigações contratuais	38.911.174	90,76%	37.573.378	86,53%	-3,44%
Riscos Não Provisionados	1.545.394	3,60%	2.978.327	6,86%	92,72%
Garantias concedidas	2.415.377	5,63%	2.868.855	6,61%	18,77%
Total	42.871.945	100,00%	43.420.560	100,00%	1,28%

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: 16 abr. 2024. (BGE 2023, p. 276)

Em 2023, conforme se observa na Tabela 201, as obrigações contratuais representam 86,53% de todos os atos potenciais passivos. Ademais, verifica-se, nos dados disponibilizados pelo BGE, um aumento de 1,28% no total dos passivos contingentes entre 2022 e 2023. As obrigações contratuais reduziram 3,44%, os riscos não provisionados subiram 92,72% e as garantias concedidas tiveram aumento de 18,77% 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 2023.

Tabela 202 – Impactos das contratações das PPPs no Estado

R\$ milhares

IMPACTOS DAS CONTRATAÇÕES DE PPP	2022	2023	AH
TOTAL DE ATIVOS	16.035.710	20.299.241	26,59%
Ativos Constituídos pela SPE	16.035.710	20.299.241	26,59%
TOTAL DE PASSIVOS	9.834.923	10.048.589	2,17%
Obrigações decorrentes de Ativos Constituídos pela SPE	9.834.923	10.048.589	2,17%
Provisões de PPP	-	-	-
Outros passivos	-	-	-
ATOS POTENCIAIS PASSIVOS	42.871.945	43.420.560	1,28%
Obrigações contratuais (Contraprestações futuras)	38.911.174	37.573.378	-3,44%
Riscos Não Provisionados (riscos previstos em contrato)	1.545.394	2.978.327	92,72%
Garantias concedidas pelo Poder Concedente	2.415.377	2.868.855	18,77%
Habitação - Lote I - SH	1.467.482	1.431.292	-2,47%
Tamoios	316.471	357.738	13,04%
Sist. Int. Metrop. da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM	21.813	24.602	12,79%
Rodoanel Norte	0	377.600	N/A
Linha 6 - Metrô	417.008	462.500	10,91%
Linha 8 - CPTM	24.187	24.987	3,31%
Complexos Hospitalares - SS	168.416	190.136	12,90%
Outros Passivos Contingentes	-	-	-

Fonte: Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2023 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>. Acesso em: 16 abr. 2024.

Quanto ao registro de passivos em duas contas distintas, já apontado em exercícios anteriores, totalizaram, em 2023, R\$ 1.145 milhões em obrigações com as Parcerias Público Privadas (Tabela 203):

- Obrigações decorrentes de Contratos de PPP: no montante de R\$ 690,87 milhões, sendo R\$ 251,52 milhões do curto prazo e R\$ 439,34 no longo prazo; e
- Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos: montante de R\$ 454,41 milhões, no curto prazo.

Tabela 203 – Composição das Demais Obrigações – em 31/12/2023 R\$
 milhares

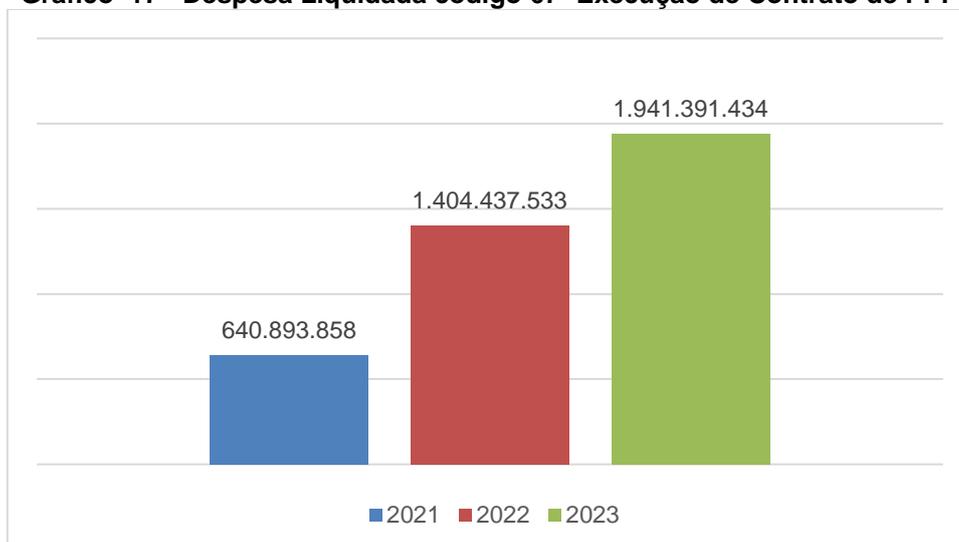
Demais Obrigações - Composição	Circulante	Não Circulante	Total
Valores Restituíveis	3.707.063.331	14.016.867.170	17.723.930.501
Obrigações decorrentes de Contratos de PPP	251.521.204	439.344.071	690.865.275
Depósitos Judiciais e Extrajudiciais	8.152.043.043		8.152.043.043
Obrigações decorrentes de Concretização de Riscos	454.410.000		454.410.000
Consignações de Ent. Autarquias e Oficiais	1.168.625.748		1.168.625.748
Adiantamentos de Clientes e outras obrigações	1.778.990.599	92.910.056	1.871.900.655
Obrigações de Cobertura do Déficit Financ. RPPS	2.458.535.097		2.458.535.097
Total	17.971.189.022	14.549.121.297	32.520.310.319

Fonte: BGE, 2023, p. 188.

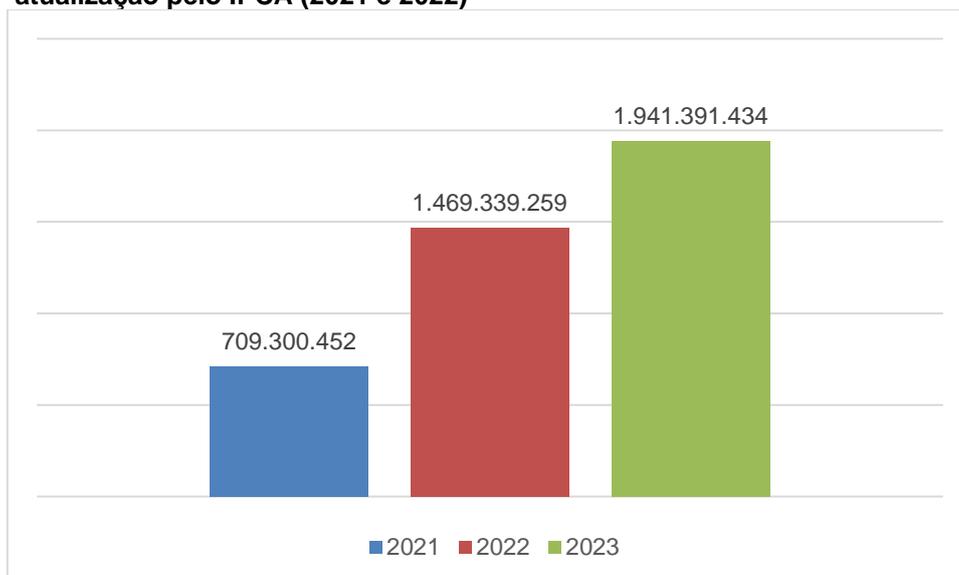
2.3 REGISTRO E CONTABILIZAÇÃO DAS DESPESAS COM PPPs

As despesas com PPPs são registradas em modalidade de aplicação específica de despesa (código 67- Execução de Contrato de PPP). Em 2023, a despesa empenhada sob esta modalidade totalizou R\$ 1,95 bilhão, tendo sido liquidada 99,57% no exercício (R\$ 1,94 bilhão).

Comparada à despesa liquidada de 2022, no valor de R\$ 1,40 bilhão (BGE, 2022, p. 70), representa crescimento de 38,23% em valores nominais (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**) e 32,13% em valores reais (atualizados pelo IPCA até dez/2023) (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

Gráfico 17 - Despesa Liquidada código 67- Execução de Contrato de PPP


Fonte: Sigeo. Consulta realizada em 16 abr. 2024.

Gráfico 18 - Despesa Liquidada código 67- Execução de Contrato de PPP - atualização pelo IPCA (2021 e 2022)


Fonte: Sigeo. Consulta realizada em 16 abr. 2024. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em: 28 abr. 2024.

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, nas notas explicativas do Anexo 13 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**

execução de despesas relativas a contratos de PPPs em outras modalidades de gasto que não a modalidade 67.³⁰⁴ **Negrito nosso.**

Observa-se 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.

Em esclarecimentos no processo das Contas do Governador – Exercício de 2022, a Contadoria informou que foram identificadas as distorções e pontuadas as regras estabelecidas no MDF 12ª Edição:

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.³⁰⁵

Em manifestação, datada de 21/03/2023, a Contadoria reforçou que adotaria a devida alocação das dotações orçamentárias de 2023 na modalidade “67 – Execução de Contrato de PPP”, conforme segue:

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.³⁰⁶

Em 22/08/2023, após reiterada recomendação no processo específico de acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Acessório 3, a Secretaria de Parcerias em Investimentos manifestou-se:

Conforme instruções do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 13ª Edição (2023), para efeitos de verificação dos limites estabelecidos na Lei nº 11.079/2004, e consoante a Portaria STN/MF nº 138/2023, serão consideradas despesas de caráter continuado, e, portanto,

³⁰⁴ Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2023 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>. Acesso em 16 abr. 2024.

³⁰⁵ TC-005128.989.22-5, evento 83.2., p. 65-66.

³⁰⁶ TC-005399.989.22-7, evento 156.2, p. 3.

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

qualificadas na modalidade “67 – Execução de Contrato de PPP”: (i) a parcela de contraprestação pecuniária destinada a amortizar os investimentos na infraestrutura implantada para a prestação dos serviços ou realização de obras objeto de parceria público-privada; e (ii) as despesas de custeio relativas à prestação de novos serviços derivados da parceria público-privada e que foram efetivamente gerados por esta delegação.

Não serão incluídas, e entendemos que, por essa razão, não deverão ser classificadas na modalidade 67: (I) **as despesas já realizadas de maneira recorrente nos serviços e bens concedidos que serão objeto da parceria público privada, desde que o ente público tenha condições de aferir, com base nos dados contábeis, o montante dos recursos anteriormente aplicados de forma recorrente pela administração pública objeto da concessão.** Caso não seja possível realizar essa aferição, todas as despesas referentes aos projetos de PPP contratados serão computadas para fins de limite; e (II) “o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis”, nos termos do § 2º do art. 6º da Lei nº 11.079, de 2004.

Dessa forma, considera-se para fins de apuração do limite estabelecido pela Lei nº 11.079/2004 (5% da RCL), tanto despesas de capital, pagas de forma continuada para amortização da infraestrutura à SPE (ND 4.5.67.83 – item (i)), quanto despesas correntes relativas à contraprestação de custeamento dos gastos operacionais e de manutenção (ND 3.3.67.45 para Concessão Patrocinada ou 3.3.67.83 para Concessão Administrativa – item (ii)). No entanto, apenas as despesas correntes de caráter continuado compõem o cálculo da margem líquida de expansão das DOCC (Despesa Obrigatória de Caráter Continuado constante do Anexo de Metas Fiscais, de acordo com o MDF – 13ª Edição (2013)).

Integramos que a partir do 3º bimestre/2023, o demonstrativo RREO foi ajustado à Portaria STN/MF nº 138/2023, retirando do cálculo de ocupação do limite de 5% da RCL as despesas de PPP com aportes de recursos públicos para obras/aquisição de bens reversíveis, que, entendemos, devem ser classificadas/contabilizadas na Natureza de Despesa/ND 4.4.90.51/52 com a publicação do mencionado regulamento, normatizando os investimentos que se iniciaram como obras públicas e, depois por força de Termos Aditivos aos contratos de PPP, passam a ser responsabilidade da Concessionária (SPE).

Contudo, as dotações disponibilizadas para aportes públicos, qualificadas na modalidade 67 e 90 vinculadas às Parcerias Público-Privadas/PPP, foram consideradas na apuração dos demonstrativos RREO, Anexo 13, do 1º bimestre/2023 e do 2º bimestre/2023, porque o entendimento anterior à Portaria STN/MF nº 138/2023 incluía esses recursos públicos às concessionárias para execução da infraestrutura no comprometimento dos limites estabelecidos na Lei nº 11.079/2004.³⁰⁷ **(negritos nossos)**

De acordo com este entendimento, a Secretaria de Parcerias em Investimentos alegou que pretendiam padronizar os procedimentos de

³⁰⁷ TC-007729.989.23, evento 50.3.

contabilização para o RREO do 4º bimestre/2023, solucionando as diferenças de saldos na modalidade “67”.³⁰⁸ E em despacho posterior no mesmo processo, consta:

A Subsecretaria de Orçamento informa que no Projeto de Lei 1.449, publicado em 2 de outubro de 2023, que Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2024, as despesas decorrentes de PPPs foram apropriadas na modalidade de aplicação “67 – Execução de Contrato de Parcerias Público – Privadas” para atender despesas orçamentárias do Parceiro Público decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, conforme as informações pactuadas e constantes das Propostas Orçamentarias dos Órgãos Setoriais, bem como, em observância ao que dispõe a recém publicada Portaria Federal STN nº 138, de 6 de abril de 2023, que estabelece normas gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada, de que trata a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, celebrados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios³⁰⁹

No entanto, no Demonstrativo das Parcerias Públicos-Privadas referente ao 6º Bimestre de 2023, ainda se observou a persistência de alocação de dotações de despesas relativas a contratos de PPPs em outras modalidades de gasto que não a modalidade 67.

Existem gastos da PPP - Habitação Lote 1 sendo contabilizado fora da modalidade de gasto 67, quais sejam: ação de gasto 6416 - elementos de despesa 339039 e 339047. Os gastos da PPP - Linha 11 não possuem até o momento ação de gasto específica para sua execução, sendo então informados por meio de relatórios gerenciais da SPI/CAC-PPP. Quanto à PPP da Sabesp, por se tratar de estatal não dependente, não possui seus gastos contabilizados no SIAFEM, sendo assim, também são informados por meio de relatório gerencial da SPI/CAC-PPP. [...] ³¹⁰

Dessa forma, embora conste a informação de que as despesas decorrentes de PPPs foram apropriadas na modalidade de aplicação “67 – Execução de Contrato de Parcerias Público – Privadas” na LOA 2024, mediante histórico apresentado, reitera-se a recomendação para que a contadoria apresente, 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 por esta Corte de Contas, visando dar transparência aos recursos direcionados e aplicados, e cumprir as determinações do art. 10 da Lei nº 11.079/2004, possibilitando avaliar

³⁰⁸ TC-007729.989.23, evento 50.3.

³⁰⁹ TC-007729.989.23, evento 99.2.

³¹⁰ Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2023 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas. Nota Explicativa nº 7. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>. Acesso em 16 abr. 2024.

as dotações orçamentárias disponibilizadas e aplicadas, por natureza de despesa, por meio de consulta da ação orçamentária de cada contrato de PPP vigente.

2.4 INFORMAÇÕES DOS DEMONSTRATIVOS DA LRF³¹¹

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 2023, as despesas de contratos de PPP do Ente Federado totalizaram R\$ 921.538 mil (exceto estatais não dependentes R\$ 676.924 mil), 79,56% inferior ao registrado no exercício anterior (R\$ 4.508.587 mil), atingindo percentual de 0,40% da RCL, dentro do limite estabelecido pela citada lei.

A redução de 79,56% se deve principalmente à alteração na apuração das despesas de caráter continuado ocorrida em 2023, conforme Portaria STN/MF nº 138/2023, que retirou do cálculo as despesas de PPP com aportes de recursos públicos para obras/aquisição de bens reversíveis.

A seguir, demonstramos as despesas previstas e realizadas, no âmbito das PPPs:

Tabela 204 – Despesas das PPPs previstas e liquidadas

	R\$ milhares	
DESPESAS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	2023 - DESPESA PREVISTA	2023 - DESPESA LIQUIDADADA
DO ENTE FEDERADO	3.787.056	921.538
Linha 4 – STM/Metrô	0	0
Linha 11 – STM/CPTM ¹	415.247	284.683
Linha 6 – STM/Metrô	1.398.000	0
Ind. Farmacêutica de Americo Brasiliense – FURP-IFAB/EMS	0	0
Complexos Hospitalares de São Paulo - SES	352.379	363.150
Linha 18 – STM/Metrô	0	0
Rodovia dos Tamoios – SLT	1.326.284	16.300
Habitação - Lote I – SH	126.862	133.099
Sist. Int. Metropolitano da Reg. Met. Baixada Santista (SIM RMBS) - STM	129.816	124.306
Trecho Norte Rodoanel (SLT-ARTESP)	38.468	0
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL (*1)	229.011.260	229.658.088
DESPESA DO ENTE FEDERADO / RCL	1,65%	0,40%

³¹¹ Referidas informações são objeto de acompanhamento bimestral através do acessório 3 – Acompanhamento da LRF – TC-007729.989.23.

DAS ESTATAIS NÃO DEPENDENTES	629.994	676.924
Sistema Produtor Alto Tietê – Sabesp	149.709	162.082
Sistema Produtor São Lourenço - Sabesp	480.285	514.842
SOMA	4.417.050	1.598.462

Fonte: Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2023 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas - disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>, acesso em: 16 abr. 2024; e BGE, 2023, p. 276-277.

Obs.1: Em decorrência de alteração contratual, o objeto da PPP Linha 8 - CPTM foi alterado para a Linha 11, sem alteração de valores.

Por fim, estudo evolutivo apresentado no Relatório Conjunto de Atividades (2023) 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 1,02% em 2029³¹², conforme figura a seguir.

Figura 57 - Comprometimento do limite de 5% da RCL - PPPs

ano	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Despesas = PPP Contratadas (I)	4.508.597	921.538	1.091.403	1.070.727	1.429.756	1.561.453	1.662.594	1.662.594	1.662.594	1.474.961	1.207.337
(I/IV) %	1,96	0,41	0,47	0,47	0,62	0,68	0,72	0,72	0,72	0,53	0,54
Despesas = PPP Contratadas (I) + Não Contratadas (II)	4.508.597	921.538	1.165.252	1.432.895	1.718.924	1.938.620	2.201.218	2.382.885	2.382.885	2.155.062	1.947.438
RCL (IV)	229.181.711	228.458.081	230.181.191	230.885.395	231.179.701	231.677.121	232.181.818	232.893.281	233.203.035	233.713.903	231.226.891
(I+II/IV) %	1,96	0,41	0,51	0,62	0,77	0,84	0,95	1,02	1,01	0,92	0,83
5% RCL	11.473.239	11.332.904	11.506.060	11.533.270	11.565.635	11.583.858	11.600.232	11.634.661	11.660.152	11.685.595	11.711.295

Fonte: Evento 41.11, p. 28.

Obs.: A RCL de 2023 encontra-se divergente da apresentada no BGE 2023 (evento 36.2) e no Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2023 (disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>, acesso em: 16 abr. 2024).

3 PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

Segundo a LDO 2023, além das PPPs citadas o Estado possui 35 concessões comuns, nos quais estão inseridos os contratos de concessões de uso, de serviço público e de obra³¹³, porém não as relacionam.

Nos contratos de concessão comum, a remuneração se dá por meio do pagamento de tarifas por usuários e não demanda contraprestações por parte do Estado.³¹⁴ No entanto, na eventual ocorrência de desequilíbrio econômico-financeira do contrato que afete a Concessionária, o Governo do Estado de São Paulo aponta como as alternativas mais comuns para recompor a equação contratual:

- aporte de recursos pelo Tesouro (embora o Estado tenha a preferência de evitar essa alternativa);
- aumento tarifário;

³¹² TC-005272.989.23-7, evento 41.11, p. 29.

³¹³ Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022 - LDO 2023, p. 81-82. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/orcamento/LDO/LDO_2023.pdf. Acesso em: 09 abr. 2024.

³¹⁴ Ibid. p. 82.

- c) postergação de investimento obrigatório; e
- d) prorrogação do prazo de concessão.³¹⁵

Segundo Relatório Conjunto de Atividades (evento 41.11, p. 29), são 40 contratos de concessões comuns assinados pelo Programa Estadual de Desestatização (PED), dentre os quais 35 encontram-se vigentes e em execução e 5 foram encerrados (3 destes integrados a outros contratos).

Com base nas informações disponíveis no referido relatório de atividades, em processos cadastrados no TCE SP, em requisição de documentos e informações³¹⁶ e por meio de consultas em portais eletrônicos, relacionamos os contratos a seguir, bem como projetos em andamento:

³¹⁵ Ibid. p. 94-95.

³¹⁶ Requisição de Documentos e Informações DCG-1 - 20-2022 - Concessões e PPPs.



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

Quadro 9 – Carteira Programa Estadual de Desestatização do Estado – por concedente

Projeto	Processo TCESP	Assinatura do Contrato	Valor do Contrato (R\$)	Vigência original	Situação
AGÊNCIA REGULADORA DE SERVICOS PUBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SAO PAULO - ARTESP					
Lote 1 - Autoban	007588.989.22-8	01/05/1998	2.217.130.180,00	01/05/2018 ⁽¹⁾	vigente
Lote 3 - Tebe	023298.989.21-1	02/03/1998	453.283.000,00	02/03/2018 ⁽²⁾	encerrado
Lote 5 - ViaNorte	005655.989.23-4	06/03/1998	1.863.226.000,00	06/03/2018	encerrado
Lote 6 - Intervias	018611.989.21-1	17/02/2000	2.241.731.816,90	17/02/2020 ⁽³⁾	vigente
Lote 7 - Rota das Bandeiras	018255.989.21-2	02/04/2009	28.703.288.948,53	02/04/2039	vigente
Lote 8 - Centrovias	012378.989.22-2	09/06/1998	2.109.385.000,00	18/06/2018 ⁽⁴⁾	encerrado
Lote 9 - Triângulo do Sol	008512.989.22-9	18/05/1998	2.437.417.000,00	18/05/2018 ⁽²⁾	encerrado
Lote 10 - Autovias	009142.989.22-7	31/08/1998	1.997.595.798,00	31/08/2018 ⁽⁵⁾	encerrado
Lote 11 - Renovias	012391.989.22-5	14/04/1998	2.006.974.050,00	13/10/2024	vigente
Lote 12 - ViaOeste	023565.989.21-7	30/03/1998	4.799.967.000,00	30/03/2018 ⁽⁶⁾	vigente
Lote 13 - Colinas	022615.989.22-5	02/03/2000	2.658.898.050,40	26/10/2028	vigente
Lote 16 - Cart	009135.989.22-6	16/03/2009	13.525.291.812,00	16/03/2039	vigente
Lote 19 - ViaRondon	023165.989.22-9	06/05/2009	9.769.631.583,29	06/05/2039	vigente
Lote 20 - SPVias	023451.989.21-4	10/02/2000	2.468.752.590,00	10/02/2020 ⁽⁷⁾	vigente
Lote 21 - Rodovias do Tietê	020321.989.22-0	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 ⁽⁸⁾	vigente
Lote 23 - Ecopistas	022260.989.21-5	17/06/2009	7.067.341.366,39	17/06/2039	vigente
Lote 24 - Rodoanel	016151.989.23-3	01/06/2008	46.518.000,00	01/06/2038	vigente
Lote 25 – SPMar (Rodoanel Trechos Sul e Leste)	018999.989.21-3	10/03/2011	21.620.643.190,52	09/03/2046	vigente
Lote 28 - Entrevias	018275.989.17-6	06/06/2017	4.766.703.781,00	05/07/2047	vigente
Lote 29 - Via Paulista	006916.989.18-9	23/10/2017	5.476.230.923,00	22/11/2047	vigente
Lote 30 - Eixo SP (Lote Piracicaba-Panorama – PiPa)	016705.989.20-0	15/05/2020	13.715.971.739,30	04/06/2050	vigente
Lote 31 – EcoNoroeste (Bloco Noroeste Paulista)	010509.989.23-2	12/04/2023	10.002.804.272,54	28/04/2053	vigente
05 Aeródromos Públicos - Aviação Executiva - (Jundiaí, Bragança Paulista, Campinas, Ubatuba e Itanhaém)	020925.989.18-8	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"	008883.989.22-0	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"	009010.989.22-6	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	017283.989.19-2	05/04/2018	10.869.869.395,90	04/08/2038	vigente



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

Linha 08 Diamante e Linha 09 Esmeralda de Trens metropolitanos	016761.989.21-9	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)	006918.989.22-9	27/08/2014	2.500.000.000,00	26/08/2029	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 1*	008053.989.22-4	02/10/2006	1.400.000.000,00	01/10/2016 ⁽⁹⁾	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 2*	019034.989.21-0	25/09/2006	2.400.000.000,00	24/09/2016 ⁽⁹⁾	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 3*	019611.989.21-1	25/09/2006	1.600.000.000,00	24/09/2016 ⁽⁹⁾	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 4*	019033.989.21-1	29/09/2006	1.100.000.000,00	28/09/2016 ⁽⁹⁾	vigente
Transporte Intermunicipal na RMSP - Área 5 - Corredor ABD - BRT/ABC	024546.989.21-1	12/05/1997	1.000.000.000,00	11/05/2017 ⁽¹⁰⁾	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	022485.989.21-4	08/09/2021	417.564.631,28	07/09/2051	vigente
Parques Urbanos - Água Branca, Villa-Lobos e Cândido Portinari	023767.989.22-1	09/08/2022	90.219.844,04	08/08/2052	vigente
SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS - SETUR					
Centro de Exposição Imigrantes (CEI)	001713.989.23-4	21/08/2013	201.513.000,00	21/08/2043	vigente
AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO ESTADO DE SAO PAULO - ARSESP					
Gás Canalizado – COMGÁS	023974.989.21-2	31/05/1999	-	31/05/2029 ⁽¹¹⁾	vigente
Gás Canalizado - GASBRASILIANO	021214.989.21-2	10/12/1999	274.900.000,00	09/12/2029	vigente
Gás Canalizado - NATURGY	008742.989.22-1	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 (evento 41.11, p. 10-16), processos cadastrados no TCESP (disponíveis nos sistemas e-TCESP e Prodesp/Mocha), Portal da ARTESP (disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/transparencia/contratos-de-concessao.aspx>) e Plataforma do PPI-SP (disponível em: <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Portfolio>).

* Não constam na relação no relatório disponível no evento 41.11, mas localizado nas demais fontes utilizadas para produção da tabela.

⁽¹⁾ Prorrogado até 2037

⁽²⁾ Integrado ao lote Noroeste

⁽³⁾ Prorrogado até 2039

⁽⁴⁾ Integrado ao lote PiPa

⁽⁵⁾ Integrado ao lote Rodovias dos Calçados

⁽⁶⁾ Prorrogado até 2033

⁽⁷⁾ Prorrogado até 2028

⁽⁸⁾ Prorrogado até 2024

⁽⁹⁾ Prorrogado até 2025

⁽¹⁰⁾ Prorrogado até 2046

⁽¹¹⁾ Prorrogado até 2049

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

Quadro 10 - Projetos do Programa Estadual de Desestatização do Estado em andamento

Projeto	Objeto	Secretaria	Tipo
Projetos com Modelagem Preliminar Formatada – Fases de Audiência e Consulta Pública			
Serviços Lotéricos do Estado de São Paulo	Prestação de serviços públicos lotéricos no Estado de São Paulo, nas modalidades de loteria de prognóstico específico, esportivo, numérico, além de instantânea, criada para custeio de ações voltadas à assistência social e à redução da vulnerabilidade social no Estado.	Secretaria de Parcerias em Investimentos / CPP	Concessão Comum
Projetos Qualificados no PPI-SP – Estruturação sob a responsabilidade da SPI			
Transporte Rodoviário Coletivo Intermunicipal de Passageiros	Plano de Concessão para o transporte rodoviário de passageiros intermunicipal do Estado de São Paulo, incluindo transportes rodoviários e suburbanos.	Secretaria de Parcerias em Investimentos / ARTESP	Concessão Comum
Conjunto Esportivo Constâncio Vaz Guimarães - Complexo Ginásio do Ibirapuera	Delegação do complexo esportivo, cultural e de lazer inerente ao conjunto Desportivo Constâncio Vaz Guimarães (complexo Ginásio Ibirapuera), instalado em uma área de aproximadamente 100.000 m ² , na cidade de São Paulo.	Secretaria do Esporte, Lazer e Juventude / Secretaria de Parcerias em Investimentos	Concessão de Uso (Lei nº 17.099/2019)
Estrada de Ferro Campos do Jordão (EFCJ)	Concessão da Estrada de Ferro de Campos do Jordão, incluindo a linha férrea, estação e ativos imobiliários, abrangendo 47 km de linha férrea, o Parque Reino das Águas Claras e os 2 Museus de Memória Ferroviária	Secretaria de Transportes Metropolitanos/Secretaria de Parcerias em Investimentos	Concessão Comum
Novos Lotes de Concessões de Rodovias (1.800 km)	Concessão de novos lotes rodoviários, abrangendo estudo de 1.786 km de rodovias, incluindo trechos de duas concessões vincendas: (i) Via Oeste; e (ii) Renovias; além de (iii) trechos adicionais atualmente sob a gestão do DER-SP.	Secretaria de Parcerias em Investimentos / ARTESP	Concessão
Programa de Gestão de Parques - 09 Parques Urbanos	Estudos para concessão de 09 parques urbanos, que são: (i) Belém, (ii) Chácara da Baronesa, (iii) Guarapiranga, (iv) Jequitibá, (v) Juventude, (vi) Engenheiro Goulart, (vii) Itaim Biacica, (viii) Jardim Helena e (ix) Jacuí.	Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística / Secretaria de Parcerias em Investimentos	Concessão de Uso
Remoção, Custódia e Leilão de Veículos - DETRAN/SP e DER/SP	Concessão dos serviços de (i) remoção, guarda e leilão de veículos, apreendidos por infrações de trânsito, no âmbito do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/SP) e do Departamento de Estrada e Rodagem (DER/SP).	Secretaria de Gestão e Governo / Secretaria de Parcerias em Investimentos	Concessão ou delegação
Projetos de Desestatização de Empresas Estatais sob a responsabilidade da SPI			
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP	Desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP por realização de oferta pública de ações da empresa.	Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística / Secretaria de Parcerias em Investimentos	Desestatização/ Alienação de Ativos
EMAE – Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A.	Alienação dos ativos mobiliários detidos direta e indiretamente pelo Estado, correspondentes às ações representativas do capital social da empresa.	Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística / Secretaria de Parcerias em Investimentos	Desestatização/ Alienação de Ativos

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com base nas informações disponíveis no Relatório Conjunto de Atividades (evento 41.11, p. 16-19).

4 CONCLUSÕES

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 2023, a diferença persiste.

Dessa forma, reitera-se a recomendação para que a contadoria apresente, 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 3³¹⁷.

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 Parcerias³¹⁸.

No entanto, as Instruções nº 01/2020 do TCE SP, inciso XIV³¹⁹ 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 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.

³¹⁷ TC-007729.989.23 – Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – exercício de 2023.

³¹⁸ Plataforma Digital de Parcerias. Disponível em <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/ConselhoGestor/Atas>. Acesso em 21 abr. 2023.

³¹⁹ 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.

Informação da Secretaria da Fazenda e Planejamento³²⁰ foi de que essas reuniões foram suspensas por conta da pandemia da Covid-19 e, até a presente data não existe decisão de retomá-las.

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.

³²⁰ Evento 41.11, p.38.

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, conseqüentemente, agregar eficiência à gestão dessas atividades, com conseqüente 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 2022³²¹, 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

³²¹ 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 2023, foi contabilizado em mais de R\$ 973 bilhões. Além de envolver o futuro e o sustento de atualmente mais de 415 mil aposentados, 125 mil pensionistas e 423 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 205 - Segurados e assistidos - SPPREV

Quadro de segurados e assistidos - SPPREV	2023	%
Total	966.045	100,00%
Ativos	423.926	43,88%
Inativos e Pensionistas	542.119	56,12%
Aposentados por Tempo de Contribuição	401.689	41,58%
Aposentados por Idade/ Compulsória	3.399	0,35%
Aposentados por Invalidez	11.085	1,15%
Pensionistas	125.946	13,04%

Fonte: Requisição DCG-1 nº 20/2024 – item 1, Relatório da Avaliação Atuarial 2023-2024.

2 RESULTADO PREVIDENCIÁRIO, RECEITAS, DESPESAS, INVESTIMENTOS, PASSIVOS CONTINGENTES E PASSIVO ATUARIAL

2.1 RESULTADO PREVIDENCIÁRIO

Os dados de 2023 quando comparados com 2022 demonstram uma elevação no déficit previdenciário realizado de 48,77% (Tabela 206) no Plano Financeiro Fundo em Repartição e de 24,53% no Sistema de Proteção Social dos Militares (Tabela 207).

Tabela 206 - Resultado Previdenciário – Fundo em Repartição – SPPREV R\$ milhares

	2022	2023	AH %
Receita previdenciária realizada	19.649.344	16.819.424	-14,40%
Contribuições dos Segurados	7.792.118	6.027.045	-22,65%
Contribuições Patronais	7.757.335	8.255.633	6,42%
Patrimonial	65.686	45.282	-31,06%
Outras Receitas Correntes	4.033.457	2.490.964	-38,24%
Alienação de Bens, Direitos e Ativos	748	500	-33,19%
Despesa previdenciária liquidada	34.081.413	38.289.717	12,35%
Aposentadorias	28.067.243	31.831.893	13,41%
Pensões	5.666.331	6.313.719	11,43%
Compensação Previdenciária do RPPS para o RGPS	205.217	144.106	-29,78%
Demais Despesas Previdenciárias	142.622	0	-100,00%
Resultado previdenciário (Déficit)	-14.432.069	-21.470.294	48,77%
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira	13.626.595	19.017.126	39,56%
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira / Despesa previdenciária liquidada	39,98%	49,67%	24,23%

Fonte: Anexo 4 do RREO do 6º bimestre de 2023 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 207 - Receitas e Despesas Associadas às Pensões e aos Inativos Militares (Sistema de Proteção Social dos Militares) R\$ Milhares

	2022	2023	AH %
Receitas de Contribuição dos Militares Realizada	1.767.099	1.202.454	-31,95%
Contribuição sobre a remuneração dos militares ativos	648.771	727.167	12,08%
Contribuição sobre a remuneração dos militares inativos	787.252	355.147	-54,89%
Contribuição sobre a remuneração dos pensionistas	330.900	120.032	-63,73%
Outras contribuições	176	109	-38,18%
Despesas com Inativos e Pensionistas Militares liquidada	11.622.734	13.475.250	15,94%
Inatividade	8.363.738	9.701.891	16,00%
Pensões	3.228.140	3.773.358	16,89%
Outras Despesas	30.857	0	-100,00%
Resultado associado às Pensões e os Inativos Militares	-9.855.635	-12.272.795	24,53%
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira	9.853.932	14.214.994	44,26%
Recurso para cobertura de Insuficiência Financeira / Despesa previdenciária liquidada	84,78%	105,49%	24,43%

Fonte: Anexo 4 do RREO do 6º bimestre de 2023 e Sigeo – Receitas e Sigeo – Despesas Item.

As tabelas acima demonstram que em 2023, em comparação com o ano anterior, houve uma redução nas receitas previdenciárias e aumento de despesas com inativos, tanto no Fundo em Repartição quanto no Sistema de Proteção Social dos Militares. Durante os trabalhos constam algumas razões

para a variação nas receitas, como a extinção da cobrança de contribuição previdenciária dos inativos que ganham até 1 salário-mínimo, a partir de 2023 e, a limitação de 11% para a alíquota de contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais, inativos e pensionistas, incidente somente no que excede ao teto do INSS. O aumento nas despesas, por sua vez, é explicado pelo reajuste salarial do magistério (Decreto nº 67.582/20203), Polícia Civil (LC nº 1.384/2023), e servidores do Executivo (LC nº 1.388/2023) e aumento do teto do Governador (Lei nº 17.616/2023), entre outros benefícios concedidos no período, conforme informado pela SPPREV³²².

2.1.1 Déficit 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 2023, representaram cerca de 49,67% (Tabela 206) das Despesas Previdenciárias da Autarquia no que tange ao fundo em repartição, e 105,49% no que tange os militares (Tabela 207). **O total geral da insuficiência financeira é de R\$ 33,23 bilhões, que representa 64% da despesa previdenciária total de R\$ 51,76 bilhões.**

O Relatório Atuarial da SPPREV com data base em 31/12/2022³²³, previu, para 2023, um valor de Aportes Extraordinários, leia-se Coberturas de Insuficiências Financeiras, pelo Governo, de R\$ 26,85 bilhões. Verificou-se no período o aporte realizado de R\$ 33,23 bilhões somando o destinado a pessoal civil e ao pessoal militar, portanto, valor realizado foi superior ao previsto em 23,76% (R\$ 6,38 bilhões).

O Relatório Atuarial da SPPREV atualizado com data base em 31/12/2023³²⁴ indica que esse montante de aportes extraordinários para cobertura de insuficiências financeiras continuará crescendo (R\$ 32,79 bilhões em 2024 e R\$ 33,99 bilhões em 2025) até chegar a seu ápice em 2048,

³²² Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 61/2023.

³²³ TC-002247.989.23-9, ev. 38,3. Arquivo: 3 - Inciso VIII, Artigo 36 - Relatorio_Avaliacao_Atuarial SPPREV_2022-2023.pdf.

³²⁴ Requisição DCG-1 nº 23.2023, item 1. Arquivo: Item 1 - Relatório da Avaliação Atuarial SPPREV 2022_2023.

registrando o montante de R\$ 57,69 bilhões, um crescimento de 73% no período se nenhuma premissa for alterada.

Figura 58 - Estatísticas Atuariais – Contribuição e Despesas – Segregado por Fonte

Ano	Total de Contribuições do Governo					Total de Contribuições dos Servidores Civis				Total de Contribuições dos Militares				Total de Contrib.	Despesas com Benefícios	Despesas Adm.	Total de Despesas		
	Contribuições Normais do Governo - Civil	Contribuições Normais do Governo - Militares	Conto Entre Regimes	Royalties e Participação Especial	Apoios Extraordinários do Governo	Despesas Adm.	Total	Ativos	Aposent.	Pensão por Morte	Total	Ativos	Aposent.					Pensão por Morte	Total
2024	9.053.937	2.325.131	27.075	1.894.721	32.387.234	141.474	46.200.190	4.541.958	1.435.083	287.112	6.204.193	1.102.553	384.953	122.061	1.059.510	64.198.823	64.372.344	147.474	54.199.823
2023	9.606.794	2.365.055	26.300	2.160.947	33.885.040	146.709	47.605.034	4.453.292	1.517.797	304.244	6.275.434	1.102.538	365.334	125.510	1.095.172	55.573.640	55.424.672	148.968	55.573.640
2022	8.641.824	2.400.813	26.770	2.863.679	36.884.547	151.133	50.351.433	4.270.917	1.849.160	319.992	6.239.039	1.200.306	367.730	128.444	1.178.480	56.306.804	56.156.781	150.023	56.306.804
2021	8.030.450	2.430.159	31.550	2.338.835	40.441.073	153.631	53.834.657	4.025.235	1.813.350	334.243	6.173.338	1.215.070	362.044	131.436	1.147.550	61.543.401	61.393.411	150.000	61.543.401
2020	7.855.324	2.446.852	33.001	-	46.495.991	156.377	56.818.322	3.943.852	1.951.421	349.938	6.143.012	1.222.341	404.982	134.298	1.170.622	64.722.856	64.568.519	154.337	64.722.856
2019	7.530.240	2.420.030	33.760	-	46.047.337	157.802	56.235.036	3.705.120	2.002.754	350.736	6.120.612	1.233.348	413.143	137.000	1.170.462	63.147.672	63.000.170	147.502	63.147.672
2018	7.037.105	2.477.237	34.465	-	46.000.130	159.068	56.549.047	3.603.892	2.049.870	372.700	6.115.682	1.230.810	424.262	130.620	1.162.691	62.468.609	62.307.543	161.066	62.468.609
2017	7.430.815	2.523.138	34.434	-	46.315.568	159.416	56.454.336	3.710.438	2.039.447	383.806	6.128.740	1.261.568	427.190	142.006	1.205.398	63.406.906	63.247.593	159.313	63.406.906
2016	7.335.370	2.638.242	34.820	-	50.080.806	160.100	60.109.440	3.907.885	2.071.290	394.010	6.133.385	1.269.221	430.170	144.446	1.244.231	65.134.255	64.973.880	160.375	65.134.255
2015	7.204.061	2.654.358	35.277	-	51.124.390	160.622	61.070.528	3.602.030	2.104.361	404.874	6.111.856	1.277.154	430.330	146.804	1.262.260	66.053.441	65.892.810	160.630	66.053.441
2014	7.186.301	2.628.678	36.650	-	51.004.082	161.804	61.813.216	3.602.851	2.000.073	414.287	6.008.001	1.283.280	461.747	148.784	1.274.800	66.784.000	66.623.401	160.600	66.784.000
2013	7.171.521	2.518.583	35.351	-	52.544.130	162.854	62.382.537	3.460.900	2.113.316	426.345	6.067.722	1.284.291	478.589	150.730	1.268.820	67.396.179	67.237.125	159.054	67.396.179
2012	9.878.058	2.633.797	36.337	-	55.469.730	162.469	63.187.692	3.437.534	2.140.385	431.907	6.000.757	1.269.834	467.748	152.094	1.287.220	71.125.644	70.945.400	180.244	71.125.644
2011	7.006.331	2.573.039	36.003	-	52.071.498	162.159	62.655.093	3.163.191	2.107.096	440.193	6.003.399	1.285.734	465.154	154.426	1.268.374	70.982.945	70.823.159	159.786	70.982.945
2010	8.040.545	2.667.311	36.311	-	53.907.882	162.320	63.003.898	3.466.122	2.128.517	447.040	6.030.678	1.283.956	462.433	158.282	1.242.360	71.076.788	70.913.457	163.331	71.076.788
2009	9.738.448	2.537.875	36.752	-	46.448.140	162.649	63.584.807	3.389.234	2.144.003	450.338	6.069.106	1.269.936	530.369	156.096	1.265.096	72.841.426	72.682.531	158.895	72.841.426
2008	9.771.540	2.620.218	36.880	-	55.038.272	162.908	64.470.698	3.355.073	2.138.007	450.491	6.067.791	1.269.136	540.477	159.878	1.265.363	72.394.034	72.231.500	162.534	72.394.034
2007	8.551.714	2.424.907	37.425	-	56.107.300	162.963	65.373.940	3.275.257	2.153.900	450.083	6.003.940	1.247.404	567.022	167.074	1.277.324	73.298.514	73.139.151	159.363	73.298.514
2006	8.436.665	2.408.271	37.822	-	56.684.783	162.722	66.107.682	3.219.277	2.165.424	475.390	6.047.031	1.248.138	678.070	164.143	1.260.357	73.836.370	73.678.808	157.562	73.836.370
2005	8.408.977	2.541.288	37.343	-	56.115.070	162.080	66.204.707	3.204.480	2.127.519	481.290	6.013.294	1.270.944	650.867	160.931	1.211.042	73.080.068	72.920.007	160.061	73.080.068
2004	9.281.645	2.552.007	37.462	-	56.948.532	161.867	66.562.533	3.169.222	2.123.471	480.945	6.150.009	1.277.300	660.604	168.256	1.282.957	73.301.159	73.142.581	158.578	73.301.159
2003	9.136.149	2.622.251	37.753	-	57.450.266	161.677	67.169.077	3.042.440	2.111.709	507.563	6.068.428	1.251.101	669.639	172.002	1.236.044	73.942.671	73.783.000	159.671	73.942.671
2002	8.034.113	2.501.120	37.818	-	57.895.803	161.238	68.341.006	3.042.056	2.000.050	468.040	6.028.185	1.250.584	618.719	175.881	1.242.944	74.012.227	73.859.680	152.547	74.012.227
2001	8.002.709	2.488.402	37.800	-	57.026.511	160.710	66.362.304	3.002.880	2.071.530	496.397	6.074.226	1.249.730	627.718	179.396	1.206.534	73.983.414	73.823.698	159.716	73.983.414
2000	8.902.338	2.484.018	37.700	-	57.050.090	160.124	66.324.314	2.970.190	2.044.722	500.310	6.024.226	1.242.039	640.051	183.031	1.206.180	73.814.710	73.654.880	159.830	73.814.710
1999	8.038.329	2.527.294	37.209	-	56.793.321	159.805	66.424.340	2.969.456	2.030.907	505.994	6.033.286	1.233.734	625.102	187.077	1.209.651	72.994.559	72.834.633	159.926	72.994.559
1998	8.436.443	2.406.126	37.100	-	56.881.336	158.154	66.580.248	2.965.200	2.073.580	509.830	6.023.982	1.247.583	680.528	182.838	1.246.925	72.798.505	72.638.571	159.934	72.798.505
1997	8.980.807	2.404.131	37.010	-	56.413.432	157.247	66.908.033	2.948.403	1.922.501	500.028	6.032.483	1.232.000	605.002	187.685	1.208.053	72.440.709	72.282.521	158.188	72.440.709
1996	8.882.403	2.447.429	36.774	-	56.019.941	156.942	66.542.738	2.941.242	1.877.116	500.467	6.033.827	1.223.715	675.009	203.985	1.202.866	71.972.294	71.812.642	159.652	71.972.294
1995	8.594.509	2.431.716	36.455	-	55.450.266	156.101	66.169.077	2.942.440	1.921.770	507.363	6.071.553	1.215.258	685.289	209.807	1.216.344	71.340.671	71.181.573	159.098	71.340.671
1994	8.034.113	2.501.120	37.818	-	57.895.803	161.238	68.341.006	3.042.056	2.000.050	468.040	6.028.185	1.250.584	618.719	175.881	1.242.944	74.012.227	73.859.680	152.547	74.012.227
1993	8.002.709	2.488.402	37.800	-	57.026.511	160.710	66.362.304	3.002.880	2.071.530	496.397	6.074.226	1.249.730	627.718	179.396	1.206.534	73.983.414	73.823.698	159.716	73.983.414
1992	8.902.338	2.484.018	37.700	-	57.050.090	160.124	66.324.314	2.970.190	2.044.722	500.310	6.024.226	1.242.039	640.051	183.031	1.206.180	73.814.710	73.654.880	159.830	73.814.710
1991	8.038.329	2.527.294	37.209	-	56.793.321	159.805	66.424.340	2.969.456	2.030.907	505.994	6.033.286	1.233.734	625.102	187.077	1.209.651	72.994.559	72.834.633	159.926	72.994.559
1990	8.436.443	2.406.126	37.100	-	56.881.336	158.154	66.580.248	2.965.200	2.073.580	509.830	6.023.982	1.247.583	680.528	182.838	1.246.925	72.798.505	72.638.571	159.934	72.798.505
1989	8.980.807	2.404.131	37.010	-	56.413.432	157.247	66.908.033	2.948.403	1.922.501	500.028	6.032.483	1.232.000	605.002	187.685	1.208.053	72.440.709	72.282.521	158.188	72.440.709
1988	8.882.403	2.447.429	36.774	-	56.019.941	156.942	66.542.738	2.941.242	1.877.116	500.467	6.033.827	1.223.715	675.009	203.985	1.202.866	71.972.294	71.812.642	159.652	71.972.294
1987	8.594.509	2.431.716	36.455	-	55.450.266	156.101	66.169.077	2.942.440	1.921.770	507.363	6.071.553	1.215.258	685.289	209.807	1.216.344	71.340.671	71.181.573	159.098	71.340.671
1986	8.034.113	2.501.120	37.818	-	57.895.803	161.238	68.341.006	3.042.056	2.000.050	468.040	6.028.185	1.250.584	618.719	175.881	1.242.944	74.012.227	73.859.680	152.547	74.012.227
1985	8.002.709	2.488.402	37.800	-	57.026.511	160.710	66.362.304	3.002.880	2.071.530	496.397	6.074.226	1.249.730	627.718	179.396	1.206.534	73.983.414	73.823.698	159.716	73.983.414
1984	8.902.338	2.484.018	37.700	-	57.050.090	160.124	66.324.314	2.970.190	2.044.722	500.310	6.024.226	1.242.039	640.051	183.031	1.206.180	73.814.710	73.654.880	159.830	73.814.710
1983																			

financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.³²⁵

Por meio da Requisição de informações DCG-1 nº 20/2024, esta fiscalização solicitou à Autarquia que apresentasse as medidas que estão sendo adotadas para o equacionamento do déficit atuarial. A informação obtida foi de que:

Desde a criação da SPPREV em 2007 medidas vêm sendo adotadas pelo Governo do Estado de São Paulo com o objetivo de redução do déficit previdenciário.

[...]

Foram realizados estudos a respeito da viabilidade de novas modelagens do regime previdenciário como estudo de migração do RPPS para regime capitalizado com segregação de massas, onde os servidores mais antigos permanecem em regime de repartição e os servidores entrantes ingressam no regime de capitalização. E também estão em andamento estudos atuariais sobre a viabilidade da transferência dos servidores ativos admitidos até o ano de 2013 (início de funcionamento do Plano de Benefícios PREVCOM RP da PREVCOM) e com remuneração que ultrapassa o teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, do “regime de aposentadoria com proventos integrais – SPPREV – São Paulo Previdência” para o “regime de aposentadoria - SPPREV-São Paulo Previdência limitada ao teto do RGPS” e adesão ao Plano de Benefícios oferecido pela PREVCOM – Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo.

Portanto, em 2023, a SPPREV recebeu a Nota Técnica Atuarial e, nela consta o estudo comparativo entre Regime Orçamentário Puro (Estudo 1) e Regime Orçamentário puro para ativos e inativos atuais e Capitalização para ativos futuros (Estudo 2). Maiores detalhes sobre o estudo estão apresentados no item 3.3 – Déficit Atuarial Apurado e Regime de Repartição Simples.

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.

Em 2023, para ajustar tal procedimento à metodologia preconizada pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, as despesas com a cobertura da insuficiência financeira da SPPREV passaram a ser executadas nos termos do art. 12 da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 (LOA

³²⁵ TC-004345.989.21-4, evento: 162. Arquivo: 01-E-SEB-TC-004345 989 21 - Contas Governador - 2021.pdf.

2023)³²⁶, 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 artigo³²⁷.

A partir de 2024, a insuficiência financeira de todos os poderes, órgãos e entidades será registrada como extraorçamentária, com fonte de recursos específica: 150010, conforme disposição da Lei nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023 (LOA 2024). A contabilização desses recursos e adequação ao que dispõe o MCASP será verificada ao longo da fiscalização das contas do exercício de 2024.

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 193/2020³²⁸ 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

³²⁶ 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.

³²⁷ Justificado em Ofício do Governador que acompanha a Proposta 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."

³²⁸ Disponível em: http://www.spprev.sp.gov.br/Detalhe_todasNoticias.aspx?noticia=867. Acesso em 09 abr. 2024.

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.

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 2023 permanecem divergências 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 4.4³²⁹, esses registros no que tange ao pessoal civil apresentavam divergências no 1º semestre de 2023 no total de R\$ 22.065.101,51, cerca de 1,15% das contribuições dos servidores civis do RPPS e uma divergência de R\$ 88.628,20, 0,03% 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.

Tabela 208 - Divergências Identificadas Siafem x SIGEPREV

TOTAL GERAL RPPS - 1º SEMESTRE DE 2023					
CONTR. SIGEPREV (a)	CONTR. SIAFEM (b)	DIFERENÇA (b) - (a)	%	COMPENSAÇÕES	DIFERENÇA TOTAL
1.897.864.696,90	1.919.735.817,80	21.871.120,90	1,14%	193.738,72	22.065.101,51
					1,15%

TOTAL GERAL SPSM - 1º SEMESTRE DE 2023					
CONTR. SIGEPREV (a)	CONTR. SIAFEM (b)	DIFERENÇA (b) - (a)	%	COMPENSAÇÕES	DIFERENÇA TOTAL
315.524.401,44	315.435.773,24	88.628,20	0,03%	-	88.628,20
					0,03%

Fonte: TC-002247.989.23-9, ev.15. Arquivo: Doc.12 - Contribuições Previdenciárias Individuais.pdf.

Dessa forma, ante o apresentado, constata-se que a SPPREV tem adotado medidas para aprimorar o controle das receitas repassadas pelos

³²⁹ TC-002247.989.23-9, evento 15.12, Arquivo: Doc.12 - Contribuições Previdenciárias Individuais.pdf.

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 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 a adequação dos valores das Despesas de Contribuições Patronais, a tabela abaixo compara as despesas realizadas pelo Governo de São Paulo com as Receitas Intraorçamentárias contabilizadas pela SPPREV, não foram detectadas divergências (Tabela 209).

Tabela 209 - Receitas e Despesas Intraorçamentárias - Fundo em Repartição – Contribuição Patronal 2023

R\$ milhares

	Despesa GESP com obrigações patronais	Receita SPPREV de Contribuições patronais
	31911301 - CONTRIB PATRONAL - SÃO PAULO PREVIDENCIA	72180 - CONTRIBUICOES PATRONAIS
Poder Executivo	5.800.285	5.800.285
Contrib. Patronal At Civil-Ad. Direta	4.776.123	4.776.123
Contrib. Patronal At Civil- Ad. Ind	915.112	915.112
Contrib. Patronal At Civil – Def. Púb	109.049	109.049
Poder Legislativo	178.893	178.893
Assembleia Legislativa	43.355	
Tribunal de Contas do Estado	135.538	
Poder Judiciário	1.858.381	1.858.381
Tribunal de Justiça	1.847.238	
Tribunal de Justiça Militar	11.143	
Ministério Público	418.074	418.074
Total	8.255.633	8.255.633

Fonte: SIGEO - Receitas e SIGEO - Despesas.

Apresentamos também a seguir a tabela com as receitas das contribuições previdenciárias dos servidores. Percebe-se que as contribuições dos servidores ativos no montante de R\$ 4.128.220 mil na tabela abaixo representam aproximadamente 50% das contribuições patronais, R\$ 8.255.633 mil:

Tabela 210 - SPPREV Receita com Contribuição dos Servidores – Fundo em Repartição 2022 e 2023

	R\$ milhares	
SPPREV Receita com Contribuição dos servidores	2022	2023
Servidores Ativos	3.879.396	4.128.220
Poder Executivo	2.730.066	2.900.142
421110244 - CONTRIB DE SERV ATIVO CIVIL-EXEC DIR-SPPREVEV	2.263.777	2.388.062
421110245 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-PODER EXE.IND.SPPREV	417.906	457.556
421110246 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL-DEFENS.PUBL-SPPREV	48.383	54.525
Poder Legislativo	82.473	89.447
421110241 - CONTRIB.SERV. ATIVO CIVIL-PODER LEGIS. SPPREV	82.473	89.447
Poder Judiciário	869.717	929.594
421110242 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL - PODER JUD.SPPREV	869.717	929.594
Ministério Público	197.140	209.037
421110243 - CONTRIB.SERV.ATIVO CIVIL- MIN.PUBLICO SPPREVV	197.140	209.037
Servidores Inativos	3.802.635	1.734.833
421110220 - CONTR.PENSIONISTA P/REG.PROPR.PREV.- P.EXEC.	513.491	265.779
421110221 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- P.LEGIS.	22.422	16.246
421110222 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- P.JUDIC.	99.777	59.231
421110223 - CONTR.PENSIONISTA P/RPPS- MIN.PUBL	15.925	13.552
421110224 - CONTR.PENSION. P/RPPS-DEFENS.PUBL.	0	55
421110247 - CONTRIB.SERV.ATIVO AFASTADO-SPPREV	3.402	3.767
421110250 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL - P.LEGIS.-SPPREV	96.032	82.432
421110251 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-PODER JUD.-SPPREV	504.815	288.370
421110252 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-MIN.PUBLICO SPPREV	76.454	64.419
421110253 - CONTRIB.SERV.INATIVO DO EXEC.DIRETA-SPPREV	1.974.727	566.948
421110254 - CONTRIB.SERV.INATIVO DO EXEC. INDIRETA-SPPREV	493.870	372.411
421110255 - CONTRIB.SERV.INATIVO CIVIL-DEFENS.PUBL.SPPREV	1.721	1.622
Subtotal Servidores Ativos e Inativos	7.682.032	5.863.053
Outras Contribuições	110.086	163.992
421119980 - OUTRAS CONTRIBUICOES PREVIDENCIARIAS	109.676	163.668
442411701 - MULTAS/JRS MORA DA CONTR.D/SERV.P/RPPS-SPPREV	12	3
499918521 - REC.DIV.ATIVA DE OUTRAS CONTR.PREVIDENCIARIAS	398	322
TOTAL	7.792.118	6.027.045

Fonte: SIGEO Receitas e RREO – Anexo 4 – 6ºbimestre de 2023 e 6º bimestre de 2022.

A tabela acima registra, portanto, a receita contabilizada em contas patrimoniais da SPPREV como contribuição dos servidores que, segundo estas contas totalizaram R\$ 6.027.045 mil em 2023, incluindo as “outras contribuições” destacadas na tabela.

Esta fiscalização realizou também a verificação das retenções e consignações em folha nas contas de controle referente aos servidores ativos, inativos e pensionistas que totalizam R\$ 5.859.286 mil (Tabela 211), que somado às contribuições de servidores afastados (R\$ 3.767 mil)³³⁰ e “outras

³³⁰ Conforme consulta ao SIGEO por Código Nome Variação Patrimonial Aumentativa: 421110247 - CONTRIB.SERV.ATIVO AFASTADO-SPPREV.

contribuições” (R\$ 163.992 mil)³³¹, totaliza o montante de R\$ 6.027.045 mil (conforme Tabela 210), sem diferenças para os valores contabilizados em contas patrimoniais da SPPREV.

Tabela 211 - SPPREV - Receita com Contribuição dos servidores e respectiva conta de controle
 R\$ Milhares

	Total da Receita Contabilizada pela SPPREV (*1)	Total das Contas de Controle (*2)	Diferença
Servidores Ativos Civil	4.128.220	4.128.220	0
Poder Executivo	2.900.142	2.900.142	0
Poder Legislativo	89.447	89.447	0
Poder Judiciário	929.594	929.594	0
Ministério Público	209.037	209.037	0
Servidores Inativos - Pensionistas	354.864	354.864	0
Servidores Inativos - Aposentados	1.376.202	1.376.202	0
Subtotal Servidores Ativos e Inativos	5.859.286	5.859.286	0

Fonte: (*1) Sigeo Saldos contas patrimoniais, RREO 6º bimestre/2023.

(*2) Sigeo – Saldos contas de controle: 894640406 - = CONTRIB. SERV. ATIVOS 11%, 894640405 - = CONTRIB.PENSIONISTAS 11% e 894640404 - = CONTRIB.SERV.INATIVOS 11%.

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 e foi arrecadada até 2022. Essa alteração impactou positivamente as contas do RPPS dos anos de 2020 a 2022, como pode-se observar comparando os dados de arrecadação de inativos antes da alteração (dados de 2019) com os dados durante e após a alteração (2020 a 2023), vide Tabela 212. Em 2023 outra alteração impactou negativamente as receitas e será explicada adiante:

Tabela 212 Quantidade de Servidores e Contribuição dos Segurados Civis 2019

Quantidade de Segurados					
	2019	2020	2021	2022	2023
Ativos	469.799	440.181	416.399	421.556	423.926
Total de Inativos e Pensionistas	531.484	537.418	541.997	537.470	542.119
Aposentados	399.898	407.957	413.030	411.024	416.173
Pensionistas	131.586	129.461	128.967	126.446	125.946
Contribuição dos Segurados Ativo Civil R\$ milhares					
	2019	2020	2021	2022	2023
Total de 1218011 - CPSSS DO SERVIDOR CIVIL ATIVO	3.856.640	4.071.937	3.928.644	4.062.655	4.132.311
Total de Inativos e Pensionistas	1.099.380	2.034.620	3.625.892	3.974.800	1.731.066

³³¹ Conforme consulta ao SIGEO por Código Nome Variação Patrimonial Aumentativa: 421119980 - OUTRAS CONTRIBUICOES PREVIDENCIARIAS.

Total de 1218012 - CPSSS DO SERVIDOR CIVIL INATIVO	858.709	1.635.411	2.954.804	3.293.073	1.376.202
Total de 1218013 - CPSSS DO SERVIDOR CIVIL – PENSIONISTAS	240.671	399.209	671.088	681.727	354.864

Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial 2020-2023 e Sigeo – Receitas.

Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

Em 2023, 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 passaram a contribuir. A lei em questão revogou o parágrafo 2º do artigo 9º da Lei Complementar Estadual nº 1.012/2007. Esse trecho da lei, que passou a não ter efeito, dizia 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 influenciando negativamente as receitas de contribuição da Autarquia, contribuindo para o aumento do déficit previdenciário.

Outro fato que impactou negativamente as contas de receita da SPPREV, foi o julgamento de inconstitucionalidade em 2022 pelo STF referente ao tema nº 177³³² 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, a partir de 1º de janeiro de 2023, os inativos e os pensionistas militares voltaram a ter um desconto fixo de 11% apenas sobre o valor que exceder o teto do RGPS. 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 anos³³³.

Abaixo pode-se observar que queda na contribuição dos inativos militares em 2023 em mais de R\$ 694 milhões.

³³² 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.

³³³ TC-005866.989.20-5, Ev.411. Arquivo: B.4 - Requisição de Documentos e Informações nº 11-2020 DCG3.pdf, fl.4.

Tabela 213 - Quantidade de Servidores e Contribuição dos Militares 2019–2023 - R\$ milhares

Contribuição dos Militares R\$ milhares					
	2019	2020	2021	2022	2023
Total de 1218051 - CONTRIBUICAO DO MILITAR ATIVO	730.538	630.255	626.534	678.752	727.167
Total de Inativos e Pensionistas	350.669	968.906	1.169.231	1.169.823	475.179
Total de 1218052 - CONTRIBUICAO DO MILITAR INATIVO	265.276	708.918	851.321	823.632	355.147
Total de 1218053 - CONTRIBUICAO DOS PENSIONISTAS MILITARES	85.392	259.988	317.911	346.191	120.032

Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial 2020-2023 e Sigeo – Receitas.

Obs.: atualização pelo IPCA. Índices: 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

A fim de retomar 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.

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, contemplando informações relativas ao total da folha salarial e de benefícios; os valores médios de salários e benefícios e a idade média dos segurados da SPPREV.

Tabela 214 - Resumo – Quadro de servidores x salários e benefícios – julho/2023

Quadro de Segurados por Ano Base	Quantidade	Folha Salário / Benefício (R\$)	Salário / Benefício Médio (R\$)	Idade Média
Ativos	423.926	3.207.333.675	7.566	48
Inativos e Pensionistas	542.119	4.007.397.227	6.501	73
Aposentados por Tempo de Contribuição	401.689	3.153.419.206	7.850	72

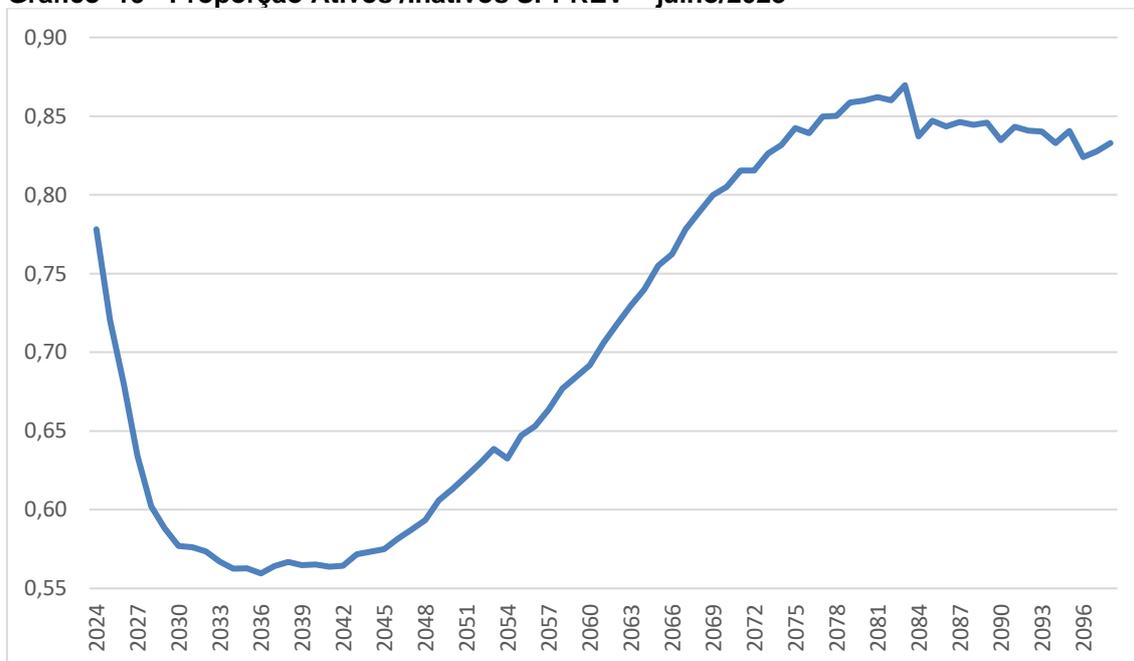
Aposentados por Idade/Compulsória	3.399	27.974.203	8.230	81
Aposentados por Invalidez	11.085	40.928.471	3.692	70
Pensionistas	125.946	785.075.347	6.233	67

Fonte: BGE - Relatório da Avaliação Atuarial 2023 – 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 2023. Os dados cadastrais constam com data de julho/2023, portanto recente e contemplam 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 2023, 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, a conhecida cobertura para insuficiência financeira.

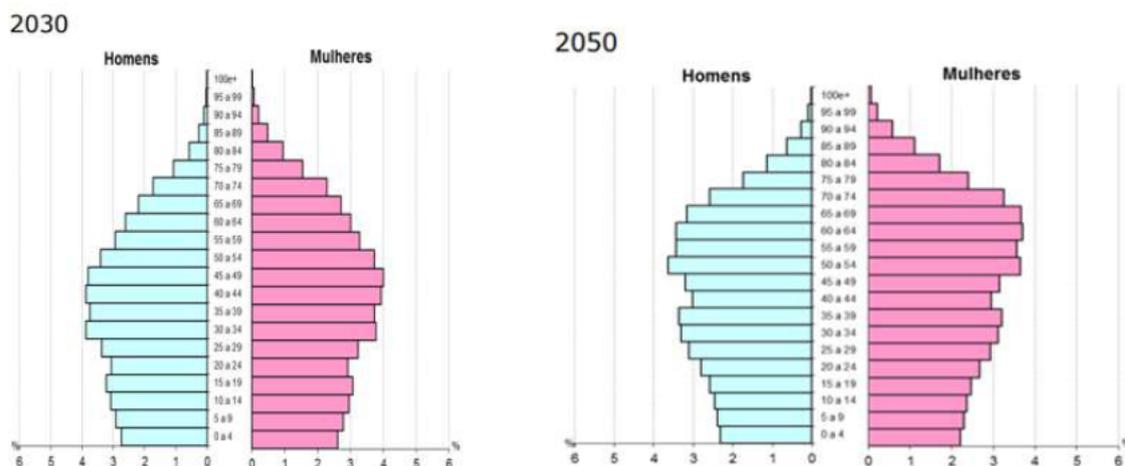
Gráfico 19 - Proporção Ativos /Inativos SPPREV – julho/2023



Fonte: Elaborado com base na resposta à Requisição DCG-1 nº 20.2024, item 1 – Relatório de Avaliação Atuarial SPPREV 2023-2024, fl.36.

Os dados apresentados na avaliação atuarial demonstram que esta razão entre ativos e inativos deve cair para 0,56 até 2042, e depois voltar a subir, chegando ao ponto máximo de 0,87, o que reflete o envelhecimento da pirâmide etária do Estado de São Paulo, representada pelo alargamento do topo:

Figura 59 - 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 2023 com o Pessoal Inativo do Poder Executivo corresponderam a 44,59% das despesas brutas com pessoal apurado no Demonstrativo de Despesa de Pessoal ao final do ano.

Tabela 215 - Despesa Bruta com Pessoal em 2023 - Ativo e Inativo R\$ milhares

Despesa Bruta com Pessoal	Total Liquidado em 2023 R\$	% AV 2023
Total	112.796.545	100,00%
Pessoal Ativo	62.504.483	55,41%
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	51.919.401	46,03%
Obrigações Patronais	10.585.082	9,38%
Pessoal Inativo e Pensionistas	50.292.062	44,59%
Aposentadorias, Reserva e Reformas	41.291.405	36,61%
Pensões	9.000.657	7,98%

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2023 - ANEXO 1.

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 216 - Despesa com Pessoal do Executivo por função (Vencimento/Benefícios, encargos e outros benefícios)
 R\$ milhares

Função	2023							
	Pessoal Ativo	Pessoal Inativo	Total gasto com pessoal e encargos	AH/ Total Geral	Demais despesas	AH/Total Geral	Total Geral	AV
			(A)	(A/C)	(B)	(B/C)	(C = A+B)	Total
Total Geral	56.855.485	47.472.374	104.327.859	54,72%	86.329.650	45,28%	190.657.509	100,00%
03 - ESSENCIAL A JUSTICA	1.057.173	-	1.057.173	36,96%	1.803.483	63,04%	2.860.656	1,50%
04 - ADMINISTRACAO	2.068.705	-	2.068.705	41,27%	2.944.195	58,73%	5.012.900	2,63%
06 - SEGURANCA PUBLICA	11.503.929	-	11.503.929	75,84%	3.664.270	24,16%	15.168.199	7,96%
08 - ASSISTENCIA SOCIAL	44.039	-	44.039	10,91%	359.467	89,09%	403.506	0,21%
09 - PREVIDENCIA SOCIAL	45.113	32.057.132	32.102.245	99,19%	260.681	0,81%	32.362.926	16,97%
10 - SAUDE	6.105.721	10.183	6.115.904	43,27%	8.019.330	56,73%	14.135.234	7,41%
11 - TRABALHO	9.520	-	9.520	8,85%	98.014	91,15%	107.534	0,06%
12 - EDUCACAO	29.129.826	15.017.421	44.147.247	83,33%	8.830.990	16,67%	52.978.237	27,79%
13 - CULTURA	130.005	-	130.005	17,03%	633.542	82,97%	763.547	0,40%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	3.939.234	1.352	3.940.586	65,47%	2.078.706	34,53%	6.019.292	3,16%
16 - HABITACAO	11.499	1.503	13.002	1,17%	1.097.748	98,83%	1.110.751	0,58%
17 - SANEAMENTO	234.441	294.571	529.011	88,77%	66.902	11,23%	595.913	0,31%
18 - GESTAO AMBIENTAL	644.096	34.938	679.034	39,60%	1.035.534	60,40%	1.714.568	0,90%
19 - CIENCIA E TECNOLOGIA	220.878	25.761	246.639	18,19%	1.108.921	81,81%	1.355.560	0,71%
20 - AGRICULTURA	352.284	-	352.284	55,09%	287.205	44,91%	639.488	0,34%
21 - ORGANIZACAO AGRARIA	59.025	-	59.025	71,96%	22.994	28,04%	82.020	0,04%
23 - COMERCIO E SERVICOS	23.118	-	23.118	12,82%	157.266	87,18%	180.384	0,09%
25 - ENERGIA	7.658	-	7.658	3,62%	203.877	96,38%	211.535	0,11%
26 - TRANSPORTE	1.236.820	29.514	1.266.334	7,26%	16.165.826	92,74%	17.432.159	9,14%
27 - DESPORTO E LAZER	27.223	-	27.223	14,51%	160.430	85,49%	187.653	0,10%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	5.178	-	5.178	0,01%	37.330.269	99,99%	37.335.447	19,58%

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, Saneamento e Organização Agrária, a despesa com pessoal já supera o montante de 60% do total geral de despesa.

Os números apresentados na Tabela acima demonstram que da despesa total com pessoal (R\$ 104.327.859 mil), 54,50% referem-se a pessoal em atividade e 45,50% 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.

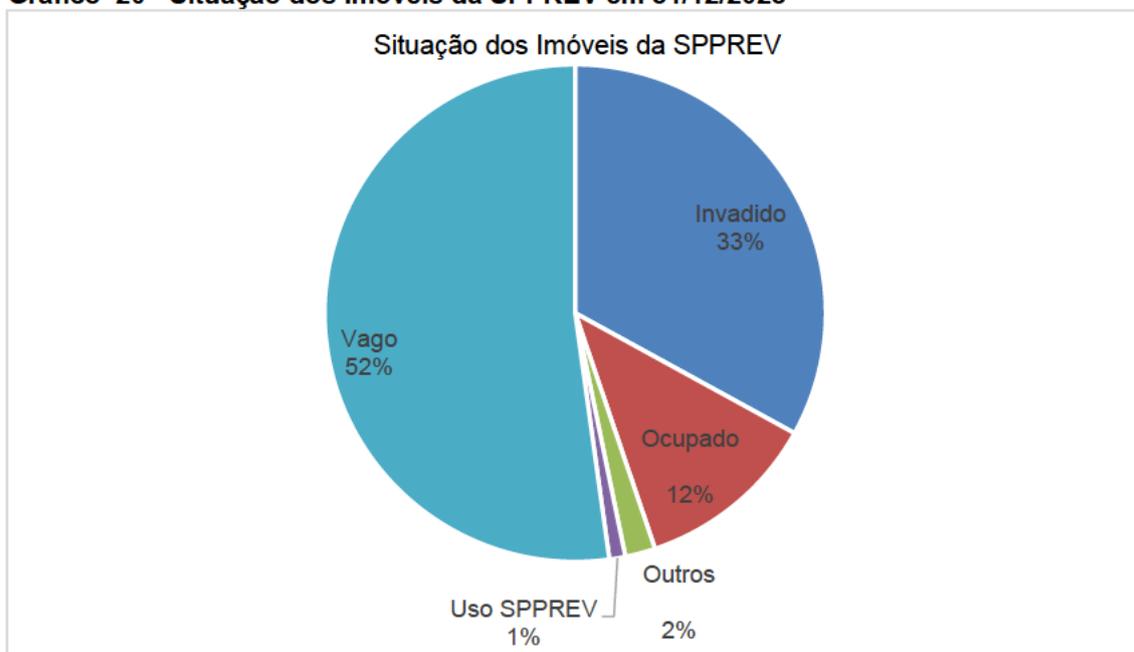
2.2 RPPS - PATRIMÔNIO DA SPPREV

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 Estado³³⁴.

Os relatórios de fiscalização vêm noticiando que os imóveis da Autarquia se encontram inutilizados. Em 2023 a situação dos imóveis estava representada conforme gráfico abaixo:

³³⁴ 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 maio 2023.

Gráfico 20 - Situação dos Imóveis da SPPREV em 31/12/2023

Fonte: Requisição DCG-1 nº 20.2024 – Item 7. Entre os imóveis com maior valor avaliado em 2023, segundo a Requisição, está um imóvel comercial vago de R\$ 66 milhões, em seguida o terreno ocupado do Parque da Previdência avaliado em R\$54 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 2023, 2 imóveis foram vendidos pelo montante de R\$ 776.900³³⁵.

Tabela 217 - SPPREV - Imóveis vendidos no ano de 2023

Imóvel	Endereço	Edital	Valor de Venda (R\$)
Total			360.000,00
Apartamento	Rua Piraquara nº 500 – ap 72 – Ermelino Matarazzo – Capital	Foram vendidos sem edital diretamente ao CDHU – pagamento a vista	180.000,00
Apartamento	Rua Nicolau Jacinto nº 659 – Bloco A2 - ap 24 – Ermelino Matarazzo – Capital		180.000,00

Fonte: Fonte: Requisição DCG-1 nº 20.2024 – Item 8.

Em resposta ao processo TC-001202.989.23-2³³⁶, 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

³³⁵ Avaliação dos imóveis constou do TC-020247.989.23 Ev. 38.31.

³³⁶ TC-001202.989.23, ev. 12.1. Arquivo: 12.1.SOG - MANIFESTAÇÃO SPPREV.pdf.

imóveis. No fechamento do ano de 2023, a situação dos imóveis da Autarquia se encontra:

Tabela 218 - Composição da Carteira de Imóveis SPPREV - Por Tipo

Tipo	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
Terrenos	623	622	621	620	620
Casas	93	105	105	105	105
Apartamentos	45	57	57	52	50
Outros (Serviços/ Institucional)	99	101	101	100	99
Total	860	885	884	877	874

Fonte: Elaboração com base em Notas Explicativas SPPREV 2023, 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 2022. 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 2020³³⁷.

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 10^a. edição, vigente para o exercício de 2023, 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 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

³³⁷ TC-005866.989.20-5, ev. 411.2. Arquivo: 2. Fiscalização da Gestão Previdenciária - RPPS.pdf.

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 10ª 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 PGE³³⁸ em risco provável, possível e remoto, a partir das diretrizes do MCASP. Em 2023 a situação destes processos judiciais era:

Tabela 219 - Composição dos processos judiciais da SPPREV - Por Risco em 2022 e 2023
 R\$ Milhares

Classificação de Risco (Perda)	2022		2023			
	Qt. De Ações	Valor (R\$)	Qt. De Ações	Qt. De Ações %	Valor (R\$)	Valor %
Provável	41.358	2.134.044	124.878	64,70%	5.652.968	32,72%
Possível	10.247	373.326	7.845	4,06%	321.840	1,86%
Remota	72.002	2.206.791	60.278	31,23%	11.301.328	65,42%
TOTAL	123.607	4.714.161	193.001	100,00%	17.276.136	100,00%

Fonte: 2023 = Notas Explicativas – Demonstrações Contábeis de 2023 e 2022³³⁹.

³³⁸ 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.

³³⁹ TC-002247.989.23-9, evento 38.2.

Percebe-se que de um ano para outro 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 220 - Composição e Comparação das Ações da SPPREV – 2023 e 2022 - R\$ Milhares

Código Nome Item	2022	2023		2023/2022	
	Saldo Final 31.12.2022	Crédito	Débito	Saldo Final 31.12.2023	
Total de 227 - PROVISÕES A LONGO PRAZO	-2.134.044	7.721.890	4.202.966	-5.652.968	164,89%
2271101 - PROVISÃO PARA INDENIZAÇÕES TRABALHISTAS	-148	0	148	0	-100,00%
2273199 - OUTRAS PROVISÕES RISCOS FISCAIS-LGO PZO	-964.324	4.137.805	3.033.246	-2.068.883	114,54%
2279199 - OUTRAS PROVISÕES A LONGO PRAZO	-1.169.572	3.584.086	1.169.572	-3.584.086	206,44%

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:

Tabela 221 - Ações Judiciais - Risco Possível

	31/12/2023	31/12/2022
Riscos Cíveis	69.082.047	188.663.294
Riscos Fiscais	247.703.852	184.624.813
Riscos Trabalhistas	5.054.355	37.836
Total	321.840.255	373.325.943

Fonte: PGE e Siafem/SP

Fonte: Notas Explicativas SPPREV 2023.

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 222 - Passivos Contingentes - SPPREV

Código Nome Item	2022 R\$	2023 R\$
7411101 - DEMANDAS JUDICIAIS	373.325.943	321.840.255
8411101 - DEMANDAS JUDICIAIS	-373.325.943	-321.840.255

Fonte: SIGEO – Saldos UG 532301 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV.

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 223 - Precatórios após LRF R\$ milhares

Total de 22 - PASSIVO NAO-CIRCULANTE	2018	2019	2020	2021	2022	2023
223110306 - Precatório depois da Lei LRF	-88.100	-137.111	-321.706	-565.812	-1.010.618	-1.304.835

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 2022 já representavam R\$ 1,01 bilhão e chegou a R\$ 1,3 bilhão em 2023, representando um aumento de 29% 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 Contábeis³⁴⁰.

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 2023 um Patrimônio Líquido negativo de R\$ 5.961.012.518, apresentando um déficit (resultado patrimonial) de R\$ 3.402.642.661.

Tabela 224 - Patrimônio Líquido SPPREV por UGE

	31/12/2023	31/12/2022	Superávit / Déficit
Patrimônio Líquido	(5.961.012.518)	(2.558.369.857)	(3.402.642.661)

Fonte: Siafem/SP

Fonte: Notas Explicativas SPPREV 2023 ³⁴¹.

³⁴⁰ TC-002247.989.23-9, evento 38.2.

³⁴¹ Ibid.

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 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 nº 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 DRAA³⁴², 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 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 Público³⁴³.

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 fevereiro/2024 em conformidade com a NBC TSP 15, elaborada para fins de registro contábil de competência dezembro/2023, está anexada ao BGE 2023. Existe conteúdo que se refere à base cadastral. O atuário relata que os dados cadastrais que serviram de base para a Avaliação Atuarial constam com data de 2023 (julho), 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

³⁴² Portaria MTP nº1.467/2022 - 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.

³⁴³ Portaria MTP nº1.467/2022 - 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;

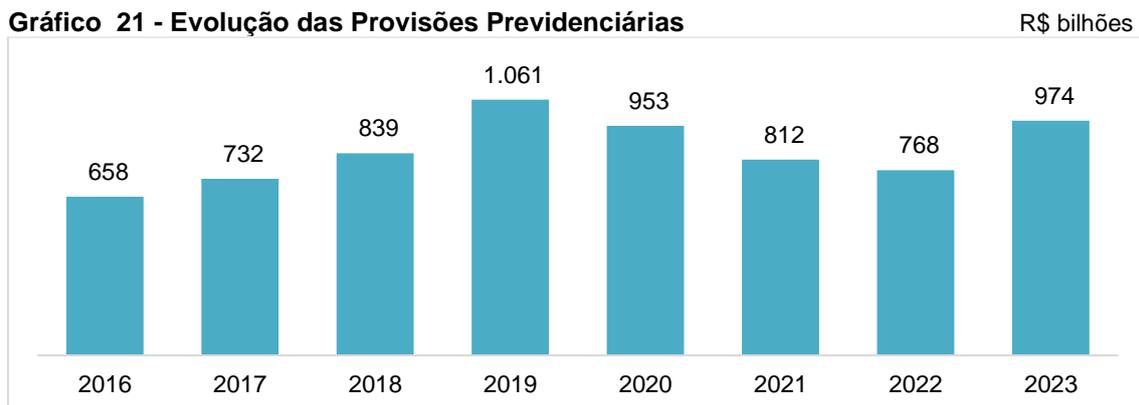
RPPS, de quaisquer dos poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

§ 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.**

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. Em 2022, o valor era de R\$ 768 bilhões e em 2023 o valor voltou a subir, passando para os atuais R\$ 974 bilhões.

Gráfico 21 - Evolução das Provisões Previdenciárias



Fonte: Avaliações Atuariais com base na NBC TSP 15.

Essa variação, segundo a Avaliação Atuarial³⁴⁴, 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.

No Anexo ao Balanço Geral do Estado de 2023, o cálculo da Provisão do Passivo Atuarial é apresentado da seguinte forma:

³⁴⁴ BGE 2023, p. 285.

Tabela 225 - Passivo Atuarial Reconhecido no Balanço Patrimonial 2019 a 2023

R\$ milhares

VALORES RECONHECIDOS NO BALANÇO PATRIMONIAL	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
(a) Servidores Inativos - Benefícios Concedidos	560.531.175	559.511.807	570.119.290	532.774.784	644.850.813
(b) Servidores Ativos - Benefícios a Conceder (*)	501.544.045	396.452.249	240.570.178	232.629.018	322.871.936
Valor Presente das Obrigações Atuariais (a) + (b)	1.062.075.220	955.964.056	810.689.468	765.403.802	967.722.749
Valor Justo dos Ativos do Plano (**)	-710.000	-2.867.747	882.676	2.693.370	6.108.736
Valor Presente das Obrigações em Excesso ao Valor Justo dos Ativos	1.061.365.220	953.096.309	811.572.144	768.097.172	973.831.485
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	1.061.476.456	953.096.309	811.572.144	768.097.172	973.831.485
Saldo Provisionado em Balanço	0	0	0	0	0
Passivo/ (Ativo) líquido total a ser reconhecido neste exercício	1.061.365.220	953.096.309	811.572.144	768.097.172	973.831.485

Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial – NBC TSP 15- BGE 2023; 2022; 2021; 2020; 2019.

(*) Não considera a entrada de novos Servidores, conhecido como Geração Futura.

(**) Patrimônio da SPPREV em dez/2023 coletado pela consultoria atuarial através de informações da SPPREV.

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 2023, p. 285)

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 nº 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.

Assim, 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.³⁴⁵

Em resposta dada pela gestão estadual, no evento 1.47 do TC-001202.989.23³⁴⁶, 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 em 2021, 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.

Nessa mesma linha, no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022 (TC-005128.989.22-5) também constou recomendação à SPPREV:

³⁴⁵ TC-004345.989.21-4, ev.162. Arquivo: 01-E-SEB-TC-004345 989 21 - Contas Governador - 2021.pdf, f. 468.

³⁴⁶ TC-001202.989.23-2, ev.1.47. Arquivo: 12.1.SOG - MANIFESTAÇÃO SPPREV.pdf, fl.7.

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

1.7.1 Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018 do Ministério da Fazenda da Secretaria de Previdência;

1.7.2 Apresente estudos sobre os impactos da implantação manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial atuarial, além de outras diretrizes previstas no art. 57 da mesma Portaria;

1.7.3 Verifique viabilidade de instituir Lei estadual decorrente da Lei federal nº 13.954/2019, regulamentando, assim, a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, com objetivo de obter impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV, dada responsabilidade do Estado em realizar 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.

Em resposta às recomendações³⁴⁷, a SPPREV informa que:

O Governo do Estado de São Paulo - GESP vem adotando ao longo do tempo medidas com vistas a diminuir o impacto da insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Paulista no orçamento estadual. Nesse sentido, a adoção da previdência complementar para os servidores civis por meio da Lei 14.653/11, a reforma previdenciária realizada no ano de 2020 consolidada na LC 1.354/20 e a transferência anual do superavit financeiro dos órgãos previstos no artigo 14 da Lei 17.293/20 para o pagamento de benefícios previdenciários, foram medidas implementadas com o objetivo de reduzir o déficit previdenciário.

SPPREV: Para o item 1.7.2 (anexo II), segue resposta:

Resp.: Informamos que o estudo sobre o impacto da implantação e manutenção da segregação da massa foi realizado 0016888728 e encaminhado para as estâncias superiores para avaliação.

SPPREV: Para o item 1.7.3 (anexo II), segue resposta:

Resp.: No segundo semestre de 2022 houve tramitação, via Secretaria de Segurança Pública, de minuta de anteprojeto de lei que contemplava todo o Sistema de Proteção Social dos Militares - SPSM, previsto na Lei 13.954/19, por iniciativa da Polícia Militar. O anteprojeto tramitou pela São Paulo Previdência, recebendo manifestação favorável à sua continuidade, inclusive com parecer da Consultoria Jurídica da Autarquia, com posterior retorno à Secretaria citada. O anteprojeto regularizava ainda o disposto na decisão proferida nos autos do Tema 1177, Recurso Extraordinário 1338750, pelo STF, o qual estabeleceu a necessidade de lei estadual específica para validar as novas alíquotas de contribuição, previstas na referida Lei 13.954/19. Em razão da mudança no poder executivo, o anteprojeto está sendo reavaliado.

³⁴⁷ TC-005272.989.23-7, evento 49.29.

O estudo sobre o impacto da implantação e manutenção da segregação da massa foi anexado ao TC-005272.98923-7, no evento 49.29, fls. 104 a 108. Segundo o estudo, a hipótese de implantação do Regime de Capitalização para os novos servidores ativos oneraria os cofres de 2024 (0,95%), 2034 (15,10%), 2044 (24,92%), 2054 (21,45%) e, somente a partir de 2064 iniciaria a redução dos custos (-3,27% em 2064 e -33,39% a partir de 2074).

Conforme informado pela SPPREV, o estudo está em avaliação pelas instâncias superiores e até o encerramento de 2023 verificou-se que não houve a implantação de medidas concretas 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 folha de inativos.

Recomendação que se reitera à SPPREV e ao Governo do Estado é que apresentem um plano de amortização conforme art. 55 da Portaria nº MTP 1467/2022 e apresente as conclusões práticas a que se chegou após análise do estudo apresentado considerando a segregação de massa. O plano de amortização deve levar em conta a necessidade de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.

4 SÍNTESE DAS ANÁLISES

Do exposto verifica-se que em 2023 permanecem divergências não explicadas no controle das contribuições individualizadas dos segurados. Ou seja, os valores informados pelos Poderes/Órgãos à SPPREV são diferentes aos valores registrados no SIAFEM.

Ainda quanto aos valores das contribuições previdenciárias dos inativos, em 2023, 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 passaram a contribuir, influenciando negativamente as receitas de contribuição da Autarquia e contribuindo para o aumento do déficit previdenciário.

Outra alteração que impactou negativamente as contas de receita da SPPREV, foi o julgamento de inconstitucionalidade em 2022 pelo STF referente ao tema nº 177 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, a partir de 1º de janeiro de 2023, os inativos e os pensionistas militares voltaram a ter um desconto fixo de 11% apenas sobre o valor que exceder o teto do RGPS.

Com relação à gestão dos imóveis pela SPPREV, a situação encontrada em 2023 permanece como nos anos anteriores, ou seja, grande quantidade de imóveis em poder da Autarquia (874), sendo a maioria inutilizados: vagos (52%) e invadidos (33%). Nesse sentido, fica comprometida a obtenção da melhor rentabilidade. 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.

Quanto ao equacionamento do déficit atuarial, até o encerramento de 2023 verificou-se que apesar dos esforços da Autarquia, não há a adoção de medidas concretas 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.

VIII.1 – RESUMO DA FISCALIZAÇÃO DE ACOMPANHAMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A observância atenta ao cumprimento das metas de resultados fiscais é tarefa dos Tribunais de Contas, conforme consta da LRF (art. 9º, §4º, combinado com o art. 59, §1º, I).

A fiscalização dos demonstrativos da LRF, RREO e RGF foi baseada em informações bimestrais e quadrimestrais prestadas pela Secretaria da Fazenda Estadual, em dados extraídos do sistema Sigeo e em documentos e informações requisitados de acordo com o planejamento e a condução dos trabalhos. Em 2023, essa fiscalização também incluiu uma análise da qualidade da gestão de pessoal de órgãos e entidades do Poder Executivo, que abrangeu a identificação de problemas de planejamento, execução, controle e transparência dos gastos, atos e respectivo quadro de pessoal.

O relatório do último quadrimestre consta, na íntegra, como anexo deste (Anexo B.1). Os relatórios bimestrais e quadrimestrais, seus anexos e manifestações do jurisdicionado, na íntegra, estão disponíveis em Processo específico - **TC-007729.989.23-6**.

Concluídos os trabalhos, foram identificadas algumas questões de não conformidade e pontos de melhoria os quais são resumidos a seguir.

Em 2023, na apuração da Receita Corrente Líquida, o Estado deduziu o valor referente à complementação financeira da União para pagamento do piso da enfermagem, em desacordo com a recomendação da STN, Nota Técnica SEI nº 3481/2023/MF.

Quanto ao Demonstrativo de Despesas com Pessoal, Anexo 1 do RGF, foram identificadas divergências na apresentação da Despesa Bruta com Pessoal e nas despesas não computadas, especialmente relacionadas à insuficiência financeira das Universidades e despesas do piso da enfermagem.

Além disso, o cálculo das despesas de pessoal não considerou parcelas referentes a contratos com Organizações Sociais que exercem atividade finalística. Este procedimento adotado pelo Governo do Estado está consoante ao quanto decidido por esta Corte de Contas em maio/2022, conforme Despacho de Decisão ao Processo SEI 8508/2021-09³⁴⁸, porém, de forma superveniente, em outubro/2023 o Ministério da Fazenda, por meio da Subsecretaria de Contabilidade Pública, emitiu a nota técnica SEI nº

³⁴⁸ Veiculado em Diário Oficial do Poder Legislativo de 06/05/2022, p. 36.

2454/2023/MF349 esclarecendo que permanecem válidas as regras do MDF que incluem estas despesas nos limites de gastos com pessoal. Ante o surgimento deste fato superveniente, submetemos este tópico à análise superior desta Corte.

Com relação às metas de resultado, em 2023 o Estado apresentou resultados primário e nominal abaixo das metas originais da LDO 2023, sendo estas posteriormente reprogramadas pela LDO 2024 e pela LOA 2024 sem as devidas justificativas e contrariando o princípio da exclusividade orçamentária, conforme art. 165, § 8º da CF.

Quanto ao cálculo do resultado nominal abaixo da linha ajustado, a conta “Outros Ajustes” permanece com o saldo elevado em R\$ R\$ 4.071 milhões e sem o devido detalhamento dos valores.

Quanto ao demonstrativo de Restos a Pagar, Anexo 7 do RREO, a Secretaria da Fazenda e Planejamento não possui as necessárias justificativas para os cancelamentos efetuados no período, total de R\$ 4,08 bilhões, que inclui Restos a Pagar Processados, no valor de R\$ 2,08 bilhões.

O anexo 11 do RREO do 6º bimestre de 2023 informa que há saldo financeiro a aplicar de recursos resultantes de alienação de bens no total de R\$ 40.715 mil. Este valor é composto por recursos arrecadados no ano e do saldo de 2022 que era de R\$ 51.939 mil.

Por fim, na análise sobre a gestão de pessoal, foram identificados diversos problemas:

- a) Falta de definição de metas para a revisão das classes/carreiras administrativas na LOA 2024;
- b) Déficit de informações na gestão de pessoal, o que prejudica a avaliação da causa principal do eventual crescimento vegetativo da folha de pagamento em 2023;
- c) Aumento de professores temporários na rede estadual de ensino, queda no efetivo de policiais militares da ativa e número de agentes de custódia incompatível com a população prisional;
- d) Entidade (Agem Metropolitana de Sorocaba) com cargos de direção sem servidores subordinados;

³⁴⁹ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:21265.

- e) Predominância de ações judiciais relacionadas a pessoal, sendo a maioria delas sem valores estimados;
- f) Registros de baixas por pagamento (NP) de despesa de pessoal efetuados por usuário genérico (CPF 555.555.555-55);
- g) Falta de garantias de que o Sistema de Controle Interno estadual, representado pelo seu órgão central (a CGE), empreendeu ações de controle para cumprir a finalidade constitucionalmente prevista (art. 35, III); e
- h) Reincidente descumprimento do art. 69 das Instruções nº 1/2020 do TCESP por determinados órgãos e entidades estaduais, passível de enquadramento para fins do art. 104, VI, da Lei Complementar nº 709/1993.

Os problemas identificados são decorrentes da ausência de sistemas administrativos e órgão central estruturado para definição e implementação de políticas e diretrizes relacionadas à gestão de pessoal conforme, inclusive, está declarado pelo programa “5300 - transformação e modernização da gestão” do projeto do PPA 2024/2027 de 16/08/2023350.

Baseado na descrição do produto “2567 – Sistema de Administração de Pessoal Estruturado” e na ação “6042 – Estruturação do órgão central do Sistema Estadual de Pessoal”, é também possível inferir que a referida ausência impacta negativamente na “formulação de políticas e diretrizes no âmbito do sistema de administração de pessoal, incluindo processos de dimensionamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, gestão de desempenho, estruturação de carreiras e política de salários e benefícios, incluindo a modernização dos sistemas informatizados em que se inclui o app ‘susp.gov.br’, de modo [...] a disponibilizar esses serviços para servidores e funcionários” ao ponto de ser considerada como problema principal a ser resolvido ou necessidade principal a ser satisfeita para amparar, por exemplo, o alcance da meta de revisão das classes/carreiras administrativas do Estado.

VIII.2 TRANSPARÊNCIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada no Brasil em 2000, estabelece diretrizes para a gestão fiscal responsável em todos os níveis de governo. Entre seus preceitos, destaca-se a ênfase na transparência como instrumento primordial para assegurar a *accountability* e a sustentabilidade das finanças públicas.

Para assegurar a efetividade da transparência, a LRF prevê mecanismos de controle e monitoramento, como a publicação regular de relatórios fiscais, a realização de audiências públicas para debater as contas governamentais e a responsabilização legal dos gestores por eventuais descumprimentos das normas estabelecidas. A Lei Fiscal em seu artigo 48 estabelece determinações e instrumentos para garantir a transparência na gestão fiscal³⁵¹.

Esses instrumentos devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, e incluem os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos.

A transparência também deve ser assegurada por meio da participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Os documentos mencionados, como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas, podem ser encontrados no portal de acesso à informação da Secretaria da Fazenda³⁵². Nesse mesmo portal, é possível encontrar as Demonstrações Contábeis e Relatório Anual do Governo (último disponível pertinente a 2022) e os respectivos direcionamentos aos pareceres e relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas (último disponível pertinente a 2021).

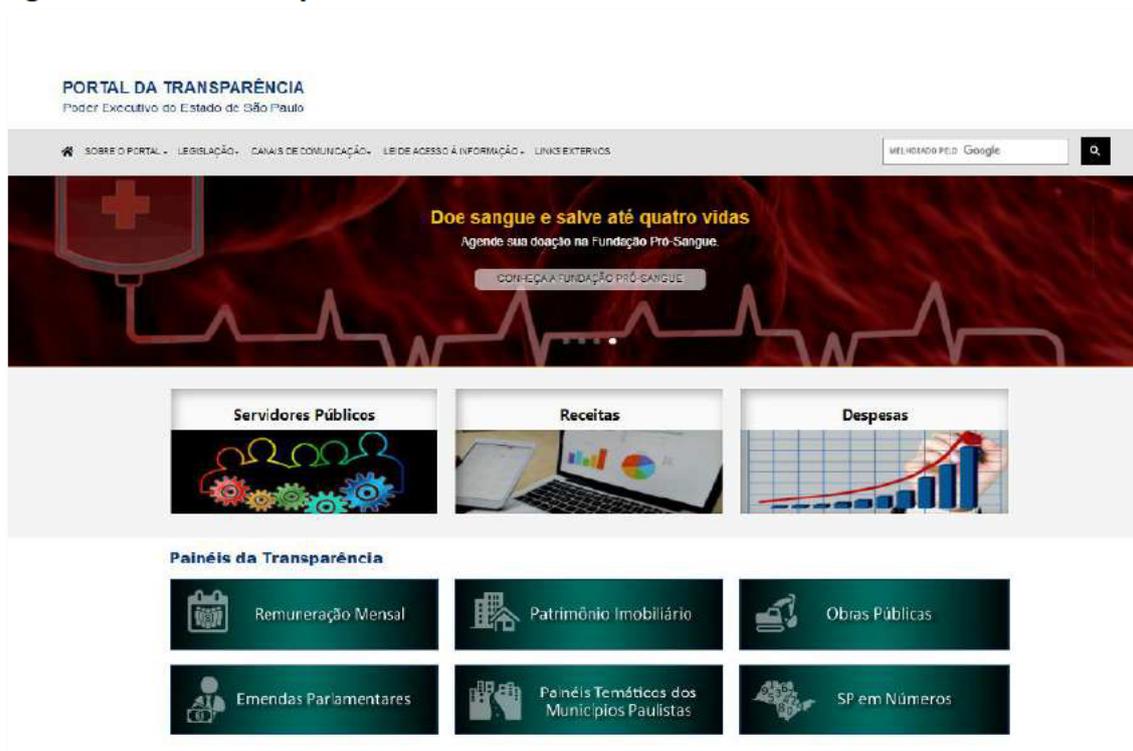
³⁵¹ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

³⁵² Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/default.aspx>. Acesso em abril/2024.

Além disso, o artigo 8º da Lei de Acesso à Informação³⁵³ estabelece que é responsabilidade dos órgãos e entidades públicas divulgar, sem a necessidade de solicitações, informações de interesse coletivo ou geral que tenham sido produzidas ou mantidas por eles, de forma acessível ao público e dentro de suas competências.

O Portal da Transparência Estadual é o site oficial do Governo do Estado que atende às exigências do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação. Nele, é possível encontrar informações concentradas sobre a atuação do governo na gestão pública. Além disso, os cidadãos podem utilizar o sistema "Fale Conosco" disponibilizado pelo portal para fazer consultas, esclarecer dúvidas e obter informações sobre a Administração Estadual.

Figura 60 - Portal Transparência Estadual



Fonte: Portal Transparência Estadual, disponível em: <https://www.transparencia.sp.gov.br/>. Acesso em 11 mar. 2024.

A partir do portal da Transparência Estadual, os links levam aos endereços eletrônicos das respectivas áreas responsáveis pelos dados.

³⁵³ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Com relação à realização de audiências públicas durante a elaboração das peças orçamentárias, as informações constam em link próprio³⁵⁴. Cabe mencionar que nesse endereço web é possível encontrar o Relatório Final de Audiências Públicas do Orçamento de 2023.

[...]

Este relatório final apresenta as propostas de emendas orçamentárias resultantes do material colhido, organizadas por audiência, bem como um resumo das sugestões apresentadas pela população. Dessa forma, é um instrumento de prestação de contas das audiências públicas regionais realizadas pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento. Além disso, configura uma ferramenta de trabalho para que os deputados verifiquem quais programas e ações orçamentárias precisam de maior aporte de recursos, nas diferentes regiões do Estado.

[...]

O Decreto estadual nº 66.850, datado de 15 de junho de 2022, estabelece que o Conselho de Transparência da Administração Pública é parte integrante da estrutura básica da Controladoria Geral do Estado. Esse conselho tem caráter consultivo e é responsável por propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos que visam aumentar a transparência institucional no âmbito da administração pública estadual. O objetivo é prevenir a má utilização dos recursos públicos, promover a eficiência da gestão e garantir a moralidade administrativa³⁵⁵.

Em linhas gerais, o Conselho de Transparência da Administração Pública é composto por nove representantes do Poder Executivo e seis representantes da sociedade civil, sendo três integrantes de entidades não governamentais e três cidadãos com reputação ilibada e notório conhecimento sobre a temática. Além disso, representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção São Paulo, entre outros, podem participar das reuniões na condição de convidados³⁵⁶.

As sessões do Conselho, durante o exercício de 2023, foram realizadas por meio virtual, e se encontram disponíveis para visualização no

³⁵⁴ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/transparencia/audiencias-publicas/>. Acesso em março/2024.

³⁵⁵ Art.38 do Decreto nº 66.850, de 15 de junho de 2022.

³⁵⁶ Art.39 do Decreto nº 66.850, de 15 de junho de 2022.

canal de comunicação da Ouvidoria Geral do Estado³⁵⁷. As Atas das reuniões também são disponibilizadas³⁵⁸.

É relevante ressaltar o desempenho do Estado de São Paulo no Programa Nacional de Transparência Pública, criado pela Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil). Em 2023, o Governo do Estado de São Paulo (Poder Executivo) obteve a 14ª posição no índice geral de transparência pública com uma pontuação de 57,29 pontos.

Para avaliação dos entes federativos, a Atricon analisou a transparência ativa (quando os dados são disponibilizados de forma espontânea) de 8.045 portais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e das Defensorias Públicas das 3 esferas de governo: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, além de incluir estatais dependentes e independentes.

Segue abaixo o Ranking da Transparência elaborado pela Atricon:

Tabela 226 – Ranking Transparência Brasil Internacional valores em porcentagem

Posição	UF	Índice Geral	Judiciário	Executivo	Legislativo
1	Pará	80,41	97,57	77,52	82,84
2	Rondônia	79,87	97,54	79,31	79,24
3	Minas Gerais	75,12	–*	76,89	64,49
4	Distrito Federal	72,52	76,46	82,33	75,76
5	Paraná	71,48	85,24	73,27	69,58
6	Goiás	69,26	99,13	73,91	64,15
7	Ceará	68,13	81,42	67,06	63,94
8	Tocantins	65,03	30,66	68,19	62,37
9	Espírito Santo	64,3	79,67	67,66	60,15
10	Sergipe	61,84	87,35	58,27	64,19
11	Maranhão	60,89	85,53	62,35	57,86
12	Santa Catarina	58,15	93,85	60,6	54,4
13	Rio Grande do Norte	57,88	63	59,98	55,22
14	São Paulo	57,29	78,5	57,03	57,43
15	Alagoas	56,98	53,93	55,43	58,47
16	Mato Grosso	56,72	92,53	59,98	52,51
17	Rio Grande do Sul	56,47	91,76	59,4	53,27
18	Pernambuco	56,33	90,52	56,06	55,9
19	Rio de Janeiro	54,39	58,52	58,07	49,44
20	Mato Grosso do Sul	50,72	71,93	52,57	47,64
21	Paraíba	48,16	46,44	48,53	45,91
22	Acre	45,15	43,2	55,18	32,12
23	Amazonas	42,46	96,73	41,27	32,39

³⁵⁷ Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UC8MkqH1BzhKxsKkU2WMYLpA>. Acesso em mar/24.

³⁵⁸ Disponível em: <https://www.controladoriageral.sp.gov.br/conselho-da-transparencia/#qsc.tab=0>. Acesso em mar/24.

24	Piauí	40,15	96,67	44,98	34,42
25	Roraima	39,5	83,92	39,98	21,03
26	Amapá	34,9	69,76	40,54	19
27	Bahia	33,79	97,89	37,8	27,34

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados da Atricon. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>. Acesso em abr/2024 e Portal 360 disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/para-e-o-estado-com-a-maior-transparencia-em-portais-publicos/>. Acesso abr/2024.

No Relatório de Instrução das Contas do Governador **referente ao exercício de 2021**, foi constatado que o Estado de São Paulo ocupou a 24ª posição no Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal, **sendo classificado como nível “B”** no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF).

Na última avaliação referente ao exercício de 2022, o Estado de São Paulo ficou em penúltimo lugar entre os Estados e o Distrito Federal, com 108,35 pontos, alcançando o nível “C” no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF). Entre os itens em que o Estado de São Paulo não pontuou estão: D4_00030 (avalia se o valor de despesas, exceto-intra, na função 10 - saúde é igual entre a MSC de dezembro e o anexo 02 do RREO), D_20003 (informações de deduções de receitas para formação do Fundeb no Anexo I-C da DCA) e o D3_00010 (igualdade da Receita Corrente Líquida - RCL no anexo 01 do RGF de todos os poderes/órgãos).

Segue abaixo a lista do Ranking elaborado pelo Siconfi:

Tabela 227 - Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual

Estado	Posição Ranking	Pontos	Percentual de acertos	DIM-I (1)	DIM-II (2)	DIM-III (3)	DIM-IV (4)	Nota ICF
Goiás	1	132,29	99,5%	32,3	57	15	28	A
Rondônia	2	130,61	98,2%	30,6	57	15	28	A
Espirito Santo	3	130,07	97,8%	31,1	56	15	28	A
Santa Catarina	4	129,88	97,6%	30,8	56	15	28	A
Tocantins	5	129,68	97,5%	30,7	56	15	28	A
Pernambuco	6	129,16	97,1%	31,2	54	15	28	A
Paraná	7	127,79	96,1%	30,8	54	15	28	A
Piauí	8	127,09	95,6%	31,1	54	14	28	A
Mato Grosso do sul	9	126,84	95,4%	31,8	54	15	26	A
Sergipe	10	126,52	95,1%	32,5	55	12	27	A
Amazonas	11	126,45	95,1%	31,5	56	15	24	A
Distrito Federal	12	126,41	95,0%	28,4	55	15	28	A
Mato Grosso	13	125,11	94,1%	29,1	57	13	26	B
Rio de Janeiro	14	123,88	93,1%	28,9	55	15	25	B
Rio Grande do Norte	15	123,76	93,1%	29,8	55	12	27	B
Minas Gerais	16	123,13	92,6%	31,1	54	13	25	B
Bahia	17	122,71	92,3%	31,7	55	10	26	B
Acre	18	122,10	91,8%	31,1	53	11	27	B
Paraíba	19	120,76	90,8%	32,8	52	13	23	B
Rio Grande do Sul	20	120,55	90,6%	30,6	51	15	24	B
Alagoas	21	119,44	89,8%	29,4	55	13	22	B

Pará	22	117,89	88,6%	30,9	51	13	23	C
Maranhão	23	112,09	84,3%	28,1	52	12	20	C
Ceará	24	111,63	83,9%	28,6	56	11	16	C
Amapá	25	108,62	81,7%	29,6	52	11	16	C
São Paulo	26	108,35	81,5%	30,4	49	12	17	C
Roraima	27	81,22	61,1%	24,2	40	10	7	E

Disponível em: <https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/estados>. Acesso em 19/03/2024.

Desde o início do Ranking Siconfi, o Governo do Estado não conseguiu bons resultados na qualidade de suas informações contábeis e fiscais, sendo constantemente classificado nas últimas posições. A tabela a seguir demonstra as posições alcançadas:

Tabela 228 - Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal Estadual

Governo de SP	2019	2020	2021	2022
Posição	24º	24º	23º	26º
Índice ICF	C	D	B	C

Fonte: Elaborado pela DCG com dados disponibilizados pelo Tesouro nacional (Disponível em: https://ranking-municipios.tesouro.gov.br/ranking_estados) acesso em abr/2024.

CONCLUSÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000 no Brasil, desempenha um papel crucial na governança fiscal, particularmente na promoção da transparência e na garantia da prestação de contas nos diferentes níveis de governo. Suas disposições enfatizam a divulgação de informações financeiras e a realização de audiências públicas como instrumentos-chave para assegurar a responsabilidade e a sustentabilidade das finanças públicas.

No âmbito estadual de São Paulo, foi constatado que o estado alcançou a 14ª posição no Programa Nacional de Transparência Pública, ranking elaborado pela Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil).

Além disso, foi observada uma queda no desempenho da qualidade da informação contábil e fiscal do Governo Estadual entre os anos de 2021 e 2022, conforme dados do Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal – Siconfi, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, regredindo, na última avaliação publicada, para a penúltima posição.

VIII.3 CONTROLES DE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA (CEC)

1 INTRODUÇÃO

A eficiência na gestão dos recursos financeiros emerge como um pilar crucial para determinar o nível de maturidade administrativa no setor público. Tal maturidade é refletida pela capacidade de um governo de planejar, organizar, implementar e controlar as finanças públicas de maneira eficaz, abrangendo não apenas a gestão financeira, mas também a orçamentária, patrimonial, de custos e de resultados. Essa abordagem integrada é fundamental para enfrentar desafios, aproveitar oportunidades, tomar decisões assertivas e estabelecer diretrizes claras e metas alcançáveis. Importante ressaltar que a maturidade de gestão representa um processo dinâmico de evolução e aprimoramento contínuo, que confere ao governo maior resiliência, adaptabilidade e capacidade de superação de obstáculos³⁵⁹.

Neste cenário, a realização de auditorias nas contas de Caixa e Equivalentes de Caixa constitui uma etapa crítica na análise das práticas financeiras e contábeis, especialmente devido ao seu impacto significativo no Balanço Patrimonial. Este trabalho de fiscalização e monitoramento inclui a análise da Conta Única do Tesouro Estadual, a seleção de Bancos Conta Movimento e títulos de liquidez imediata, sendo primordial para assegurar que os registros financeiros reflitam com precisão a realidade patrimonial do Estado de São Paulo ao final do exercício de 2023, conforme disposto no **Apêndice A**.

As contas em questão estão representadas, no Balanço Geral do Estado, da seguinte forma:

111111.02.02 – Conta Única - BB³⁶⁰: R\$ 613,786³⁶¹ milhões;

111111.19.02 – Banco do Brasil S/A: R\$ 1,6 Bilhão;

111111.50.04 – Fundo de Investimento Financeiro³⁶²: R\$ 9,275 bilhões;

³⁵⁹ Albuquerque, Claudiano; Feijó, Paulo Henrique. Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Volume 3. 4º ed. Cidade: Editora Gestão Pública, 2023. p. 350 e 351.

³⁶⁰ Banco do Brasil; Agência: 1897-X, Conta Corrente: 01300001-2

³⁶¹ Destaca-se que o saldo da Conta Única no encerramento do exercício foi ajustado, diferindo da conciliação encaminhada que consta um saldo registrado em Conta Única de R\$ 613,734 milhões, em resposta a requisição DCG-1 nº 03/2024. Importa informar que a conciliação se refere ao dia 29/12/2023.

³⁶² Conta avaliada compõem o saldo aplicado no Fundo: FI TESOUREO RF - CNPJ: 2.513.875/0001-12. Exclusão dos recursos da CIDE, cujo controle é efetuado em aplicação diversa.

- 111111.50.11 – Títulos de Liquidez Imediata³⁶³: 28,879 bilhões;
 111115014 – Aplicação Financeira – Fundo SPII³⁶⁴: R\$ 165,678 milhões;
 111115021 – FIF – Aplicação Fundo SPII – Liquidez Imediata³⁶⁵: R\$ 00,00.

Dentre os critérios considerados por esta fiscalização está o de Caixa Único (art. 56 da Lei nº 4320/64). Sabe-se que algumas exceções são necessárias, mas, em que pese esta ponderação, há que se considerar que a Administração Direta do Estado de São Paulo possui 1530 contas bancárias ativas³⁶⁶, além da Conta Única do Tesouro. Ademais, foram identificadas, conforme tabela abaixo, contas bancárias para todo o Estado de São Paulo que estão classificadas em contas do tipo 'C', 'D', 'V' e "P" (em média 7³⁶⁷ contas por Unidade Gestora). Este cenário ressalta a urgente demanda para uma efetiva normatização, centralização de controles consolidadores pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. O princípio da Unidade de Tesouraria não vem sendo respeitado. Em que pese as exceções aceitáveis à Conta Única do Tesouro, a existência de uma média de 7 contas para cada Unidade Gestora aproxima-se do impraticável.

Tabela 229 - Quantidade de domicílios bancários segregados por tipo de administração³⁶⁸

TESOURO/DEMAIS FONTES				
ADMINISTRAÇÃO/CATEGORIA DA CONTA	CONTA ÚNICA			
ADMINISTRAÇÃO DIRETA/INDIRETA/FUNDOS ⁽¹⁾	4			
TESOURO				
ADMINISTRAÇÃO/CATEGORIA DA CONTA	C	D	P	V
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	9	118	-	-
TOTAL	9	118	-	-
DEMAIS FONTES				

³⁶³ Conta avaliada compõem o saldo aplicado no Fundo: FI TESOURO RF - CNPJ: 2.513.875/0001-12. Exclusão da Unidades Gestoras: 200088 - Tesouro do Estado- Aplicação no Ensino: R\$ 395.042 mil; e 200099 - Tesouro do Estado - RAP - Aplicação na Saúde: R\$ 611.431 mil. Obs. saldos controlados em aplicação diversa da avaliada.

³⁶⁴ Conta avaliada compõem o saldo aplicado no Fundo: BB Tesouro SP II FI – CNPJ: 20.771.403/0001-41

³⁶⁵ Conta avaliada compõem o saldo aplicado no Fundo: BB Tesouro SP II FI – CNPJ: 20.771.403/0001-41

³⁶⁶ Em resposta a Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 53/2022, item 7.

³⁶⁷ É importante salientar que um único domicílio bancário pode estar sob a administração de diversas unidades gestoras, como ocorre com a Conta Única. A Tabela 229, o total de domicílios bancários, sem considerar as unidades gestoras responsáveis por sua gestão. Contudo, ao analisarmos o total de unidades gestoras que administram as contas do Tesouro (12) e das demais fontes (576), bem como o total de domicílios bancários gerenciados por estas, sendo 137 do Tesouro e 3942 das demais fontes, é possível calcular uma média de 6,93.

³⁶⁸ Para a elaboração desta tabela, os domicílios bancários são considerados de forma única, excluindo duplicidades oriundas do fato de que uma conta bancária específica pode estar sob a administração de múltiplas Unidades Gestoras e ser operada através de diversas agências. Assim, o quantitativo de contas bancárias é avaliado independentemente das Unidades Gestoras que as administram e das agências em que estão abertas. Por exemplo, a Conta Única analisada é operada em 39 diferentes agências bancárias, sem levar em conta o número de Unidades Gestoras responsáveis pela gestão desses recursos. Portanto, para uma análise mais precisa dos dados apresentados, considera-se cada conta bancária como uma única entidade, independentemente da agência ou Unidade Gestora envolvida.

ADMINISTRAÇÃO/CATEGORIA DA CONTA	C	D	P	V
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	176	1126	2	95
FUNDOS DE INVESTIMENTOS	9	3		0
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA ⁽²⁾	297	1467		116
TOTAL	482	2596	2	211

Fonte: Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 53/2022, item 7

(1) Contas classificadas como Únicas:

01300001 2 (Objeto de análise da presente fiscalização)

01300077 2

01300088 8

01300097 7

(2) Autarquias, Fundações e Empresas dependentes.

Além disso, a aderência às normas e diretrizes contábeis vigentes, como estabelecido pela Lei nº 4.320/1964, pela Lei Complementar nº 101/2000, pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), e outros instrumentos normativos do Estado de São Paulo, é imperativa. Essa conformidade assegura que os registros e as práticas contábeis estejam alinhados com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), facilitando uma escrituração contábil padronizada e sistematizada, fundamental para a geração de relatórios gerenciais e demonstrações contábeis precisas.

A auditoria das contas de Caixa e Equivalentes de Caixa além de fortalecer a transparência e a integridade da gestão fiscal, também tem a pretensão de elevar a confiança dos cidadãos e demais partes interessadas nas demonstrações contábeis do setor público, aí incluído o controle externo. Assegura-se, assim, que tais demonstrações reflitam, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial do Estado ao término do exercício de 2023. **Esta iniciativa é primordial para a fundamentação de decisões, em busca de uma gestão fiscal responsável e eficiente, alinhada ao Plano Plurianual orientado por resultados.** Por outro lado, a gestão ineficaz da tesouraria pode comprometer não apenas os resultados apresentados no Balanço Patrimonial, mas também afetar negativamente a aderência à Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciando a importância de priorizar a modernização e a melhoria contínua em todas as esferas da gestão financeira pública.

Ademais, a implementação das recomendações propostas tem o objetivo de, além de corrigir falhas identificadas, estabelecer uma base para uma gestão financeira consistente, transparente e responsável, em busca da integridade e sustentabilidade fiscal a longo prazo.

Dentre os benefícios esperados deste trabalho, destacam-se a melhoria na precisão dos registros financeiros, o aumento da transparência financeira, o fortalecimento da conformidade com normativas, a eficiência operacional aumentada, a gestão de risco aprimorada, a melhoria na gestão de liquidez, e o reforço na responsabilidade e prestação de contas. Estes avanços

contribuem significativamente para a integridade e a sustentabilidade fiscal, reforçando a gestão dos recursos públicos de maneira estratégica e responsável.

Dada a complexidade da gestão financeira no Estado de São Paulo, caracterizada por sua execução descentralizada em que cada unidade gestora realiza seus próprios registros, a conciliação bancária assume um papel crítico. Se realizadas com pontualidade e rigor, essas atividades são vitais para validar a precisão dos saldos contábeis levantados por cada unidade. A precisão desses procedimentos é crucial tanto para identificar quanto para corrigir eventuais divergências entre os registros contábeis e os saldos bancários reais, assegurando a confiabilidade das informações financeiras. Essa confiabilidade é essencial, influenciando diretamente a integridade das demonstrações contábeis e garantindo a representação fiel da condição financeira do Estado, o que, por sua vez, reforça a transparência e a confiança nas informações divulgadas.

Optou-se por organizar este relatório da seguinte forma: os critérios gerais relativos a todos os tópicos analisados, a divisão dos tópicos principais por achados de auditoria, as evidências e levantamentos realizados que permitiram as conclusões e embasaram as recomendações oferecidas ao final dos trabalhos.

De maneira resumida, identificaram-se discrepâncias nas Contas de Caixa e Equivalentes de Caixa, detalhadas no **Apêndice E**. Tais irregularidades afetam o Balanço Patrimonial, correspondendo a um **impacto consolidado de 1,63% nesse subgrupo**. Isso inclui uma **subavaliação** de **R\$ 1,8 bilhão**, proveniente de ativos não registrados na contabilidade oficial do Estado de São Paulo, dos quais a maior parte advém dos Fundos Especiais de Investimentos e Financiamentos. Além disso, há uma **superavaliação** de ativos que soma **R\$ 943 milhões**, principalmente devido a atrasos nos registros e à falta de baixas apropriadas na contabilidade.

Cumprido destacar que, dentro da materialidade que foi definida para o trabalho, as inconsistências listadas acima representam distorções relevantes que afetam os resultados apresentados pelas demonstrações contábeis, portanto, é o caso de **opinião com ressalva**. Tendo em vista que as falhas identificadas, como a gestão inadequada das planilhas de conciliação da Conta Única e problemas na destinação, apropriação e registro contábil dos recursos e dos rendimentos dos fundos de investimentos, sugerem problemas de controle interno que impactam a integridade das informações financeiras, mas que, com as correções adequadas, não necessariamente comprometem toda a integridade das demonstrações financeiras.

2 ITENS FORA ESCOPO

Destacamos que a presente fiscalização, concentrada no subgrupo de Caixa e Equivalentes de Caixa da Administração Direta³⁶⁹ do Estado de São Paulo, privilegia a análise da Conta Única, das contas de Banco Conta Movimento e respectivas aplicações financeiras.

Ademais, especificamente nesta análise de Caixa e Equivalentes de Caixa, estão excluídos do escopo os fluxos específicos e que podem impactar nesta conta, decorrentes do inventário de caixa físico, dos investimentos de longo prazo, das contas a receber, das dívidas de longo prazo, das despesas antecipadas, dos ativos intangíveis e dos ativos fixos.

O objetivo central é assegurar a verificação da existência e da precisão dos saldos em contas bancárias e respectivas aplicações financeiras, garantindo a adequada reconciliação desses saldos com os registros contábeis e a análise de transações de relevância significativa, excluindo-se desta análise quaisquer aspectos relativos à execução orçamentária e respectiva legalidade e autenticidade da documentação comprobatória.

3 APRESENTAÇÃO E CRITÉRIOS ADOTADOS

Neste tópico, procede-se à análise da Conta Única, do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa e do Fundo de Investimento SP II. Importa ressaltar que as observações efetuadas concernem exclusivamente aos procedimentos contábeis adotados.

O controle financeiro do Estado de São Paulo, gestão de investimento dos recursos e procedimentos realizados pelo Departamento de Finanças não possui formalização ou políticas financeiras a serem seguidas.

Por padrão, além da conta corrente bancária (conta movimento) – Conta Única do Tesouro (CUT), existem fundos de aplicação financeira que são segregados em:

- “Fundo de Investimento do Tesouro- Renda Fixa - conta 11111.50.11” destinado a receber recursos para aplicação financeira, geridos pelo “Tesouro Estadual”;
- “Fundo de Investimento Financeiro - conta 11111.50.04” destinado a receber recursos para aplicação financeira, ordenados pelas “Demais Unidades Gestoras”, ou seja, recursos que não são de responsabilidade

³⁶⁹ Incluindo os Fundos.

do “Tesouro Estadual”. Referido fundo não é operado por aplicação/resgate automático de recursos, tais ordens são, individualmente e diariamente, dadas pelo tesouro à instituição financeira contratada. Estas operações dependem de comando específico no SIAFEM por cada Unidade Gestora;

- Fundo BB RF SD Diferenciad.: não possui conta contábil e as operações são realizadas à revelia do sistema contábil do governo do Estado. Referido fundo é operado por aplicação/resgate automático de recursos, não dependendo de comando específico do tesouro à instituição financeira.

Para as análises realizadas, foram considerados os seguintes critérios:

Princípio da Unidade de Tesouraria e Flexibilidade Operacional

A administração das finanças públicas, particularmente por meio da Conta Única do Tesouro Estadual, constitui um dos pilares fundamentais para a eficiência governamental, visando a maximização do controle e gestão dos recursos públicos. Conforme delineado pelo artigo 56³⁷⁰ da Lei nº 4.320/1964, a centralização de todas as receitas das entidades governamentais em uma Conta Única tem o objetivo de otimizar a administração do caixa do Estado, promovendo uma gestão financeira centralizada e eficaz.

Registros contábeis

O critério para a conta Caixa e Equivalentes de Caixa nas demonstrações financeiras requer que ela seja **precisa, livre de distorções significativas** e que **reflita com fidelidade** a verdadeira **posição patrimonial das contas relacionadas**, conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 9ª Edição). O MCASP define a representação fidedigna como aquela que é completa, neutra e não contém erros materiais, refletindo a substância das transações, mesmo que sua forma jurídica possa diferir.

Além disso, a Estrutura Conceitual das Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público (NBC TSP Estrutura Conceitual) aborda o conceito de **erro material**, indicando que estar livre de erro material significa que

³⁷⁰ Lei nº 4.320/1964

Art. 56. 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.

não há erros ou omissões que sejam individualmente ou coletivamente relevantes na descrição do fenômeno, e que o processo utilizado para produzir a informação relatada foi aplicado conforme descrito.

Em conformidade com art. 93 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, todas as operações financeiras que resultem em débitos e créditos devem ser devidamente registradas, individualizadas e controladas contabilmente, mesmo aquelas não relacionadas à execução orçamentária.

Clareza dos papéis e responsabilidades

Análise da sinergia entre as operações executadas pelo Centro de Gestão da Conta Única, que é vinculado à Coordenadoria da Administração Financeira (CAF), e as Unidades Gestoras Financeiras (UGFs). Esta avaliação é crucial para a estabilidade financeira do Estado, uma vez que possibilita a gestão dos recursos públicos de maneira que alia controle estratégico³⁷¹, conforme estabelecido no artigo 79 do Decreto nº 66.457/2022, à eficiência na execução³⁷², conforme previsto no Decreto nº 67.447/2023. Essa abordagem contribui para o bem-estar comum e para uma governança fiscal responsável.

Classificação de Aplicações Financeiras como Caixa e Equivalentes de Caixa

Os critérios para a classificação de aplicações financeiras como equivalentes de caixa são definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (9ª Edição), conforme segue:

- A finalidade dos recursos seja de atender a compromissos de caixa de curto prazo e não investimento ou outros fins;

³⁷¹ O controle estratégico é desempenhado pelo Centro de Gestão da Conta Única, conforme o Decreto nº 66.457, de 28 de janeiro de 2022

Artigo 79 - O Centro de Gestão da Conta Única do Estado tem as seguintes atribuições:

I - realizar:

- a) o registro e acompanhamento dos ingressos e desembolsos de recursos financeiros efetuados na Conta Única do Tesouro;
 - b) a classificação e o registro contábil dos ingressos de recursos na Conta Única do Tesouro;
 - c) as conciliações bancárias da Conta Única do Tesouro com os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/SP;
 - d) as movimentações das contas bancárias de titularidade do Estado;
- II - efetuar, controlar e registrar as aplicações das disponibilidades financeiras do Tesouro

³⁷² O controle operacional específico de unidades orçamentárias, gerenciando as transações financeiras cotidianas e executando o orçamento de maneira alinhada às diretrizes estabelecidas é de responsabilidade da Unidade Gestora Financeira, conforme disposto no Decreto nº 67.447, de 13 de janeiro de 2023

Artigo 3º - A gestão dos recursos orçamentários e financeiros far-se-á através das seguintes unidades:

[...]

- II - Unidade Gestora Financeira - UGF, unidade responsável pela **gestão e controle dos recursos financeiros**, que **centraliza as operações e transações bancárias**;

- Serem prontamente conversíveis em quantia conhecida de caixa;
- Estejam sujeitas a risco insignificante de mudança de valor e serem realizáveis no curto prazo, por exemplo, três meses;

[...] os investimentos em ações de outras entidades são excluídos dos Equivalentes, exceto se realmente forem substancialmente Equivalentes de Caixa.

Reconhecimento e Mensuração³⁷³:

O ativo financeiro deve ser mensurado ao valor justo por meio do resultado, a menos que seja mensurado ao custo amortizado ou ao valor justo por meio de outros resultados abrangentes, conforme requisitos expostos anteriormente.

Situações Específicas Relativas às Aplicações Financeiras³⁷⁴:

Quanto aos rendimentos das aplicações financeiras de liquidez imediata, classificáveis como equivalentes de caixa, esses **acompanham o principal e devem ser registradas de forma a agregar o saldo dos valores disponíveis**, ou seja, no grupo de contas de CEC.

Considerações Orçamentárias³⁷⁵:

Já as aplicações financeiras sujeitas a variações significativas de valor, inclusive, podendo ocasionar perdas do principal investido, não se coadunam com as condições estabelecidas para classificação como equivalentes de Caixa justamente pelo fato de estarem sujeitas a risco relevante e a finalidade precípua ser a de remunerar ativos, ou seja, investir.

Processo de Contabilização³⁷⁶:

[...] Para que uma aplicação seja considerada Equivalente de Caixa, é necessário que o risco desse ativo seja baixo e a liquidez alta. Dessa forma, o gestor deve observar as características de cada ativo para definir em qual conta deverá ser alocado. [...]

³⁷³ Caixa e Equivalentes de Caixa item 4.2. Reconhecimento e Mensuração do MCASP (9ª Edição, p. 180).

³⁷⁴ Caixa e Equivalentes de Caixa, Situações Específicas, item 4.3.3 Aplicações Financeiras do MCASP (9ª Edição, p. 183).

³⁷⁵ Caixa e Equivalentes de Caixa item 4.4. Aspectos Orçamentários do MCASP (9ª Edição, p. 183).

³⁷⁶ Caixa e Equivalentes de Caixa item 4.5. Contabilização do MCASP (9ª Edição, p. 184).

Como já abordado acima, o reconhecimento e a mensuração dos ativos financeiros dependem diretamente da finalidade dos recursos no ente, a partir da análise do modelo de negócios atrelado aos valores aplicados. Nesse contexto, o julgamento profissional fundamentado nas normas vigentes é fundamental para o adequado registro, especialmente no que diz respeito aos ativos classificáveis como equivalentes de caixa.

4 FISCALIZAÇÃO DA CONTA ÚNICA E FUNDOS DE INVESTIMENTO

4.1 ACHADOS DE AUDITORIA (CONTA ÚNICA E FUNDO DE INVESTIMENTO TESOUREIRO RENDA FIXA)

As análises resultaram nos seguintes achados e conclusões:

- a) **Achado nº 01:** Nos procedimentos de conciliação bancária identificou-se uma discrepância de **R\$ 12,9 milhões³⁷⁷ entre as conciliações da Conta Única e do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, no primeiro quadrimestre de 2023 e que, durante nossos trabalhos, foram acertados pela administração.** Salienta-se que a avaliação do montante alocado no fundo específico demanda a análise comparativa com os extratos bancários da Conta Única, do próprio fundo e do Fundo BB RF Diferenciad, necessitando, para tanto, do emprego auxiliar das planilhas de conciliação bancária encaminhadas. Tendo em vista que os recursos estão registrados no Siafem como saldo na Conta Única e na realidade estão aplicados em fundos diversos de aplicação financeira.
- b) **Achado nº 02: Inobservância do cronograma de encerramento do sistema contábil (Siafem) verificada pela manutenção do sistema aberto para modificações por período prolongado³⁷⁸.**

³⁷⁷ Tal divergência indica que os valores registrados na conta única não estavam efetivamente lastreados financeiramente, ou seja, não estão suportados por extrato bancário da conta correte. Eram objeto de aplicação financeira, ou seja, os saldos de aplicação apurados em planilha de controle (Conciliação) do respectivo fundo estavam em conformidade com o saldo do extrato bancário. Ademais, os valores das aplicações em planilha de conciliação do fundo correspondente são inferiores ao especificado na conciliação da conta única, conforme disposto na Tabela 231. Análise Comparativa dos Arquivos de Conciliação Enviados (Conta Única e Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa).

³⁷⁸ A requisição de documentos e informações DCG-1 nº 48/2023, item 2.4 tratou do tema: Ademais, verificamos que o fechamento do Sistema (Siafem) não está seguindo os prazos previstos no Cronograma para Encerramento dos meses SIAFEM/2023, estando os meses de maio e junho abertos na presente data (07/08/2023), enquanto o Comunicado prevê o fechamento para os dias 12/06/2023 e 10/07/2023, respectivamente. Apresente as razões/justificativas.

A informação foi enviada por e-mail pela Arit no dia 25 de agosto de 2023, comunicando o seguinte: Quanto ao questionamento sobre o Cronograma para Encerramento dos meses SIAFEM/2023, o Sr. Flavio, da CGE, confirmou que o sistema se encontra fechado para lançamentos com datas anteriores a agosto. E que, excepcionalmente, mediante análise do caso concreto, a Contadoria Geral do Estado poderá autorizar o lançamento com data que fogue ao cronograma para encerramento.

- c) **Achado nº 03: Controle e registros das aplicações financeiras** relacionados a identificação de que a classificação contábil dos recursos mantidos na Conta Única das Demais Unidades Gestoras **não corresponde à sua efetiva natureza financeira**, uma vez que esses saldos não se encontram depositados na conta corrente bancária, mas sim investidos em Fundos de Investimentos diversos em poder do Tesouro. Isso resultou na ausência de rateio dos rendimentos financeiros (segregados nos achados 04 e 05), no montante de R\$ 95,10 milhões em 2023, às respectivas Unidades Gestoras detentoras do recurso, inclusive de recursos vinculados aos Fundos Especiais de Despesa³⁷⁹, Educação³⁸⁰, Saúde³⁸¹, entre outros³⁸², o que infringe o princípio da fidedignidade dos registros contábeis e afeta a transparência e integridade da gestão dos recursos públicos.
- d) **Achado nº 04: Apropriação dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras**, no montante de **R\$ 1,55 milhão**, por parte do Tesouro do Estado (UG: 200002), dos recursos aplicados por este, e que são de titularidade das demais unidades gestoras. Estes rendimentos são retirados da Conta Única através de aplicação financeira no Fundo BB SD Renda Fixa SD Diferenciad e, o retorno dos rendimentos se dão diretamente ao Tesouro, quando resgatados.

Tabela 230 - Movimentação financeira do Fundo BB RF SD Diferenciad R\$ Milhares

	SALDO ANTERIOR	APLICAÇÕES (+)	RESGATES (-)	RENDIMENTO (+)	SALDO ATUAL
202301	1.065	103.395	102.476	53	2.037
202302	2.037	37.076	36.840	20	2.292
202303	2.292	57.440	57.827	33	1.938
202304	1.938	119.781	118.769	62	3.012
202305	3.012	240.541	241.597	126	2.082
202306	2.082	103.876	81.813	49	24.195
202307	24.195	115.941	138.202	70	2.004
202308	2.004	64.205	64.199	38	2.049
202309	2.049	458.465	458.721	214	2.007
202310	2.007	68.494	67.998	35	2.538
202311	2.538	803.103	800.983	340	4.998
202312	4.998	606.094	581.598	506	30.000
TOTAL	50.218	2.778.412	2.751.022	1.546	79.153

³⁷⁹ FED-TRIBUNAL DE JUSTICA (UG: 030030), FED-TRIBUNAL DE JUSTICA (Fonte: 175930022): R\$ 25.306.885,22

³⁸⁰ CTO. EST. EDUC. TECNOL. PAULA SOUZA-FUNDEB (UG: 482894), FUNDO DESENV. EDUCACAO BASICA-FUNDEB (Fonte: 154010001): R\$ 4.602.624,88

³⁸¹ HOSP.DAS CLÍNICAS, RIB.PRETO - UGFRP (UG: 092284), - FDO.ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES-SEC.DA SAUDE (Fonte: 165950001): R\$ 2.825.386,59
 HOSP.CLINICAS FAC.MED.MARILIA-HCFAMEMA-UGFRP (UG: 092684), FDO.ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES-SEC.DA SAUDE (Fonte: 165950001): R\$ 143.356,47

³⁸² 1% EMOLUMENTO - STAS CASAS DE MISERICORDIA (UG: 090051), CONTRIB.DE SOLIDAR.AS STAS CASAS DE MISERICO (Fonte: 165920001): R\$ 20.710.237,17

Fonte: Extratos bancários das aplicações financeiras vinculadas a Conta Única em resposta as Requisições de documentos e informações DCG-1 nº 33/2023, 56/2023 e 03/2024.

- e) **Achado nº 05: Apropriação dos rendimentos das demais UGs, de recursos aplicados pelo Tesouro do Estado, no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa.** As Aplicações financeiras do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa oriundas das **Contas Únicas das demais Unidades Gestoras (UGs)**³⁸³, que renderam em 2023³⁸⁴, o montante de **R\$ 93,55 milhões**, cujos valores foram apropriados e destinados para o Tesouro do Estado (UG: 200002), uma vez que não ocorre o rateio desses rendimentos para as demais Unidades Gestoras³⁸⁵, as quais os recursos pertencem.
- f) **Achado nº 06:** O Tesouro do Estado procede ainda à **apropriação de 2% dos rendimentos** oriundos das **aplicações realizadas pelas Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa**³⁸⁶, alcançando esses o montante de **R\$ 23,8 milhões**, em 2023. Ademais, em média 76%³⁸⁷ dos rendimentos são oriundos de recursos vinculados à Unidade Gestora titular³⁸⁸; e
- g) **Achado nº 07: Identificou-se uma falha de controle no gerenciamento das contas bancárias associadas aos diversos CNPJs das Unidades Gestoras**, resultante de erros operacionais devido ao cadastramento inadequado dessas unidades no Banco do Brasil. Essa falha acarretou débitos indevidos na Conta Única, totalizando um montante financeiro de R\$ 67,8 milhões.

4.2 EVIDÊNCIAS

- a) **Achado nº 01 – Divergências nos procedimentos de conciliação**

³⁸³ Desconsiderando o Tesouro do Estado (UG: 200002)

³⁸⁴ Cálculo dos rendimentos nas planilhas de controle das aplicações financeiras em resposta as requisições DCG-1 nº 33/2023, 03/2024 e 36/2024.

³⁸⁵ O Departamento de Finanças do Estado, em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 03/2024, informou que:

Item 05 – Os saldos das contas únicas das demais unidades gestoras depositados na Conta Única, ao final do dia, são aplicados no FIF TES.

Item 5.1 – Não. Os rendimentos apurados são apropriados para o Tesouro.

³⁸⁶ O controle contábil dessas aplicações é realizado na conta Fundo de Investimento Financeiro (11111.50.04), ao qual apenas 98% dos rendimentos aplicados são incorporados nas respectivas aplicações; enquanto os 2% são destinados ao Tesouro do Estado (UG: 200002).

³⁸⁷ Decorrentes do somatório médio de recursos vinculados estaduais, Fundos Especiais de Despesa, Transferências Federais, Operações de Crédito Interna e Externa.

³⁸⁸ Recursos vinculados estaduais, Fundo Especial de Despesa, transferências federais, operações de crédito interna e externa.

bancária da conta única e fundo de investimento tesouro

A gestão financeira do Estado de São Paulo, em 2023, evidencia vulnerabilidades nos processos de conciliação financeira, destacadas pela dependência de planilhas em Excel, pela classificação inadequada de recursos contabilizados em Conta Única quando na verdade estão aplicados em fundos de investimento diversos, e pela inobservância dos prazos estabelecidos para o encerramento do sistema Siafem.

O uso de planilhas eletrônicas para monitoramento financeiro e conciliação da Conta Única, apesar de comum no GESP, acarreta riscos significativos, incluindo a facilidade de manipulação e a ausência de controle de versões e dos responsáveis pelas apurações e controles nas conciliações bancárias. Isso compromete a fidedignidade das informações financeiras. A preocupação se intensifica no contexto de gerenciamento médio de cerca de R\$ **702 milhões de reais**, os quais, excluindo os recursos sob a gestão direta do Tesouro do Estado (UG: 200002), são controlados por esse método.

Um caso ilustrativo dessas fragilidades é evidenciado pelo envio de documentos de conciliações do terceiro quadrimestre de 2023 pelo Departamento de Finanças do Estado (DFE). Observou-se uma discrepância entre os dados apresentados nesse documento e a sistemática mapeada por esta fiscalização nas demais conciliações encaminhadas, considerando as consultas realizadas no próprio Siafem, extratos bancários das contas de restos a pagar e outros aspectos avaliados. Diante dessa situação, houve a solicitação de esclarecimentos adicionais acerca das divergências identificadas, bem como o pedido de reenvio dos arquivos ajustados, caso necessário.

Figura 61 – Histórico dos Arquivos Compartilhados

 01. CTU_20241229_caf.xlsx	29 de jan. de 2024	312 KB
 01. CTU_20241130_caf.xlsx	1 de dez. de 2023	344 KB
 01. CTU_20241031_caf.xlsx	1 de nov. de 2023	346 KB
 01. CTU_20240929_caf.xlsx	2 de out. de 2023	359 KB

Fonte: Compartilhamento das informações em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 03/2024.

Figura 62 - Conciliação da Conta Única (Primeiro arquivo encaminhado)

CGEG			
COORDENAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA			
CONCILIAÇÃO BANCÁRIA			
CONTA ÚNICA - BANCO BRASIL			
			SALDO EXTRATO
SALDO EM	SIAFEM	BCO DO BRASIL	DIFERENÇA
29-dez.-23	-		0,00
Banco do Brasil - Aplicação Automática			
<i>Conta Fundes</i>			
<i>Cta. Aplicação Saúde</i>			
<i>Cta. Aplicação Ensino</i>			
I. R. R. F. / 111116101 # 16205	0,00		
SALDO UG'S ENSINO+Saúde	(447.809,88)		
APLICAÇÃO Ugs	(582.601.433,65)	0,00	
SALDO CTU SIAFEM =	583.049.243,53	0,00	(583.049.243,53)
SALDO CORRETO SIAFEM =		(583.049.243,53)	DIFERENÇA

Fonte: Planilha 01. CTU_20241229_caf, cujo o acesso foi disponibilizado no dia 08 de fevereiro de 2024.

Figura 63 - Conciliação da Conta Única (Segundo arquivo encaminhado)

CGEG			
COORDENAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA			
CONCILIAÇÃO BANCÁRIA			
CONTA ÚNICA - BANCO BRASIL			
			SALDO EXTRATO
SALDO EM	SIAFEM	BCO DO BRASIL	DIFERENÇA
29-dez-23	613.733.699,33	0,00	613.733.699,33
Banco do Brasil - Aplicação Automática			
<i>TED CEF cta C 15/12</i>			
	43.082,86	30.000.000,00	
<i>Conta FUNDES / saldo CC</i>			
	-1.139.593,86		
	0,00		
	0,00		
I. R. R. F. / 11111610# 16205	0,00		
SALDO UG'S ENSINO+Saúde	-35.754,68		
APLICAÇÃO Ugs	(582.601.433,65)	0,00	
SALDO CTU SIAFEM =	30.000.000,00	30.000.000,00	-
SALDO CORRETO SIAFEM =		30.000.000,00	SALDO CONCILIADO

Fonte: Planilha CTU_2912, cujo arquivo foi encaminhado no dia 12 de março de 2024.

Diante do exposto, procedeu-se ao envio de novos arquivos de conciliação pertinentes ao terceiro quadrimestre.

Ao examinar de forma comparativa os arquivos enviados, constatou-se que a gestão dos recursos pelas Unidades Gestoras permaneceu inalterada. No entanto, não se pôde identificar no primeiro arquivo o valor aplicado no Fundo RF SD Diferenciad, diferentemente do segundo arquivo, que é o único³⁸⁹ que proporciona esse nível de controle sobre os recursos financeiros registrados na Conta Única e aplicados ao fundo correspondente.

Dado que uma fração dos recursos contabilizados na conta única é aplicado no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, e à medida que as unidades gestoras precisam realizar pagamentos, os recursos são resgatados para atender a essa necessidade, torna-se complexo avaliar o total registrado na

³⁸⁹ Pelo Departamento de Finanças do Estado através das requisições realizadas por esta fiscalização.

conta única e investido nesse fundo. Portanto, **é imprescindível recorrer às conciliações efetuadas para este fundo específico e confrontá-las com os extratos bancários para uma análise precisa.**

Dessa forma, foi necessário realizar uma análise comparativa dos documentos relativos às conciliações da Conta Única e do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, observando-se uma diferença de **R\$ 12,9 milhões no primeiro quadrimestre de 2023, indicativo de que os valores registrados na conta única não estavam efetivamente lastreados financeiramente, conforme disposto na tabela e figura abaixo, bem como detalhado no Apêndice B.** Os saldos apontados em conta única estavam, na realidade, constantes em saldo do extrato bancário da conta aplicação financeira renda fixa.

Figura 64 - Conciliação encaminhada do Fundo de Investimento Renda Fixa

Dia	Saldos com Rendimentos Acumulados do Mês			
	FIF TESOURO	CONTA ÚNICA	Demais UGs	FIF I TOTAL
31/01/2023	38.645.547.440,04	725.723.392,02	11.167.807.198,34	50.539.078.030,40
28/02/2023	39.977.907.843,73	720.640.310,59	11.815.043.871,96	52.513.592.026,28
31/03/2023	39.348.541.699,01	706.959.705,06	11.368.534.710,85	51.424.036.114,92
28/04/2023	39.416.058.486,23	701.293.007,49	11.813.567.859,37	51.930.919.353,09

Fonte: Item 03 - FIF_TES_Planilha_de_Control_5_0918591³⁹⁰, planilha FIF I Total.

Tabela 231 - Análise Comparativa dos Arquivos de Conciliação Enviados (Conta Única e Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa) R\$ Milhares

Informações da Conciliação Bancária - 31/01/2023	Informações extraídas dos Controles Internos (Conciliação bancária)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	718.733	-	-
Ajustes ⁽²⁾	22.024	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 738.720	725.723	- 12.997
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.037	-	-
Saldo	-	-	-
Informações da Conciliação Bancária - 28/02/2023	Informações extraídas dos Controles Internos (Conciliação bancária)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	735.860	-	-
Ajustes ⁽²⁾	70	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 733.637	720.640	- 12.997
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.292	-	-
Saldo	-	-	-
Informações da Conciliação Bancária - 31/03/2023	Informações extraídas dos Controles Internos (Conciliação bancária)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	719.248	-	-
Ajustes ⁽²⁾	2.647	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 719.956	706.960	- 12.997
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 1.938	-	-
Saldo	-	-	-

³⁹⁰ Em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 33_2023, item 3.

Informações da Conciliação Bancária - 28/04/2023	Informações extraídas dos Controles Internos (Conciliação bancária)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	717.294 ⁽⁴⁾	-	-
Ajustes ⁽²⁾	8	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 714.290	701.293	- 12.997
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 3.012	-	-
Saldo	-	-	-

Fonte: Requisições de documentos e informações DCG-1 nº 33/2023 (Conciliações encaminhadas em arquivos)

(1) Saldo contábil registrados na Conta Única (11111.02.02)

(2) Ajustes. Ex.: operações judiciais, valores em trânsito, dedução de ensino e saúde etc.

(3) Aplicações validadas via extratos bancários encaminhados.

(4) Consulta no Sigeo, em 09/04/2024, demonstra mudança de saldo para R\$ 712.881 mil decorrente do recolhimento para o Tesouro do Estado do Imposto de Renda Retido na Fonte referente ao pagamento de pessoal C.L.T – FUNDEB (Março/2023)³⁹¹

Diante da divergência observada, solicitamos os devidos esclarecimentos³⁹², aos quais o Departamento de Finanças do Estado respondeu:

Trata-se de **divergência observada na distribuição por origem dos recursos**, quais sejam, aplicação de recursos do Tesouro (conta contábil 111115011), total de saldos da conta única das unidades ("raspa" - conta contábil 111110202) e aplicação das demais unidades (conta contábil 111115004) aplicados no fundo do tesouro.

A **divergência foi identificada quando da construção do modelo atual de controle gerencial dos investimentos, no 1º semestre de 2022, retroativo a dez/2016**, com informações obtidos dos controles anteriores.

Após reiteradas análises, a correção feita na planilha de controle gerencial em maio/2023 teve como premissa os seguintes pontos:

- O valor da "raspa" é o saldo que está registrado no SIAFEM na conta 111110202;

- O total das aplicações das demais unidades é o registrado na conta 111115004.

No entanto, observamos a **necessidade de análises contínuas de modo a ajustar permanentemente as bases a fim de solucionar quaisquer divergências advindas das bases da conta única e do fundo de investimento.**

b) Achado nº 02 - Inobservância do cronograma de encerramento do sistema contábil (Siafem)

No que tange a inobservância do cronograma de encerramento do sistema contábil (Siafem), a flexibilidade para as Unidades Gestoras realizarem ajustes contábeis aumenta a complexidade e o risco de erros nos registros financeiros. É essencial que tais correções sejam devidamente controladas para

³⁹¹ Documento: 102494100632023NL00012 – R\$ 2.793.331,48
102494 10063 2023NL00013 – R\$ 1.619.352,06

³⁹² Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 36/2024, item 3.

manter a integridade dos dados, conforme figuras subsequentes é possível identificar as mudanças efetuadas em sistema. Além disso, deixar o sistema aberto por um período prolongado³⁹³, sobretudo em um ambiente de gestão descentralizada como o do Estado de São Paulo, desestimula a ação efetiva das unidades gestoras na conciliação financeira e nos registros contábeis de forma tempestiva, dificultando o procedimento de reconciliação da Conta Única, a atuação do controle externo, além da precisão na tomada de decisões pelos gestores.

Figura 65 - Consulta encaminhada efetuada no sistema em maio de 2023

SIAFEM2023-EXEFIN,CONTAUNICA,CONCBANCO(CONCILIACAO BANCARIA)-SERPRO			
CONSULTA EM 02/05/2023 AS 08:12		USUARIO: _____	
CONCILIACAO BANCARIA			
SALDO EM	S I A F E M	BANCO DO BRASIL	D I F E R E N C A
27/04/2023	752.317.031,52 D	991.016.314,91 C	-238.699.283,39
28/04/2023	717.293.795,24 D	948.531.314,21 C	-231.237.518,97
DIGITE 'N', PARA ENCERRAR A CONSULTA : _ OU			
INFORME A IMPRESSORA, PARA IMPRIMIR : _____			

Fonte: Em resposta ao item 1 da requisição DCG-1 nº 33/2023³⁹⁴

³⁹³ A requisição de documentos e informações DCG-1 nº 48/2023, item 2.4 tratou do tema: Ademais, verificamos que o fechamento do Sistema (Siafem) não está seguindo os prazos previstos no Cronograma para Encerramento dos meses SIAFEM/2023, estando os meses de maio e junho abertos na presente data (07/08/2023), enquanto o Comunicado prevê o fechamento para os dias 12/06/2023 e 10/07/2023, respectivamente. Apresente as razões/justificativas.

A informação foi enviada por e-mail pela Arit no dia 25 de agosto de 2023, comunicando o seguinte: Quanto ao questionamento sobre o Cronograma para Encerramento dos meses SIAFEM/2023, o Sr. Flavio, da CGE, confirmou que o sistema se encontra fechado para lançamentos com datas anteriores a agosto. E que, excepcionalmente, mediante análise do caso concreto, a Contadoria Geral do Estado poderá autorizar o lançamento com data que foge ao cronograma para encerramento.

³⁹⁴ Documento: Item 01 - Conciliação bancária 04.CTU_20230428_24.

Figura 66 - Consulta efetuada no sistema em agosto de 2023

SIAFEM2023-EXEFIN,CONTAUNICA,CONCBANCO(CONCILIACAO BANCARIA)-SERPRO			
CONSULTA EM 04/08/2023 AS 10:30 USUARIO:			
CONCILIACAO BANCARIA			3.000.000
SALDO EM	S I A F E M	BANCO DO BRASIL	D I F E R E N C A
27/04/2023	747.904.347,98 D	991.016.314,91 C	-243.111.966,93
28/04/2023	712.891.111,70 D	948.531.314,21 C	-235.650.202,51
DIGITE 'N', PARA ENCERRAR A CONSULTA : _ OU			
INFORME A IMPRESSORA, PARA IMPRIMIR : ____			

Fonte: Siafem.

c) Achado nº 03 - Controle e Registro das Aplicações Financeiras: saldos contábeis não correspondem à efetiva natureza financeira

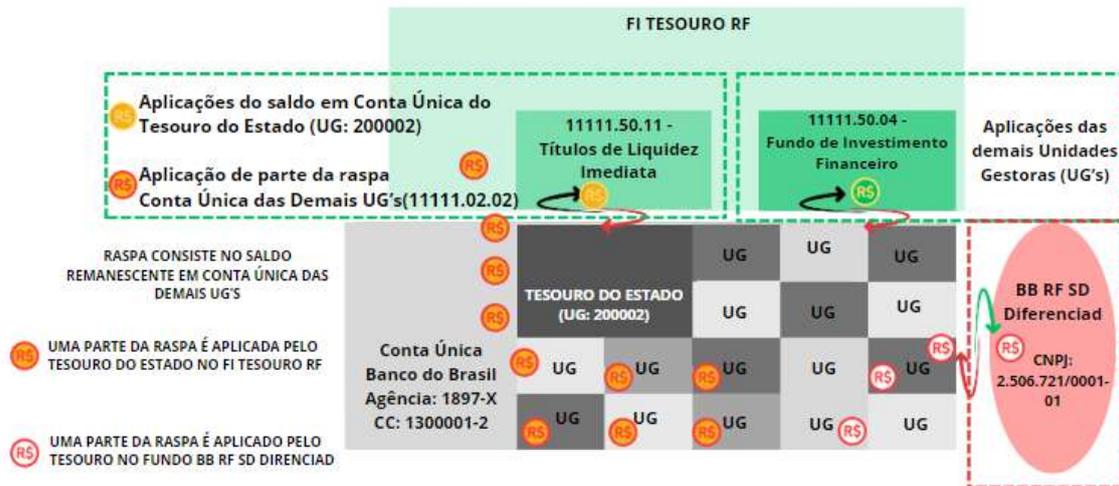
Identificamos que a classificação contábil atribuída aos recursos mantidos na Conta Única (conta contábil) pertencente às Demais Unidades Gestoras³⁹⁵, detalhadas no **Apêndice C**, não corresponde à sua efetiva natureza financeira, uma vez que esses saldos não se encontram depositados na conta corrente bancária supracita³⁹⁶. Tais recursos encontram-se investidos nos Fundos de Investimentos diversos³⁹⁷, em poder do tesouro, conforme ilustrado abaixo.

³⁹⁵ As demais Unidades Gestoras referem-se a todas as Unidades Gestoras do Estado de São Paulo que possuem determinada parcela de recursos financeiros registrada na Conta Única (Conta Contábil: 11111.02.02), com exceção do Tesouro do Estado (UG: 200002). Referente a estes recursos, o tesouro realiza a aplicação dos saldos remanescentes em conta através de transferência e imediata reclassificação contábil como Títulos de Liquidez Imediata (Conta Contábil: 11111.50.11) da UG Tesouro.

³⁹⁶ Banco do Brasil, Agência 1897-X, Conta: 1300001-2

³⁹⁷ Fundo de Investimento do Tesouro Renda Fixa (conta contábil 11111.50.11) e Fundo BB Renda Fixa SD Diferenciad (não possui conta contábil).

Figura 67 - Movimentação Financeira da Conta Única das Demais Unidades Gestoras do Estado para o Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa e BB RF SD Diferenciad.



Fonte: Elaborado pela fiscalização, conforme consulta amostral dos documentos no Siafem.

O Fundo de Investimento do Tesouro em Renda Fixa incorpora não somente as **aplicações financeiras** provenientes das **demais Unidades Gestoras**, mas também aquelas oriundas do próprio **Tesouro do Estado**. Neste último caso inclui uma parcela considerável de recursos previamente registrados na Conta Única pelas demais unidades. Adicionalmente, a análise dos extratos bancários fornecidos revela que os recursos se mantêm alocados no mencionado Fundo e não em conta corrente bancária, como registram as informações contábeis. Conforme as Unidades Gestoras se veem na necessidade de realizar pagamentos através da Conta Única, os recursos são oportunamente resgatados³⁹⁸ com o propósito de satisfazer tais obrigações financeiras.

Na prática, o impacto financeiro deste procedimento, é a ausência de rateio dos rendimentos financeiros às respectivas Unidades Gestoras detentoras do recurso.

Inclusive, identificamos que uma parcela dos recursos registrados em Conta Única é oriunda de Fundos Especiais de Despesa, Educação, Saúde e outros recursos vinculados estaduais, cujos rendimentos, conforme já citado, foram apropriados ao Tesouro do Estado. Como demonstração, a tabela a seguir detalha quais são estes recursos vinculados e, a título de exemplo, os saldos constantes no último quadrimestre:

³⁹⁸ Não se observa uma movimentação financeira diária capaz de elucidar de maneira precisa a aplicação e o subsequente resgate dos recursos alocados na Conta Única das diversas Unidades Gestoras. Verifica-se, no entanto, apenas a movimentação da parcela de recursos estritamente necessária para a liquidação dos compromissos financeiros correspondentes àquele dia específico.

Tabela 232 - Exame Amostral dos Recursos Inscritos em Conta Única Classificados como Fundos Especiais de Despesa, Educação, Saúde e Afins

R\$ Milhares

		202312
Código Nome UG	Código Nome Fonte Detalhada	Saldo Atual
Total de 111110202 - = CONTA UNICA-BB		54.000
030001 - TRIBUNAL DE JUSTICA	175930022 - FED-TRIBUNAL DE JUSTICA (1)	405,55
030030 - FED-TRIBUNAL DE JUSTICA	175930022 - FED-TRIBUNAL DE JUSTICA (1)	25.306,89
090050 - FUNDO ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES	163520001 - ROYALTIES REF.LEI 12.858/13-SAUDE-FUNDES(2)	-
	165950001 - FDO.ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES-SEC.DA SAUDE (3)	-
090051 - 1% EMOLUMENTO - STAS CASAS DE MISERICORDIA	165920001 - CONTRIB.DE SOLIDAR.AS STAS CASAS DE MISERICO (2)	20.710,24
092284 - HOSP.DAS CLINICAS, RIB.PRETO - UGFRP	165950001 - FDO.ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES-SEC.DA SAUDE(3)	2.825,39
092684 - HOSP.CLINICAS FAC.MED.MARILIA-HCFAMEMA-UGFRP	165950001 - FDO.ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES-SEC.DA SAUDE(3)	143,36
102184 - UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - UGFRP	175930022 - FED-TRIBUNAL DE JUSTICA(1)	-
102494 - CTO. EST. EDUC. TECNOL. PAULA SOUZA-FUNDEB	154010001 - FUNDO DESENV.EDUCACAO BASICA-FUNDEB (4)	6,41
482894 - CTO. EST. EDUC. TECNOL. PAULA SOUZA-FUNDEB	154010001 - FUNDO DESENV.EDUCACAO BASICA-FUNDEB (4)	4.602,62

Fonte: Sigeo

Classificação da Fonte do Estado de São Paulo

FED (Código: 30)

VINCULADOS ESTADUAIS (Código: 20)

TRANSFERENCIAS FEDERAIS (Código: 50)

TESOURO (Código: 10)

Nesse sentido, através da requisição DCG-1 nº 36/2024, item 4, solicitamos esclarecimentos apropriados a respeito dos recursos registrados em Conta Única e vinculados à Saúde, mencionados na tabela acima. Estes recursos, nas Unidades Gestoras (09500 – Fundo Estadual de Saúde, 092284 – Hospital das Clínicas de Ribeirão Preto – UGFRP e 092684 – Hospital das Clínicas Faculdade de Medicina Marília), não tiveram seus saldos deduzidos na respectiva conciliação, conforme tratado pelo Departamento de Finanças do Estado:

Tratam-se recursos sob gestão das respectivas unidades deixados na conta única (conta contábil 111110202) por motivos que fogem ao nosso conhecimento. Não são deduzidos na conciliação da conta única do Tesouro porque fazem parte do que convencionou-se chamar de “raspa”, ou seja, o saldo apurado ao final do dia na conta 111110202 das UGs cuja conta única seja a 1300001-2, que é aplicado no FIF TES e cujo rendimento é contabilizado a favor do Tesouro do Estado.

Os saldos que são deduzidos quando da conciliação da conta única do Tesouro são aqueles pertencentes às UGs cuja conta

única (no banco) é diversa da 1300001-2. Aparecem na lista com Situação = Excluído.

Ressaltamos que as Contas Únicas das Unidades Gestoras responsáveis pela movimentação de recursos do Fundo Estadual de Saúde, conforme destacadas na tabela acima, estão registradas no sistema Siafem sob a Conta Única de Movimentação Geral do Estado, operacionalizada pelo Banco do Brasil, Agência 1897, Conta Corrente nº 1300001-2. Adicionalmente, é importante destacar que a Conta Única específica do Fundo Estadual de Saúde está cadastrada no mesmo banco, Agência 1897, Conta Corrente nº 1300097-7. **Tal configuração sugere possível descumprimento ao artigo 33 da Lei nº 8080/1990, que determina que os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde sejam depositados em contas especiais, em cada esfera de atuação governamental, e administrados sob a supervisão dos respectivos Conselhos de Saúde³⁹⁹.**

Adicionalmente, no processo de conciliação referente à Conta Única, encaminhado em dezembro de 2023, observou-se que os saldos desses recursos não foram subtraídos do montante total da Conta Única investido no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa. Conseqüentemente, esses saldos encontravam-se aplicados no referido fundo, e os rendimentos auferidos foram incorporados ao Tesouro Estadual, não havendo o rateio dessas parcelas para as demais unidades gestoras titulares do recurso. Isso perdurou durante todo o exercício.

Figura 68 - Saldos da Conta Única

CONTA : 1.1.1.1.1.02.02 - = CONTA UNICA-BB					
Data/Hora 29/12/2023 11:33					
UG/Gestão	-	CC	Saldo	-	Situaçã(-)
030001/00001		1.759.30.022	405.551,42		
030030/00001		1.759.30.022	25.306.885,22		
090051/00001		1.659.20.001	20.710.237,17		
092284/09056		1.659.50.001	2.825.386,59		
092684/09060		1.659.50.001	143.356,47		
102494/10063		1.540.10.001	6.414,78		
482894/48062		1.540.10.001	4.602.624,88		

Fonte: Resposta a requisição DCG-1 nº 03/2024 (Doc.: CTU_2912, planilha movimento raspa).

³⁹⁹ Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990

Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm

Figura 69 - Saldos da Conta Única: montantes subtraídos da conciliação⁴⁰⁰

CONTA : 1.1.1.1.1.02.02 - = CONTA UNICA-BB				
Data/Hora 29/12/2023 11:33				
UG/Gestão	CC	Saldo	Situação	
090097/00001	1.659.10.001	1.139.593,86	Excluído	
090099/00001	1.659.10.001	35.754,68	Excluído	
200002/00001	1.500.10.001	972.786.457,97	Excluído	
200088/00001	1.500.10.001	175.376,32	Excluído	
200099/00001	1.500.10.001	272.433,56	Excluído	

Fonte: Resposta a requisição DCG-1 nº 03/2024 (Doc.: CTU_2912, planilha movimento raspa).

No que concerne à estrutura contábil, o exame do plano de contas revela que o Fundo de Investimento em Renda Fixa possui uma codificação contábil particularizada (11111.50.11). Esta classificação é especificamente atribuída para acolher os registros das alocações de recursos empreendidas tanto pela entidade do Tesouro⁴⁰¹ quanto pelas demais Unidades Gestoras⁴⁰² que, à primeira vista, optaram por manter o recurso em conta corrente e não em aplicação financeira. Tal disposição contrasta com a prática observada no Fundo BB Renda Fixa SD Diferenciado, onde se verifica a ausência de classificação contábil específica no plano de contas, essenciais para a reclassificação dos montantes previamente registrados em Conta Única e aplicados no respectivo fundo, conforme ilustrado abaixo.

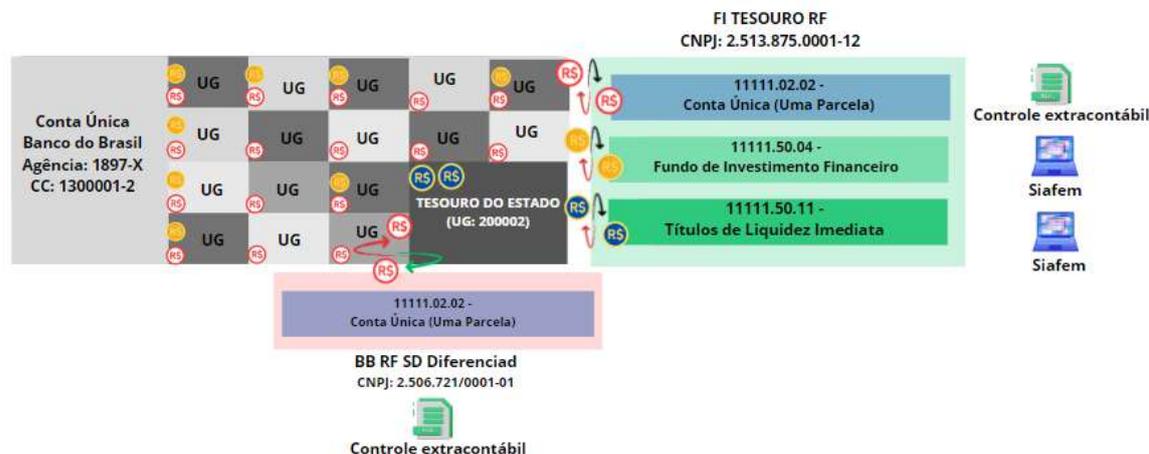
⁴⁰⁰ Tais saldos são deduzidos da conciliação, uma vez que estão alocados em contas bancárias distintas da Conta Única (Agência: 1897-X, CC: 1300001-2). A título exemplificativo, podemos citar:

- Os recursos depositados no FUNDES são investidos na Agência 1897-X, CC: 1300097-7.
- Quanto aos recursos advindos de restos a pagar:
 - Para a Saúde: no Banco do Brasil, Agência: 1897, CC: 1300077-2;
 - Para o Ensino: no Banco do Brasil, Agência: 1897, CC: 1300088-8.

⁴⁰¹ Classificadas na conta contábil Títulos de Liquidez Imediata (11111.50.11)

⁴⁰² Classificadas na conta contábil Fundo de Investimento Financeiro (11111.50.04)

Figura 70 - Composição dos valores contábeis do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa



Fonte: Consultas no SIAFEM e planilhas de controle (Conciliações da Conta Única e do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa) em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 03/2024.

É de crucial importância ressaltar que o acompanhamento financeiro desses investimentos registrados contabilmente como recursos depositados em conta única é executado de forma manual, em ambos os contextos, valendo-se do uso de planilhas eletrônicas desenvolvidas em Excel⁴⁰³. Este procedimento é corroborado pelos documentos de Conciliação da Conta Única e do Fundo de Investimento em Renda Fixa⁴⁰⁴ que foram apresentados. Tal prática evidencia a necessidade de um rigoroso controle para garantir a precisão e a integridade das informações financeiras, assegurando, assim, a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Na tabela e gráfico subsequente, levantamos as Unidades Gestoras com o maior volume de recursos registrados na Conta Única (contábil) ao término de cada mês do exercício de 2023. Destacamos que as referidas Unidades Gestoras não efetuaram a aplicação financeira no Fundo de Investimento Renda Fixa, conforme consulta realizada no Sigeo⁴⁰⁵.

⁴⁰³ Este procedimento, embora funcional, apresenta limitações inerentes à gestão manual, especialmente no que concerne à susceptibilidade a erros de inserção de dados, dificuldades na atualização em tempo real dos saldos e potenciais riscos à segurança das informações financeiras. Ademais, a prática vigente resalta a necessidade premente de modernização dos processos de controle financeiro, visando uma maior eficácia, transparência e segurança na administração dos recursos públicos, elementos fundamentais para a integridade e a confiabilidade do sistema financeiro governamental. A adoção de sistemas automatizados e integrados de gestão financeira emerge, portanto, como uma estratégia imperativa para o aprimoramento da governança fiscal e a otimização da gestão de ativos públicos.

⁴⁰⁴ Em resposta a requisições de documentos e informações DCG-1 nº 03/2024 e anteriores.

⁴⁰⁵ Na verificação dos saldos contábeis associados à conta contábil do Fundo de Investimento Financeiro (11111.50.04), observou-se a ausência de aplicações financeiras realizadas pelas respectivas Unidades Gestoras, com exceção do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que procedeu à transferência dos recursos "depositados" na Conta Única para a devida aplicação financeira a partir de novembro de 2023.

Tabela 233 - Saldos da Conta Única por Unidade Gestora

R\$ Milhares

DATA	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA (UG:010001)	TRIBUNAL DE JUSTICA (UG: 030001)	FED-TRIBUNAL DE JUSTICA (UG: 030030)	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (UG: 020001)	DEMAIS UG	TOTAL
202301	451.995	141.833	5.805	38.160	80.894	718.686
202302	459.155	138.329	1.516	40.555	96.305	735.860
202303	461.638	135.554	17.182	38.885	65.989	719.248
202304	470.176	133.099	2.346	41.629	65.631	712.881
202305	475.969	130.514	9.364	41.705	67.134	724.686
202306	483.180	127.632	21.857	42.463	59.311	734.443
202307	488.749	127.772	69	43.494	63.451	723.536
202308	495.631	126.330	12.887	45.646	59.916	740.411
202309	502.327	124.260	13.862	46.476	78.407	765.332
202310	504.672	123.455	101.138	48.337	98.179	875.781
202311	238.480	118.287	11.385	-	77.002	445.154
202312	242.410	105.336	38.066	-	227.975	613.786

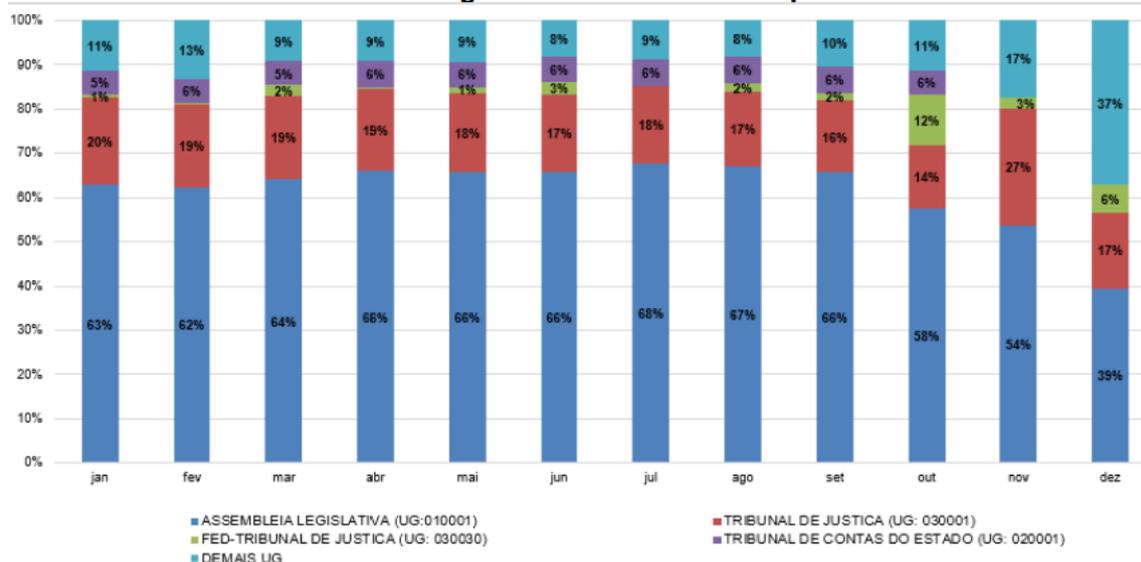
Fonte: Sigeo

Filtros aplicados:

Código Nome Subitem: 111110202 - = CONTA UNICA-BB

Tipo de Administração: administração direta, indireta e empresa de economia mista não dependente

Gráfico 22 - Volume de recursos registrados na Conta Única por Unidade Gestora



Fonte: Sigeo

Filtros aplicados:

Código Nome Subitem: 111110202 - = CONTA UNICA-BB

Tipo de Administração: administração direta, indireta e empresa de economia mista não dependente

O volume de saldo de recursos contabilizados em Conta Única, sem aplicação financeira pelo titular dos recursos, revela fragilidade na gestão de tesouraria do Governo do Estado, diante da ausência de normas oficiais de procedimentos que devem ser adotados pelas unidades gestoras, e a

disseminação da informação de que o fundo de investimento do Estado não possui aplicação automática e, portanto, a aplicação dos recursos das demais UGs dependem de comando específico no SIAFEM a ser realizado por cada titular dos recursos. Ressalta a necessidade de revisão das políticas e estratégias de gestão. A transparência é fundamental.

Diante dessa lacuna, o Tesouro do Estado (UG: 200002) assumiu a gestão desses recursos, procedendo a aplicação no respectivo Fundo de Investimento Renda Fixa e apropriando-se dos rendimentos financeiros gerados⁴⁰⁶.

Esta medida resultou em uma distorção na correta classificação dos recursos, os quais, apesar de estarem contabilizados na conta corrente bancária “Conta Única”, encontram-se, na realidade, aplicados no Fundo de Investimento Renda Fixa e Fundo BB Renda Fixa SD Diferenciad. O procedimento de não reconhecimento contábil da aplicação financeira destes recursos infringe o **princípio da fidedignidade dos registros contábeis**⁴⁰⁷, **afetando gravemente a transparência e comprometendo a integridade dos controles internos**, especialmente no que tange ao confronto documental (extratos bancários) com os saldos contábeis. É imperativo ressaltar que as operações conduzidas pelo Centro de Gestão da Conta Única⁴⁰⁸ e pelas demais Unidades Gestoras Financeiras necessitam ser efetuadas de maneira coordenada, assegurando que os recursos da Conta Única sejam gerenciados com transparência e de acordo com as demandas de liquidez e os propósitos financeiros das unidades governamentais. No entanto, a prática em análise denota uma sobreposição de competências e responsabilidades, que acarretam conflitos operacionais e comprometimento do exercício pleno das atribuições

⁴⁰⁶ O Departamento de Finanças do Estado, em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 03/2024, informou que:
 Item 05 – Os saldos das contas únicas das demais unidades gestoras depositados na Conta Única, ao final do dia, são aplicados no FIF TES.
 Item 5.1 – Não. Os rendimentos apurados são apropriados para o Tesouro.

⁴⁰⁷ Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (9ª edição, p. 29): “Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material”.

⁴⁰⁸ Decreto nº 66.457, de 28 de janeiro de 2022

Artigo 79 - O Centro de Gestão da Conta Única do Estado tem as seguintes atribuições:

I - realizar:

- a) o registro e acompanhamento dos ingressos e desembolsos de recursos financeiros efetuados na Conta Única do Tesouro;
 - b) a classificação e o registro contábil dos ingressos de recursos na Conta Única do Tesouro;
 - c) as conciliações bancárias da Conta Única do Tesouro com os registros do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM/SP;
 - d) as movimentações das contas bancárias de titularidade do Estado;
- II - efetuar, controlar e registrar as aplicações das disponibilidades financeiras do Tesouro.

pelas Unidades Gestoras Financeiras⁴⁰⁹: referidas unidades possuem como encargos a centralização das atividades bancárias e transações financeiras, além de exercer a administração e o controle dos recursos financeiros sob sua responsabilidade, inclusive os que transitam pela conta única e, paralelo a isso, o Centro de Gestão da Conta Única possui atribuição de gerir esta conta, inclusive a aplicação financeira de recursos por ventura não aplicados pela Unidade Gestora titular.

Esta ação resulta em implicações significativas, destacando-se o fato de que os rendimentos provenientes dessas aplicações financeiras, no total de R\$ 95,1 milhões⁴¹⁰, não são adequadamente revertidos às respectivas unidades gestoras, provocando desequilíbrios na distribuição de receitas financeiras e comprometendo a equidade na gestão de recursos públicos, inclusive de recursos financeiros vinculados estaduais⁴¹¹, na medida em que as unidades gestoras não recebem os rendimentos atribuíveis a seus recursos, **implicando uma distribuição desigual dos benefícios financeiros e afetando a autonomia dessas unidades na gestão de seus recursos**. Isso realça a importância de revisar e fortalecer os procedimentos e políticas de aplicação e alocação de rendimentos para garantir uma administração equitativa e eficaz dos recursos públicos.

d) Achado nº 04 - Apropriação dos rendimentos das demais UG's aplicados, pelo Tesouro do Estado, no Fundo BB RF SD Diferenciad

A partir da análise da planilha de controle e dos extratos bancários da conta única e das aplicações financeiras vinculadas a conta correspondente, identificou-se a movimentação financeira diária da Conta Única para a respectiva aplicação financeira e o respectivo resgate em dia subsequente dos recursos das demais unidades gestoras registrados em Conta Única.

Durante esse processo, as aplicações financeiras **geraram rendimentos que totalizaram R\$ 1,55 milhão**. Esses valores foram

⁴⁰⁹ Decreto nº 67.447, de 13 de janeiro de 2023 - Estabelece normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2023, e dá providências correlatas

Artigo 3º - A gestão dos recursos orçamentários e financeiros far-se-á através das seguintes unidades:

[...]

II - Unidade Gestora Financeira - UGF, unidade responsável pela **gestão e controle dos recursos financeiros**, que **centraliza as operações e transações bancárias**;

⁴¹⁰ Somatório dos rendimentos decorrentes das seguintes aplicações financeiras (achados 4 e 5):

BB RF SD Diferenciad (Conta Única das demais UG): R\$ 1.545.609

FI TESOURO RF (Conta Única das demais UG): R\$ 93.547.587

⁴¹¹ Recursos do Fundo Especial de Despesa do Tribunal de Justiça vinculados a expansão e ao aperfeiçoamento da atividade jurisprudencial e a modernização da administração do Tribunal, conforme o artigo 2º da Lei nº 8.876/1994. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1994/lei-8876-02.09.1994.html>. Acesso em: 01 abr. 2024.

apropriados pelo Tesouro do Estado (UG: 200002) sem a devida distribuição proporcional desses rendimentos às unidades gestoras detentoras dos recursos originais.

Tabela 234 - Movimentação financeira do Fundo BB RF SD Diferenciad. R\$ Milhares

	SALDO ANTERIOR	APLICAÇÕES (+)	RESGATES (-)	RENDIMENTO (+)	SALDO ATUAL
202301	1.065	103.395	102.476	53	2.037
202302	2.037	37.076	36.840	20	2.292
202303	2.292	57.440	57.827	33	1.938
202304	1.938	119.781	118.769	62	3.012
202305	3.012	240.541	241.597	126	2.082
202306	2.082	103.876	81.813	49	24.195
202307	24.195	115.941	138.202	70	2.004
202308	2.004	64.205	64.199	38	2.049
202309	2.049	458.465	458.721	214	2.007
202310	2.007	68.494	67.998	35	2.538
202311	2.538	803.103	800.983	340	4.998
202312	4.998	606.094	581.598	506	30.000
TOTAL	50.218	2.778.412	2.751.022	1.546	79.153

Fonte: Extratos bancários das aplicações financeiras vinculadas a Conta Única em resposta as Requisições de documentos e informações DCG-1 nº 33/2023, 56/2023 e 03/2024

e) Achado nº 05 - Apropriação dos rendimentos das demais UG's, de recursos aplicados pelo Tesouro do Estado, no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa

As aplicações financeiras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa oriundas das Contas Únicas das demais Unidades Gestoras, **em 2023, totalizaram o montante de R\$ 93,55 milhões**, cujos valores foram apropriados e destinados para o Tesouro do Estado (UG: 200002), uma vez que não ocorre o rateio desses rendimentos para as demais Unidades Gestoras⁴¹², as quais os recursos pertencem. Na figura abaixo é possível identificar o controle da apropriação desses recursos pelo Tesouro do Estado, assim como a apropriação pelo Tesouro do percentual de 2% sobre os rendimentos auferidos pelas demais Unidades Gestoras, na aplicação dos recursos no respectivo fundo⁴¹³.

⁴¹² O Departamento de Finanças do Estado, em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 03/2024, informou que:

Item 05 – Os saldos das contas únicas das demais unidades gestoras depositados na Conta Única, ao final do dia, são aplicados no FIF TES.

Item 5.1 – Não. Os rendimentos apurados são apropriados para o Tesouro.

⁴¹³As aplicações financeiras realizadas pelas Demais Unidades Gestoras no fundo supracitado são registradas por meio da conta contábil denominada "Fundo de Investimento Financeiro" (1111.50.04).

Figura 71 – Registros dos Controles dos Rendimentos do Fundo de Investimento Tesouro RF

Mês	Dia	Movimento	Tesouro	Ctu Ugs	2% Demais Ugs	Rend. Diário Total
2023/08	31/08/2023	-218.653.737,00	13.735.355,50	304.042,87	76.879,24	14.116.277,61
2023/09	29/09/2023	-565.400.082,53	18.997.136,76	450.343,01	106.963,00	19.554.442,77
2023/10	31/10/2023	-280.485.946,52	14.428.040,79	452.065,72	85.711,97	14.965.818,48
2023/11	30/11/2023	-328.519.238,78	15.351.492,65	195.107,26	97.859,59	15.644.459,50
2023/12	29/12/2023	531.946.075,25	12.310.729,01	266.790,40	7.586,25	12.585.105,66

Fonte: Planilha de Conciliação do FIF I – Tesouro (Doc. Aplicações_2023_Q3).

Os rendimentos das aplicações do próprio Tesouro, da Conta Única das demais Unidades Gestoras (Ctu UGs) e os 2% dos rendimentos das aplicações das Demais Unidades Gestoras são incorporados como rendimentos do Tesouro do Estado e registrados contabilmente como tal, conforme ilustrado abaixo.

Figura 72 – Registros dos Rendimentos Consolidados do Fundo de Investimento Tesouro RF apropriados pelo Tesouro do Estado

Saldo BB					Diferença			RENDIMENTOS		
FIF TESOURO	CONTA ÚNIC	Demais UGs	FIF I TOTAL	Saldo BB	Diferença	FIF TESOURO	Demais UGs	Total		
31/08/2023	33.523.528.808,98	738.404.226,60	9.684.642.409,50	43.946.575.445,08	0,00	14.116.277,61	3.753.839,67	17.870.117,28		
29/09/2023	32.396.713.961,11	763.380.545,70	9.688.576.835,27	42.848.671.342,08	0,00	19.554.442,77	5.223.123,58	24.777.566,35		
31/10/2023	30.838.178.739,59	873.265.634,99	9.475.261.883,95	41.186.706.258,53	0,00	14.965.818,48	4.185.200,66	19.151.019,14		
30/11/2023	31.255.202.170,85	440.907.400,51	9.428.166.343,29	41.124.275.914,65	0,00	15.644.459,50	4.379.083,23	20.023.542,73		
29/12/2023	28.879.705.217,31	582.601.433,65	9.275.334.347,98	38.737.640.998,94	0,00	12.585.105,66	4.020.503,79	16.605.609,45		

Fonte: Planilha de Conciliação do FIF I – Tesouro (Doc. Aplicações_2023_Q3).

Consultamos, no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), o registro contábil. A figura a seguir evidencia o registro da apropriação dos rendimentos acumulados pelo Tesouro do Estado, referente a 29/12/2023, confirmando: apropriação desses rendimentos pela UG Tesouro e a falta de transparência desses registros contábeis quanto a origem das respectivas apropriações.

Figura 73 - Consulta SIAFEM registro de apropriação de rendimentos das demais UGs pela UG Tesouro

```

SIAFEM2023-CONTAB, CONSULTAS, DETACONTA (DETALHA CONTA CONTABIL) - SERPRO
CONSULTA EM 04/04/2024 AS 15:09
DATA EMISSAO : 29DEZ2023
DATA LANCAMENTO : 29DEZ2023
UNIDADE GESTOR
GESTAO
CNPJ/CPF/UG FAVORECIDA:
GESTAO FAVORECIDA :

EVENTO INSCRICAO DO EVENTO REC/DESP CLASSIFIC FONTE V A L O R
550592 111115011 150010001 12.585.105,66
900601 13210011 445210101 150010001 12.585.105,66

OBSERVACAO :
INCORPORACAO DOS RENDIMENTOS DE APLICACOES FINANCEIRAS
FIF TESOURO I - BB REF DIA 29/12/2023

LANCADA POR : 1 EM : 02JAN2024 AS 14:27
  
```

Fonte: Siafem.

f) Achado nº 06 - Apropriação dos rendimentos oriundos das aplicações realizadas pelas Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa

Verificamos na planilha de controle referente a conciliação do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa que 2% do percentual das aplicações financeiras das demais unidades gestoras realizadas pelas mesmas no respectivo fundo de investimento e contabilizadas na conta contábil de Fundo de Investimento Financeiro (1111.50.04) foi apropriado pelo Tesouro do Estado, conforme ilustrado a seguir.

Figura 74 - Registro dos Controles de Apropriação dos Rendimentos de 2% das Aplicações das Demais Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa pelo Tesouro do Estado

FIF I TES		FIF I - TESOURO - 111115011		4.265.161,81		
Mês	Dia	Movimento	Tesouro	Ctu Ugs	2% Demais Ugs	Rend. Diário Total
2023/08	31/08/2023	-218.653.737,00	13.735.355,50	304.042,87	76.879,24	14.116.277,61
2023/09	29/09/2023	-565.400.082,53	18.997.136,76	450.343,01	106.963,00	19.554.442,77
2023/10	31/10/2023	-280.485.946,52	14.428.040,79	452.065,72	85.711,97	14.965.818,48
2023/11	30/11/2023	-328.519.238,78	15.351.492,65	195.107,26	97.859,59	15.644.459,50
2023/12	29/12/2023	531.946.075,25	12.310.729,01	266.790,40	7.586,25	12.585.105,66

Fonte: Planilha de Conciliação do FIF I – Tesouro (Doc. Aplicações_2023_Q3).

Em relação aos 2% dos rendimentos das aplicações das Demais Unidades Gestoras incorporados como rendimentos do Tesouro do Estado, uma parcela significativa desses recursos possui sua natureza vinculada⁴¹⁴, conforme demonstrados nos gráficos subsequentes.

⁴¹⁴ O Glossário de Termos disponibilizado pelo Governo do Estado de São Paulo na internet, referente à classificação das receitas públicas, especialmente no que diz respeito à categorização por fonte, apresenta a classificação seguinte:

1. Tesouro – Registra as receitas próprias, decorrentes da competência tributária do município (IPTU, ITBI, ISS, Contribuições de Melhoria, Taxas, etc.), receitas de serviços, industriais, patrimoniais, ou de transferências constitucionais referentes à repartição de impostos (FPM, ICMS, IPVA, ITR, Lei Kandir, etc.). São receitas, normalmente, sem vinculações, exceto as aplicações percentuais mínimas em Educação e Saúde, as receitas de multas de trânsito, taxa de vigilância sanitária, etc.;
2. Transferências e Convênios Estaduais – Vinculados – Registra as transferências recebidas do Estado por mandamento constitucional e vinculadas a uma finalidade específica (algumas receitas da Saúde, QESE, FUNDEF, etc.) ou decorrentes de convênios (Transferências Voluntárias);
3. Recursos Próprios de Fundos Especiais de Despesas – Vinculados – São receitas geradas pelo próprio fundo, por exemplo, as receitas de festas e de vendas de artesanato do Fundo Social de Solidariedade, a utilização remunerada de um tomógrafo de um Hospital Municipal por um Plano de Saúde particular, revertendo essa receita ao Fundo Municipal de Saúde. Por serem arrecadadas pelo próprio fundo, são vinculadas às suas próprias despesas. As receitas originadas da fonte Tesouro e repassadas ao Fundo, como a parte dos impostos destinada à Educação (Fundo Municipal de Educação) e à Saúde (Fundo Municipal de Saúde) são registradas na fonte Tesouro;
4. Recursos Próprios da Administração Indireta – Registra as receitas geradas pelos órgãos da Administração Indireta no exercício de suas atribuições legais, como a receita industrial e de serviços de uma Autarquia de Água e Esgoto. Normalmente são destinadas a cobrir as despesas do próprio órgão da Administração Indireta;
5. Transferências e Convênios Federais – Vinculados - Registra as transferências recebidas da União por mandamento constitucional e vinculadas a uma finalidade específica (algumas receitas da Saúde, da merenda, FUNDEB Complementação, etc.) ou decorrentes de convênios (Transferências Voluntárias);
6. Outras Fontes de Recursos – Registra as receitas não enquadráveis nas hipóteses anteriores, o que se entende, a princípio, seja situação de difícil ocorrência;
7. Operações de Crédito – Registra as receitas decorrentes de operações de crédito internas e externas, que sempre serão vinculadas. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Gloss%C3%A1rio-de-Termos.aspx>. Acesso em 04/2024.

Gráfico 23 - Aplicações realizadas pelas Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa (Contabilizados na Conta do Fundo de Investimento Financeiro)

R\$ Milhares



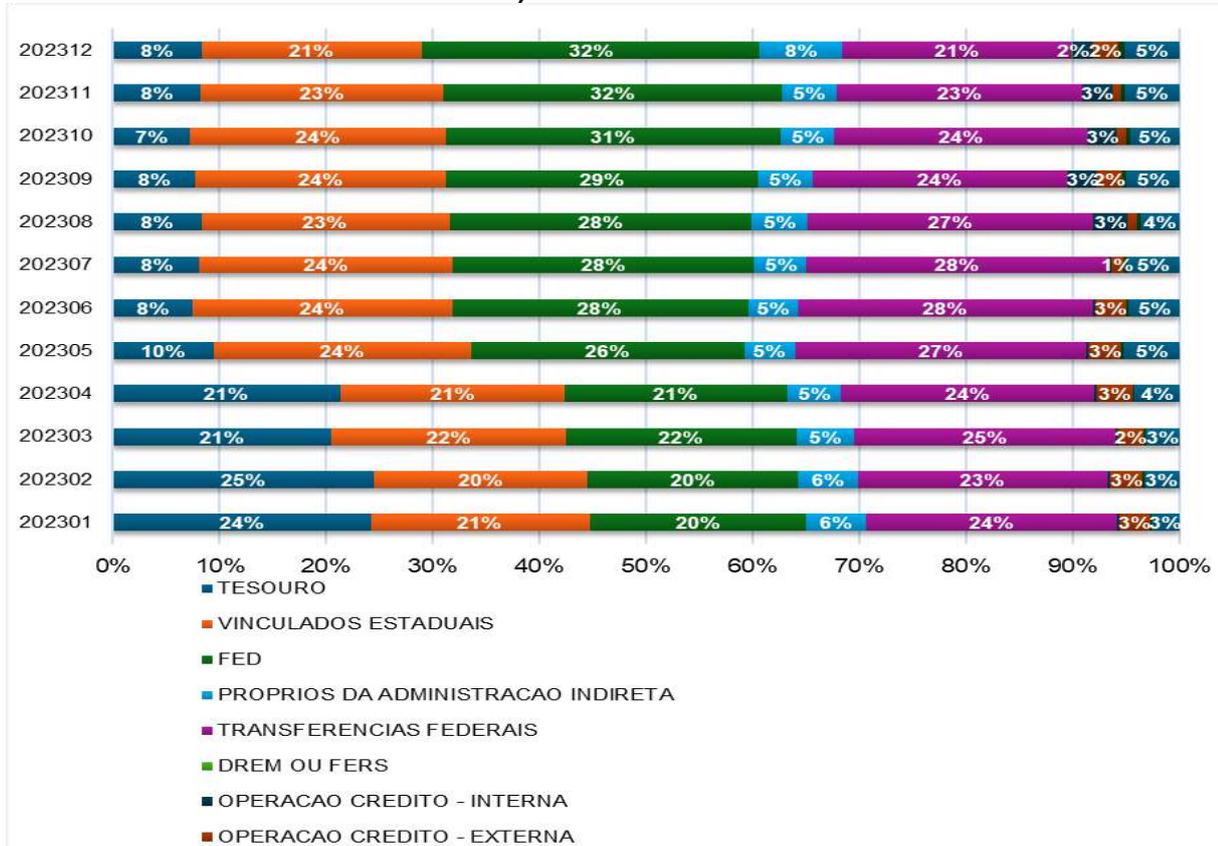
Fonte: Sigeo.

Filtros: Subitem: 11111.50.04 = Fundo de Investimento Financeiro

Tipo de Administração: Administração Direta, Autarquia, Fundação, Empresa Economia Mista-Dependente, Empresa de Economia Mista Não Dependente e Fundos.

Exclusão das fontes detalhadas: 175020001 - CIDE-Contribuição de Intervenção do domínio econômico; e 175050001 - CIDE-Contribuição de Intervenção do domínio econômico.

Gráfico 24 - Segregação das aplicações por fonte de recursos das aplicações realizadas pelas UGs no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa (Contabilizados na Conta do Fundo de Investimento Financeiro)



Fonte: Sigeo.

Filtros: Subitem: 11111.50.04 = Fundo de Investimento Financeiro

Tipo de Administração: Administração Direta, Autarquia, Fundação, Empresa Economia Mista-Dependente, Empresa de Economia Mista Não Dependente e Fundos.

Exclusão das fontes detalhadas: 175020001 - CIDE-Contribuição de Intervenção do domínio econômico; e 175050001 - CIDE-Contribuição de Intervenção do domínio econômico.

Desse modo foi solicitado via requisição de documentos e informações DCG-1 nº 36/2024, item 2, a fundamentação pela qual o Tesouro do Estado exerce a prerrogativa de apropriar-se de 2% dos rendimentos advindos das aplicações realizadas pelas outras Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, sendo informado pelo Departamento de Finanças do Estado:

Com a sistemática da Conta Única, foi possível viabilizar a centralização das aplicações financeiras do Estado, otimizando a gestão financeira dos recursos estaduais. **A gestão dessa movimentação dos recursos se a aplicação financeira no Fundo de Investimento exclusivo no agente financeiro (hoje Banco do Brasil) são da Conta Única, tendo sido estabelecido esse percentual revertido como receita orçamentária de aplicação financeira na fonte Tesouro a título de gestão dos investimentos junto ao agente financeiro.**

Concluimos que não existe base normativa ou regulamentar que justifique a apropriação desse percentual das aplicações financeiras realizadas pelas Unidades Gestoras no respectivo Fundo, que totalizaram **R\$ 23,8 milhões** em 2023, e foram revertidas para o Tesouro do Estado (UG: 200002). Essa prática viola os princípios de administração financeira definidos na Lei nº 4.320/1964, especialmente os princípios da legalidade e transparência.

g) **Achado nº 07 - Gestão de Erros Operacionais**

Foram identificados erros operacionais decorrentes de inadequado cadastramento de Unidades Gestoras⁴¹⁵ no Banco do Brasil, refletindo na realização de débito indevido na Conta Única, correspondente ao montante financeiro de **R\$ 67,8 milhões**⁴¹⁶.

Esse evento indica uma **falha de controle mais ampla no gerenciamento das contas bancárias vinculadas a diferentes CNPJs das Unidades Gestoras**, conforme apontado no Relatório das Contas do Governador do exercício de 2022⁴¹⁷. Tal relatório critica a ausência de um sistema centralizado para o levantamento e controle das contas bancárias ativas e inativas, o que eleva os riscos de contas não estarem corretamente atreladas às Unidades Gestoras responsáveis e de registros de saldos que não possuem lastro adequado em termos de conferência ou contas bancárias, comprometendo a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos, o que coaduna com o incidente relatado.

5 FISCALIZAÇÃO EM OUTRAS CONTAS BANCO MOVIMENTO

5.1 APRESENTAÇÃO DOS ACHADOS

Foram submetidas à avaliação treze contas bancárias⁴¹⁸ geridas pela Administração Direta do Estado, as quais, conforme registrado no Siafem,

⁴¹⁵ Em consulta realizada no Siafem 2022 não foi possível identificar a existência da respectiva Unidade Gestora. Tal evento decorreu da reestruturação administrativa dos órgãos e unidades gestoras, em 2023.

⁴¹⁶ Requisição dos documentos e informações DCG-1 nº 56/2023, item 3.

Em resposta a requisição acima indicada, o Departamento de Finanças do Estado informou:

Em 05/04/2023, a Ordem bancária 2023OB00001, no valor de R\$ 67.828.675,93, emitida pela UG 482497/48058 – Unicamp – Fundes-LC141, foi indevidamente debitada na conta única do Tesouro. O valor estava disponível na conta do fundes (1300097-7). O fato deu-se em virtude de erro no cadastramento da nova UG/Gestão.

⁴¹⁷ TC-005128.989.22-05, Evento 99, arquivo: 2. LRF, Ensino, Saúde, Restrições de último mandato, p. 344 e 345.

⁴¹⁸ Os critérios utilizados para selecionar as contas bancárias para auditoria foram a **representatividade** quanto aos **ingressos** entre os exercícios de **2021 e 2022**, considerando ainda o montante de **entradas** no período de janeiro a março de 2023, e a **exclusão das contas que movimentam ou movimentaram durante os exercícios em análise os recursos vinculados federais** e do **Fundo Especial de Despesa** objeto de fiscalização das DF's. Foram selecionadas as contas bancárias registradas na conta banco movimento (1.1.1.1.1.19.02) de maior representatividade.

apresentaram um saldo de **R\$ 1,2 bilhão** ao término do exercício de 2023. Análise detalhada de todas as contas selecionadas constou dos relatórios quadrimestrais submetidos como instrução em processo próprio de acompanhamento orçamentário e financeiro do exercício de 2023⁴¹⁹.

Considerando os dados analisados neste tópico de Caixa e Equivalentes de Caixa, o impacto das discrepâncias identificadas revelou-se não significativo⁴²⁰ no contexto do Balanço Patrimonial do ano em questão, tendo em vista que a distorção de maior relevância identificada, relacionada às contas do Tribunal de Justiça (**R\$ 12,02 bilhões**⁴²¹), foram ajustadas em novembro/2023, após requisições e reuniões realizadas por esta fiscalização.

Contudo, apesar do baixo impacto das diferenças apuradas em 31/12/2023 (tabela a seguir) para fins de Balanço Geral do Estado, **ponto importante que implica em ressalva na opinião desta fiscalização é a ausência de normatização de procedimentos contábeis e de controles internos capazes de evitar que contas contábeis destinadas ao registro de dinheiro público (orçamentário ou não), permaneçam com saldos fictícios, com baixo ou nenhum controle de conciliação com o real saldo disponível em conta bancária.**

Tabela 235 - Contas bancárias selecionadas e diferenças apuradas R\$ Milhares

Unidade Gestora	Domicílio Bancário	Saldo contábil (31/12/2023) ⁽¹¹⁾	Extrato bancário (31/12/2023) ⁽¹²⁾	Diferença ⁽¹³⁾	Achados nº
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (UG: 260001)	00101897001396528	-	772.865	-772.865	08
Programa de Incentivo ao Esporte (PIE - UG: 410002) ⁽¹⁾	00101897000200263	5.298	81.997	-76.699	09
Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (UG: 030055) ⁽²⁾	00105905130259772	410.754	199.641	211.113	10
Precatórios Ordem Cronológica (UG: 030051) ⁽²⁾	00105905130258636	813.921	173.413	640.508	10
Tesouro do Estado - Despesa com Pessoal (UG: 200002)	00101897001396528	-	16.464	-16.464	11

⁴¹⁹ TC-007732.989.23. Acompanhamento Orçamentário e Financeiro das contas do governador – exercício de 2023.

⁴²⁰ Impacto de 0,37% do subgrupo de Caixa e Equivalentes.

⁴²¹ Baixa segregada da seguinte forma:

Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130259772): R\$ 6,674 bilhões

Ordem Cronológica (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130258636): R\$ 5,35 bilhões

Tesouro do Estado (UG: 200002) ⁽³⁾	00101897000051713	-	-	-	-
Tesouro do Estado (UG: 200002) ⁽⁴⁾	00101897000071080	-	-	-	-
Tesouro do Estado (UG: 200002) ⁽⁵⁾	00101897000090298	-	-	-	-
Tesouro do Estado (UG: 200002) ⁽⁶⁾	00101897000098191	-	-	-	-
Tesouro do Estado (UG: 200002) ⁽⁷⁾	00101897002831600	-	-	-	-
Tesouro do Estado (UG: 200002) ⁽⁸⁾	00101897004414721	-	-	-	-
Tesouro do Estado (UG: 200002) ⁽⁹⁾	00101897004419480	-	-	-	-
Tesouro do Estado (UG: 200002) ⁽¹⁰⁾	0010189700445278X	-	-	-	-
Total		1.229.973	1.244.380	-14.407	-

Fonte:

- (1) Secretaria de Esportes
 (2) Tribunal de Justiça
 (3) ANP - Royalties Petróleo
 (4) Simples Nacional
 (5) Estado de São Paulo (Linha 13 Jade/CTPM)
 (6) BNDES – Linha 6 laranja do metrô
 (7) Desoneração ICMS Exportação
 (8) F E P - Lei nº 7.525
 (9) I P I / EXPORT
 (10) F P E - FUNDO DE PART. EST
 (11) Sigee
 (12) Extratos bancários encaminhados em resposta a requisição DCG-1 nº 03/2024, 04/2024, 05/2024 e 06/2024
 (13) Diferença = Saldo contábil - extrato bancário

5.2 ACHADO DE AUDITORIA Nº 08 (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA – RECURSOS MOVIMENTADOS FORA DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FINANCEIRAS DO ESTADO)

Em dezembro de 2023, registrou-se uma distorção financeira acumulada, totalizando **R\$ 772,86 milhões** em aplicação financeira automática (BB FEFI Curto Prazo Automático Fundo de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento⁴²²), vinculada à conta banco movimento⁴²³ da Secretaria Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística. Esses recursos advêm das tarifas cobradas pela utilização dos recursos hídricos nas respectivas bacias hidrográficas, arrecadados tanto pelas próprias bacias quanto pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE). Estes são, ao término do dia, transferidos para a conta do FEHIDRO (Fundo Estadual de Recursos Hídricos), objeto de análise⁴²⁴.

⁴²² CNPJ: 20.216.410/0001-81.

⁴²³ Banco do Brasil, Agência 1897-X, Conta: 20026-3 (FEHIDRO COBRANÇA).

⁴²⁴ Em resposta ao item 2, requisição de documentos e informações DCG-1nº 029/2024. Existência de 21 contas bancárias de cobrança que arrecadam esses valores e remetem a conta do FEHIDRO.

Foi igualmente informado⁴²⁵ que a Desenvolve SP⁴²⁶, na qualidade de administradora do referido fundo, prescinde da utilização do Siafem para o gerenciamento de suas operações orçamentárias e financeiras, incluindo, mas não limitando-se a pagamentos efetuados a fornecedores e demais desembolsos. Tais despesas, conforme evidenciado nos extratos bancários apresentados, são registradas contabilmente, no Siafem, em favor do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), sem a devida identificação dos beneficiários finais, o que explica a ausência na emissão de programações de desembolsos e ordens bancárias⁴²⁷.

A principal inconsistência identificada se dá nos critérios contábeis adotados. **O reconhecimento de parcela das receitas que ingressam na respectiva conta de cobrança pelo uso da água** se dá com a entrada dos recursos em banco de forma intempestiva pela Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, em contrapartida o reconhecimento da despesa ocorre de forma subsequente no qual o Gabinete do Secretário (UG: 260101) emite uma Nota de Lançamento em favor do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO). Nesse caso, não se tem controle pelo Siafem dos pagamentos realizados pela FEHIDRO, uma vez que todo o processamento e controle ocorre fora do sistema oficial de contabilidade do Estado. Tratando-se de conta bancos, o impacto disso é a impossibilidade de conciliar valores lançados nos extratos bancários com os registrados contabilmente em Sistema de Informações Financeiras e Orçamentárias do Governo do Estado. A divergência diagnosticada em 31/12/2023 é de **R\$ 772,86 milhões**.

Por fim, identificou-se também incongruência entre parcela dos valores arrecadados e aqueles contabilizados, infringindo o princípio contábil da competência. O descompasso, quantificado em **R\$ 16 milhões**, decorre da prática de basear os registros no Siafem em valores explicitados nos memorandos expedidos pela Coordenadoria de Recursos Hídricos, englobando tanto o montante principal quanto contribuições relativas ao PASEP, o que, ocasionalmente, pode ocasionar o acúmulo de registros em meses específicos⁴²⁸.

⁴²⁵ Ofício SECOFEHIDRO nº 029/2024, em 04 de abril de 2024, recebido em resposta ao item 9 da requisição de documentos e informações DCG-1 nº 24/2024.

⁴²⁶ Em resposta ao item 9, requisição de documentos e informações DCG-1 n.º 29/2024.

⁴²⁷ Em resposta ao item 15, requisição de documentos e informações DCG-1 n.º 29/2024.

⁴²⁸ Em resposta ao item 7, requisição de documentos e informações DCG-1 n.º 29/2024.

5.2.1 Evidências

Identificou-se uma discrepância de **R\$ 772,86 milhões** entre os saldos contábeis e bancários, decorrente de um exame detalhado dos registros contábeis, extratos bancários e relatórios internos fornecidos pela Desenvolve SP, em consonância com a documentação e informações disponibilizadas pela Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística⁴²⁹, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 236 - Comparativo entre registros contábeis, relatórios de controle da Desenvolve SP e extratos bancários R\$ Milhares

Mês	Valor registrado na Contabilidade (Siafem) ⁽¹⁾			Saldo Atual A	Controle Desenvolve SP ⁽²⁾	Banco ⁽³⁾		Conciliação	
	Saldo anterior	Débito	Crédito			Relatórios Internos B	Conta Corrente C	Aplicação Financeira D	Valor registrado na contabilidade (-) Banco ⁽⁴⁾
202301	0	0	0	0	674.520	0	674.520	-674.520	0
202302	0	3.757	3.757	0	664.964	0	664.964	-664.964	0
202303	0	3.588	3.588	0	659.278	0	659.278	-659.278	0
202304	0	2.282	2.282	0	655.111	0	655.111	-655.111	0
202305	0	4.693	4.693	0	664.622	0	664.622	-664.622	0
202306	0	4.307	4.307	0	672.145	0	672.145	-672.145	0
202307	0	8.723	8.723	0	686.407	0	686.407	-686.407	0
202308	0	13.145	13.145	0	707.684	0	707.684	-707.684	0
202309	0	16.426	16.426	0	720.790	0	720.790	-720.790	0
202310	0	22.664	22.664	0	745.845	0	745.845	-745.845	0
202311	0	0	0	0	744.027	0	744.027	-744.027	0
202312	0	98.590	98.590	0	772.865	0	772.865	-772.865	0
Total	0	178.175	178.175	0	-	-	-	-	-

Fontes:

(1) Sigeo (11111.19.02 - Conta Banco do Brasil da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística; UG: 2600001)

(2) Relatório Movimentação Financeira – Sintético (Desenvolve SP)

(3) Extratos bancários encaminhados em resposta ao item 2, requisições DCG-1 nº 35/2023, 58/2023 e 04/2024

(4) Analisamos os valores registrados na Contabilidade (Siafem) em relação aos saldos da conta corrente e aplicações financeiras em banco (A-C-D).

(5) Analisamos os valores registrados no Sistema Interno da Desenvolve SP em relação aos saldos da conta corrente e aplicações financeiras em banco (B-C-D).

Notas: Os valores superestimados na contabilidade são representados com sinal positivo, ao passo que os subestimados são indicados com sinal negativo.

Entre as transações efetuadas na conta de cobrança em questão, apenas uma parte dos recebimentos é registrada no Siafem, conforme ilustrado no quadro subsequente. Na contabilidade oficial do estado, observa-se que alguns ingressos são inicialmente registrados nessa conta e posteriormente baixados, sem que outros recebimentos e seus desembolsos correspondentes sejam efetivamente contabilizados. Essa discrepância explica por que os Relatórios de Controle elaborados pela Desenvolve SP apresentam um saldo maior que o registrado na contabilidade oficial.

⁴²⁹ Em respostas as requisições de documentos e informações DCG-1 nº 35/2023, 58/2023, 62/2023 e 04/2024.

Quadro 11 - Registros das movimentações financeiras em conta bancária realizadas no Siafem

INGRESSOS	SIAFEM
(+) RECEBIMENTO DE BOLETOS COBRANÇA	X
(+) CRÉDITO DE ARRECADAÇÃO - BOLETOS	X
(+) CRÉDITO DE ARRECADAÇÃO - BOLETOS (acerto)	X
(+) CRÉDITO DE ARRECADAÇÃO - DEPÓSITOS	X
(+) RECEBIMENTO DEPÓSITO COBRANÇA	X
(+) RENDIMENTO - APLICAÇÃO FINANCEIRA	-
(+) RET. OPER. NÃO REEMBOLSAVEIS	-
(+) RET. OPER. REEMBOLSAVEIS	-
(+/-) ACERTOS	-
(+) DEMAIS CRÉDITOS	-
DESEMBOLSOS	SIAFEM
(-) TAXA DE ADMINISTRAÇÃO	-
(-) CUSTEIO	-
(-) DEV. RECURSO TOMADOR	-
(-) DEV. VALOR PAGO A MAIOR COBRANÇA	-
(-) DEVOLUÇÃO	-
(-) LIB. OP. NÃO REEMBOLSÁVEL	-
(-) LIB. OP. REEMBOLSÁVEL	-
(-) TARIFAS BANCÁRIAS	-
(-) TAXA DE LIBERAÇÃO	-
(-) TRANSF ENTRE BACIAS (acerto de arrecadação de boletos)	-
(-) TRANSF. CRÉDITO INDEVIDO	-
(+/-) ACERTOS	-

Fonte: Requisição DCG-1 nº 24/2024, item 7.

Cabe destacar que as inconsistências observadas derivam da não utilização do Siafem pela Desenvolve SP na gestão do respectivo Fundo. Como agente financeiro⁴³⁰ responsável pela administração dos recursos oriundos da cobrança pelo uso da água, a Desenvolve SP deveria manter uma contabilidade

⁴³⁰ Decreto nº 48.896, de 26 de agosto de 2004.

Artigo 9º - Ao agente financeiro, compete:

I - estabelecer os procedimentos econômico-financeiros e jurídico-legais para a análise e/ou enquadramento dos pedidos de financiamento, segundo as normas estabelecidas pelo Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - COFEHIDRO;

II - acompanhar a aplicação de recursos na execução dos empreendimentos, previamente a cada liberação, conforme o cronograma de desembolso e prestações de contas, manifestando-se conclusivamente acerca da conformidade do empreendimento em relação ao contrato e normas específicas aprovadas pelo Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - COFEHIDRO;

III - aprovar as concessões de crédito, celebrar e gerenciar os respectivos contratos;

IV - administrar os recursos financeiros constituídos a favor do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO, segundo as normas do Banco Central do Brasil;

V - gerir os recursos financeiros oriundos da cobrança pelo uso d'água, vinculando-os às sub-contas organizadas por bacias hidrográficas;

VI - contabilizar o movimento do Fundo em registro próprio, distinto de sua contabilidade geral;

VII - elaborar, mensalmente, relatório sobre a posição financeira dos recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO;

VIII - declarar, quando for o caso, a inadimplência financeira dos contratantes com o Fundo Estadual

de Recursos Hídricos - FEHIDRO, conforme normas estabelecidas pelo Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - COFEHIDRO;

IX - manter atualizado o sistema de informações gerenciais;

X - apoiar a Secretaria Executiva - SECOFEHIDRO no exercício de suas competências.

detalhada e separada para o fundo e elaborar relatórios financeiros mensais, entre outras obrigações, conforme disposto no Decreto nº 48.896/2004⁴³¹.

Os registros contábeis relacionados a arrecadação decorrente da cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas são efetuados pela Coordenadoria de Finanças da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, mensalmente no Siafem; contudo, esses são realizados em conformidade com os pedidos enviados pela Coordenadoria de Recursos Hídricos, por meio dos respectivos Memorandos da Secretaria Executiva do COFEHIDRO, que são baseados nos relatórios emitidos pelo agente financeiro, a Desenvolve SP⁴³². Nesse processo, pode ocorrer registros acumulados de períodos anteriores, o que responde a divergência de **R\$ 16 milhões**⁴³³, entre os registros contábeis e os controles realizados pela Desenvolve SP⁴³⁴, em 2023, indicando a inobservância do regime de competência⁴³⁵ da parcela dos recursos registrados, conforme tabela abaixo.

Tabela 237 - Comparativo entre os registros da cobrança pelo uso da água no sistema contábil e nos relatórios internos da Desenvolve SP⁴³⁶

R\$ Milhares

	Valor registrado na Contabilidade (Siafem) ⁽¹⁾				Controle Desenvolve SP (Relatórios Internos)
	Saldo anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual	Relatório ⁽²⁾
202301	0	0	0	0	3.123
202302	0	3.757	3.757	0	1.370
202303	0	3.588	3.588	0	2.692
202304	0	2.282	2.282	0	3.196
202305	0	4.693	4.693	0	9.020
202306	0	4.307	4.307	0	13.155
202307	0	8.723	8.723	0	15.819
202308	0	13.145	13.145	0	22.317
202309	0	16.426	16.426	0	19.398
202310	0	22.664	22.664	0	21.502
202311	0	0	0	0	19.086
202312	0	98.590	98.590	0	31.469

⁴³¹ Regulamenta o Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO, criado pela Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991, alterada pela Lei nº 10.843, de 5 de julho de 2001.

⁴³² Em resposta ao item 6, requisição de documentos e informações DCG-1 n° 29/2024.

⁴³³ É importante destacar que a divergência observada no Siafem não se relaciona com os rendimentos advindos da aplicação financeira, que totalizaram 83.096 milhões no exercício de 2023.

⁴³⁴ Validados pelos extratos bancários encaminhados.

⁴³⁵ Regime de competência garante que os fatos contábeis sejam registrados no período a que efetivamente se referem, assegurando a representação fidedigna dos registros. Os impactos da inobservância do regime de competência podem impactar: transparência e prestação de contas comprometidas; distorção no planejamento e execução orçamentária; avaliação de desempenho afetada; impacto na sustentabilidade fiscal; credibilidade internacional e acesso a financiamentos e compliance e responsabilidade fiscal.

⁴³⁶ Relatórios internos emitidos pela DesenvolveSP são passíveis de validação a partir da análise dos extratos bancários.

Total	0	178.175	178.175	0	162.146
--------------	----------	----------------	----------------	----------	----------------

Fonte:

- (1) Sigco (11111.19.02 - Conta Banco do Brasil da Secretaria Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística; UG: 2600001)
 (2) Extratos bancários encaminhados em resposta as requisições DCG-1 nº 35/2023, 58/2023 e 04/2024

Consideramos o somatório dos valores oriundos decorrentes do recebimento dos boletos de cobrança, crédito de arrecadação dos boletos e créditos de arrecadação dos boletos (acerto), crédito de arrecadação – depósitos e recebimento depósitos cobrança. Nesta análise, excluímos os seguintes recebimentos que não foram registrados no Siafem: rendimentos de aplicações financeiras, retenções de operações não reembolsáveis, retenções de operações reembolsáveis, acertos e outros créditos. Dessa forma, podemos verificar se os registros das parcelas de arrecadação registrados na contabilidade oficial do Estado estão alinhados com os relatórios de controle elaborados pela Desenvolve SP.

Destacamos que os relatórios disponibilizados pela Desenvolve SP demonstram concordância com os extratos bancários fornecidos, assim como com o Balancete Patrimonial do respectivo Fundo referente a dezembro de 2023, conforme evidenciado no **Anexo B2**⁴³⁷. No entanto, destaca-se a necessidade de integrar tais registros na contabilidade oficial do Estado de São Paulo de forma tempestiva com os fatos, inclusive respeitando o regime de competência. Isso se justifica pelo fato de que, atualmente, apenas uma parcela dos registros referentes à arrecadação pela utilização dos recursos hídricos é contabilizada, embora de forma limitada e intempestiva. O lapso temporal entre o fato gerador e seu registro contábil afeta negativamente a aderência ao princípio da competência contábil, cujo impacto foi quantificado anteriormente. Por outro lado, no Siafem, constata-se a ausência de mecanismos que permitam a identificação dos beneficiários finais dos valores registrados em virtude do roteiro contábil utilizado. As baixas são efetuadas em nome do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO)⁴³⁸, considerando que o gerenciamento dos pagamentos a fornecedores e demais despesas, identificados nos extratos bancários, é realizado pela área de Suporte a Operações da Desenvolve SP, por meio do sistema GFESP⁴³⁹, sistema sem integração com a Contabilidade Oficial do Estado.

Acerca dos riscos vinculados à gestão da conta de cobrança e das estratégias implementadas para sua mitigação, a Secretaria Executiva do FEHIDRO pronunciou-se⁴⁴⁰ da seguinte maneira:

Atualmente os recursos da cobrança são creditados em contas individuais no Banco do Brasil vinculadas aos pagamentos de boletos emitidos pelas agências de bacias ou pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE. Ao final do dia os valores são transferidos para conta da Desenvolve SP em nome do FEHIDRO (Banco do Brasil,

⁴³⁷ Enviada por e-mail em 11/04/2024, juntamente com a requisição DCG-1 nº 37/2024. Esta solicitação foi resultado da reunião ocorrida em 10/04/2024 com o responsável pelo Centro de Previsão e Acompanhamento da Receita Orçamentária do Estado (CPAR).

⁴³⁸ Em resposta ao item 9.1, requisição de documentos e informações DCG-1 nº 29/2024.

⁴³⁹ Em resposta ao item 9, requisição de documentos e informações DCG-1 nº 29/2024.

⁴⁴⁰ Em resposta ao item 17, requisição de documentos e informações DCG-1 nº 29/2024.

Agência 1897-X, Conta: 20026-3). Ocorre que, ao ser creditado em uma única conta, o recurso da Cobrança passa a ser realizado por “Centro de responsabilidade”, ou seja, uma espécie de rubrica dentro do sistema da Desenvolve SP, que separa o recurso por CBH. **Porém, a separação do recurso por Centro de Responsabilidade, ocasiona pequenas divergências que foram apuradas pela SECOFEHIDRO e solicitadas reiteradamente a correção à DSP, como, por exemplo, o lançamento de um valor pertencente a um comitê lançado em outro comitê.** A SECOFEHIDRO já solicitou, em algumas oportunidades, que **os recursos permaneçam em contas individuais na DSP**, tal como no Banco do Brasil (origem do recurso), visando a mitigação de erros operacionais. Desta forma, deveria ser aberta uma conta de cobrança para cada um dos 21 Comitês de Bacia Hidrográfica e não como ocorre hoje – uma única conta. Recentemente foi enviado à DSP o ofício SECOFEHIDRO nº 010/2024, de 1º de março de 2024, ratificando a solicitação. **Quanto à realização dos pagamentos, a DSP informa que, exceto os pagamentos a fornecedores, todas as outras transações financeiras são realizadas de forma manual.** Para mitigar possíveis riscos, estão sendo realizadas automações, em Excel, visando menor manipulação de dados.

Considerando o exposto, torna-se impraticável a detecção das inconsistências ora relatadas pela Secretaria Executiva do FEHIDRO, em virtude da inviabilidade de conduzir uma fiscalização integral das operações financeiras.

Os relatórios quadrimestrais de instrução do acompanhamento orçamentário e financeiro das contas do governador detalharam os apontamentos acima. Em informação encaminhada a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística se manifestou⁴⁴¹ sobre os apontamentos apresentados no Relatório do Primeiro Quadrimestre:

Na síntese do Apurado e Recomendações consta ainda a identificação de ausência de lançamentos contábeis em virtude da falta de integração entre os sistemas SIAFEM e Desenvolve SP.

Tendo em vista o exposto, entendemos que a única providência necessária e possível é a integração dos sistemas SIAFEM e Desenvolve SP, o que demandará tempo, e atividades conjuntas entre a Secretaria da Fazenda e o Desenvolve São Paulo.

Em relação aos apontamentos constantes no Relatório do Segundo Quadrimestre, a Coordenadoria de Finanças se manifestou⁴⁴²:

Informamos que, quanto à atualização do roteiro contábil para registro dos ingressos, aplicações e rendimentos, consultamos a Secretaria da Fazenda e Planejamento, conforme e-mail anexo, informou que a equalização deste procedimento depende do envolvimento de várias

⁴⁴¹ TC-007732.989.23, ev. 62 (Doc.: 8.1- Informação SEMIL; encaminhado pelo Departamento de Orçamento e Finanças da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística; Nº Processo:017.00140169/2023-71).

⁴⁴² TC-007732.989.23, ev. 73 (Doc.: 9- Informação SEMIL; encaminhado pela Coordenadoria de Finanças da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística; Nº Processo: 017.00028667/2024-28).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR

áreas da SEFAZ que deverão participar da avaliação e acompanhamento em razão de sua complexidade.

O Centro de Previsão e Acompanhamento da Receita Orçamentária (CPAR) da Subsecretaria do Tesouro do Estado informou⁴⁴³:

Cabe esclarecer, quanto a resposta informada pelo FEHIDRO, temos como Centro de previsão e acompanhamento da receita orçamentária – CPAR da Subsecretaria do Tesouro Estadual - STE, a informar:

- Sempre houve uma resistência dos Fundos de Financiamento e Investimentos (hoje temos 15 ativos) e só 2 utilizam o SIAFEM tanto na receita e principalmente na execução das suas despesas;
- No Caso do Fehidro já fizemos várias reuniões com a equipe financeira e orçamentária deles, na época Sr. Ruy Brasil, e conforme informado por eles, não teriam Recursos Humanos para tocar e fazer todo o processo contábil em que a Lei 4.320/64, exige. Principalmente nas suas execuções por bacias hidrográficas que estavam por volta de 22 bacias receptoras de recursos estaduais;
- A SFP sempre atendeu as demandas e dificuldades das áreas, com capacitação nas áreas das receitas e nas suas execuções com suas ferramentas (SIR/SAO / SIAFEM/ SIGEO / SEF), e a contadoria se prontificou a fazer roteiros contábeis para serem seguidos;
- A SFP através da Desenvolve/SP fez uma apresentação para todos os Fundos de Investimentos da tal situação junto ao Balanço Geral do Estado, por não constarem as suas informações completas por não estarem executando pelo SIAFEM;
- Foram abertas no SIAFEM várias fontes detalhadas por Bacias para recebimento para a cobrança do uso da água que constam as receitas no SIAFEM e na LOA do Estado, porém as suas despesas detalhadas não constam seus empenhos, suas liquidações e suas obs, só fazem um único lançamento de transferência para a UG do FEHIDRO;
- Os recursos que vem do Federal como as receitas de compensações de recursos hídricos eles executam pela sua totalidade no orçamento do Estado, até mesmo por exigência e prestação de contas do Federal;
- Quanto as receitas de inscrições de dívida ativam junto ao Setor da Tributária, citadas acima pelo FEHIDRO, foi informado na época que não teriam como abrir 22 Dares, pois, cada DARE tem um custo junto ao Banco (FEBRABAN), porém, teriam possibilidades de eles trabalharem como código de serviço no ambiente de pagamento e extrairiam relatórios para eles com a receita da dívida ativa de cada bacia, só no

⁴⁴³ Em reposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 37/2024, item 1.

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

SIAFEM que viriam tudo numa DARE só contabilmente e numa receita de Dívida Ativa das Bacias;

- O problema não está nos lançamentos das receitas orçamentárias e sim nas despesas executadas, portanto como responsável da área de orçamento da receita do Estado junto à C.O, **vemos óbices quanto há não execução do seu orçamento nas contas contábeis do SIAFEM** e não atendimento as transparências, conforme Decreto Estadual nº 58.052, 16/05/2012 que regulamenta a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, e dá providências correlatas.

No decorrer do monitoramento efetuado em 2021, concernente às recomendações e ressalvas enunciadas nos processos TC-002642.989.17 e TC-002963.989.18 – referentes às Contas Anuais da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística dos exercícios de 2017 e 2018 –, a fiscalização instou a implementação de providências imediatas que assegurassem a administração eficaz e transparente do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, em consonância com os princípios contábeis. No entanto, a fiscalização concluiu que⁴⁴⁴:

Não atendido. Persistem os apontamentos de irregularidade realizados pela equipe de fiscalização no âmbito dos TCs-2642.989.17 e 2963.989.18 (Prestação de Contas - SSRH - exercícios 2017 e 2018, respectivamente) e no relatório consolidado de 2019 (TC-002517.989.19) e 2020 (TC-004022.989.20), quanto à ausência dos dados nos Sistemas Siscoe e Audesp-Fase IV deste Tribunal, não contabilização das receitas e despesas, bem como das movimentações financeiras não realizadas pelo Fundo mediante a utilização do Sistema Siafem.

A Origem esclarece, no Arquivo: “040. Declaração Fehidro”, que o atendimento desta determinação depende da Secretaria da Fazenda e Planejamento e que o assunto foi extensamente debatido, tendo sido registrado em atas e notas técnicas.

De maneira recorrente, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem monitorado e requerido a implementação de providências para resolver as questões apontadas, especialmente no que tange à falta de sincronia entre os sistemas e outros aspectos mencionados em relatórios, os quais não são objeto desta análise específica. Da mesma forma, a fiscalização empreendida pela 9ª Diretoria de Fiscalização observou e constatou a continuidade da não integração no SIAFEM dos recursos dos fundos de investimento geridos por essa Secretaria, notadamente o FEHIDRO. No ano de 2022⁴⁴⁵, a auditoria emitiu a seguinte manifestação:

⁴⁴⁴ TC-002511.989.21-2, ev. 54, ainda em julgamento pela 2ª. Câmara do TCE SP.

⁴⁴⁵ TC-001910.989.22-7, ev. 39.

5 – Inclusão no SIAFEM da contabilidade dos recursos dos fundos de investimento, em especial o FEHIDRO.

Não atendido. Persistem os apontamentos quanto à ausência dos dados nos Sistemas Siscoe e Audesp-Fase IV deste Tribunal, não contabilização das receitas e despesas, bem como das movimentações financeiras não realizadas pelo Fundo mediante a utilização do Sistema Siafem.

Portanto, é crucial recomendar que sejam implementadas medidas corretivas para garantir a integração e o registro contábil adequado de todos os recursos recebidos e respectivos desembolsos realizados pelo FEHIDRO, assim como solucionar os problemas acima expostos, visando fortalecer a governança e a transparência na gestão dos recursos públicos em prol do Estado de São Paulo e de seus cidadãos.

5.3 ACHADO DE AUDITORIA Nº 09 (SECRETARIA DE ESPORTES – MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA SEM O DEVIDO CONTROLE CONTÁBIL E FINANCEIRO)

5.3.1 Apresentação do Achado

Identificou-se uma distorção, contabilizada a menor, no montante de **R\$ 76,7 milhões** de reais, no mês de dezembro de 2023, relacionada à aplicação financeira automática (BB RF Simp Solidez) vinculada à conta de movimentação bancária⁴⁴⁶ da Secretaria de Esportes. Tal distorção originou-se da não contabilização dos ingressos financeiros em momento oportuno, bem como da falta de apropriação dos rendimentos financeiros das aplicações automáticas vinculadas à conta corrente convênio.

5.3.2 Evidências

Em análise realizada nos documentos e informações encaminhadas pela Secretaria de Esportes, foi identificado uma subavaliação⁴⁴⁷ nos registros contábeis especificamente na conta do Banco do Brasil S/A (Conta Contábil: 11111.19.02)⁴⁴⁸, administrada pelo Programa de Incentivo ao Esporte – PIE (UG: 410002). Esta subestimação originou-se pela omissão na inclusão dos registros financeiros referentes aos ingressos de recursos de maneira

⁴⁴⁶ Domicílio Bancário (Banco + Agência + Conta): 00101897000182605 Fonte detalhada: 186990007.

⁴⁴⁷ A prática de não registrar os ingressos de recursos e rendimentos financeiros em tempo hábil levou a uma subavaliação na conta específica do Banco do Brasil S/A sob gestão do PIE. Isso afeta a precisão do Balanço Patrimonial, pois os saldos e rendimentos acumulados em aplicação financeira não são adequadamente contabilizados.

⁴⁴⁸ Domicílio Bancário (Banco + Agência + Conta): 00101897000182605 Fonte detalhada: 186990007.

adequada e pontual, culminando na acumulação dos saldos e dos respectivos rendimentos financeiros na aplicação financeira automática vinculada à conta corrente.

Observou-se, adicionalmente, que **os lançamentos contábeis efetuados no Siafem não espelham a integralidade dos recursos depositados e aplicados no Banco do Brasil**⁴⁴⁹, em virtude da metodologia de registro contábil adotada, pautada no registro dos recursos captados à medida que os desembolsos são executados. Esta metodologia acarreta a presença de saldos financeiros fora dos registros contábeis, ainda que sob a custódia da Unidade Gestora correspondente⁴⁵⁰.

A inspeção documental realizada nos extratos bancários e nos registros contábeis do Siafem revelou uma discrepância notável entre os saldos efetivamente aplicados e os valores registrados na contabilidade, desvendando uma distorção significativa nas informações contábeis, no montante de **R\$ 76,70 milhões** de reais, fruto da falta de controle sobre os ingressos de recursos em momento oportuno, conforme disposto em tabela abaixo.

Tabela 238 - Diferenças entre os saldos bancários e registros contábeis R\$ Milhares

	Valor registrado na contabilidade		Banco		Conciliação
	Saldo no Siafem (A)		Extrato bancário ⁽¹⁾ (B)	Aplicações ⁽²⁾ (C)	Diferença (A-B-C)
31/01/2023	5.280		-	85.914	-80.634
28/02/2023	7.899		-	75.172	-67.273
31/03/2023	6.238		-	64.217	-57.979
30/04/2023	5.706		-	55.347	-49.642
31/05/2023	5.422		-	52.383	-46.961
30/06/2023	5.474		-	62.449	-56.975
31/07/2023	5.517		-	77.915	-72.398
31/08/2023	5.257		-	86.456	-81.200
30/09/2023	6.946		-	89.242	-82.296
31/10/2023	7.859		-	88.816	-80.957
30/11/2023	5.297		-	82.093	-76.795
31/12/2023	5.298		-	81.997	-76.699

Fonte: Extratos bancários e aplicações financeiras encaminhados em resposta as requisições DCG-1 nº 34/23, 40/23, 59/2023 e 05/24.

Extrato Conta Corrente (Banco do Brasil, Agência: 1897-X, Conta Corrente: 18260-5LEI INCENTIVO AO ESPORTE)

Aplicações automáticas (Banco do Brasil, Agência: 1897-X, Conta: 18260-5 LEI INCENTIVO AO ESPORTE)

⁴⁴⁹ A diferença entre os saldos efetivamente aplicados e os montantes registrados contabilmente gera distorções significativas nas informações contábeis. Essas distorções comprometem a fidedignidade do Balanço Patrimonial, pois refletem apenas os saldos captados no momento dos desembolsos e transferências aos projetos, ignorando o lapso temporal entre os ingressos e os desembolsos financeiros.

⁴⁵⁰ A adoção da referida metodologia acarreta para a administração pública os efeitos subsequentes: incompletude dos registros contábeis; distorção dos valores patrimoniais e financeiros; imprecisão nas demonstrações contábeis e relatórios de propósito geral; dificuldades na realização da conciliação bancária; comprometimento da transparência e accountability; comprometimento da gestão financeira; aumento do risco de fraude entre outros efeitos.

A Secretaria de Esportes manifestou-se⁴⁵¹ acerca dos apontamentos registrados no Relatório do segundo quadrimestre sobre as discrepâncias detectadas na conta bancária selecionada, da seguinte maneira:

Serão efetuados todos os lançamentos pendentes de contabilização, a ser iniciado pelo ano de 2024, retroagindo aos demais anos referente ao saldo dos projetos captados que ainda não tiveram lançamentos no SIAFEM, que porventura ocorrem apenas no ato de desembolso, a fim de que o saldo efetivamente demonstrado no extrato da conta corrente reflita de forma fidedigna as disponibilidades financeiras em gestão da Secretaria de Esportes.

5.4 ACHADO DE AUDITORIA Nº 10 (TRIBUNAL DE JUSTIÇA - MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA SEM O DEVIDO CONTROLE CONTÁBIL E FINANCEIRO)

5.4.1 Apresentação dos Achados

Identificamos a superavaliação dos ativos registrados na conta contábil de bancos c/ movimento de precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (UG: 030055) de **R\$ 211,11 milhões** e conta contábil de bancos c/ movimento de Precatórios Ordem Cronológica (UG: 030051) no valor de **R\$ 640,51 milhões**, em dezembro de 2023.

Destacamos que houve a baixa dos ativos superavaliados, em novembro de 2023, no montante de **R\$ 12,02 bilhões**⁴⁵²; entretanto, permanecem as divergências entre os registros contábeis e bancários, indicando que os procedimentos de contabilização dos ingressos e desembolsos não foram devidamente corrigidos, o que pode persistir em exercícios futuros, como já ocorreu anteriormente, quando apenas os registros contábeis de apropriação dos recursos eram realizados, desconsiderando os registros de rendimentos e desembolsos.

5.4.2 Evidências

Após análise dos documentos e informações encaminhados pelo Tribunal de Justiça referente ao último quadrimestre de 2023, foi identificado um ajuste no saldo da **conta bancária destinada ao pagamento de acordos de**

⁴⁵¹ TC-007732.989.23, ev. 70 (Doc. 10 – Informações Esportes; encaminhado pelo Núcleo de Gerenciamento e Análise de Projetos da Secretaria de Esportes; Ofício NGAP/LPIE nº 251/2024).

⁴⁵² Baixa segregada da seguinte forma:

Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130259772): R\$ 6,674 bilhões

Ordem Cronológica (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130258636): R\$ 5,35 bilhões.

precatórios⁴⁵³ referentes aos anos de 2019 a 2022⁴⁵⁴, em novembro de 2023, resultando em uma **baixa de R\$ 6,67 bilhões**⁴⁵⁵.

No entanto, o ajuste realizado não foi suficiente para corrigir completamente e compatibilizar os saldos da conta bancária resultando numa divergência de **R\$ 211,11 milhões** entre os registros⁴⁵⁶, no encerramento do exercício, conforme apresentado em tabela abaixo.

Tabela 239 - Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (UG: 030055) ⁽¹⁾ R\$ Milhares

	Registros contábeis Siafem				Extrato bancário	Diferença (A-B)
	Saldo anterior	Débito	Crédito	Saldo atual (A)	Saldo atual (B)	
202301	5.284.414	64.081	0	5.348.495	1.434.334	3.914.161
202302	5.348.495	108.955	0	5.457.450	1.529.079	3.928.371
202303	5.457.450	128.564	0	5.586.014	1.612.894	3.973.120
202304	5.586.014	117.427	0	5.703.441	1.723.827	3.979.613
202305	5.703.441	259.904	0	5.963.345	825.553	5.137.791
202306 ⁽²⁾	5.963.345	140.068	4.834	6.098.579	471.219	5.627.361
202307	6.098.579	151.687	0	6.250.266	202.508	6.047.758
202308	6.250.266	222.415	0	6.472.682	427.718	6.044.963
202309	6.472.682	137.763	0	6.610.444	177.298	6.433.146
202310	6.610.444	197.633	0	6.808.077	235.127	6.572.950
202311	6.808.077	753.316	7.306.274 ⁽³⁾	255.119	148.408	106.711
202312	255.119	155.636	0	410.754	199.641	211.113

Fonte: Sigeo

(1) Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130259772)

(2) Baixa decorrente da transferência de receita de Imposto de Renda Retido sobre pagamentos de precatórios nos meses de junho/maio de 2023. Tais baixas foram lançadas em junho de 2023 pelos seguintes documentos:

030055 00001 2023NL00068: R\$ 3.187.072,08

030055 00001 2023NL00069: R\$ 1.647.057,21

(3) Estorno de Nota de Lançamento registrada em outubro de 2023 (2023NL00114 – R\$ 30.563.861,77) referente apropriação de recursos provenientes dos depósitos administrativos e ordem cronológica.

Adicionalmente, verifica-se que os procedimentos contábeis permanecem sendo executados sem o adequado registro dos desembolsos para baixa de precatórios e a correta apropriação dos rendimentos oriundos das aplicações financeiras, tal como evidenciado pela movimentação financeira

⁴⁵³ Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130259772).

⁴⁵⁴ Documentos emitidos em 30/11/2023:

030055 00001 2023NL00160 R\$ 803.552.405,39

030055 00001 2023NL00161 R\$ 920.000.000,00

030055 00001 2023NL00160 R\$ 3.087.742.535,99

030055 00001 2023NL00161 R\$ 1.862.816.624,55

⁴⁵⁵ Os ajustes adicionais a crédito efetuados correspondem a estornos realizados, totalizando o montante de R\$ 632,163 milhões.

⁴⁵⁶ A ausência de contabilizações adequadas dos ingressos, desembolsos e rendimentos, conforme detalhado pode ter efeitos significativos no Balanço Patrimonial da entidade, influenciando tanto a precisão dos registros quanto a transparência e a confiabilidade das informações apresentadas.

delineada no extrato bancário fornecido e ilustrado na tabela subsequente, assim como os registros contábeis efetuados no Siafem⁴⁵⁷.

Tabela 240 - Movimentação Financeira (Dez/2023)

R\$ Milhares

Banco	
Descrição	Valor
Saldo Anterior	148.408
(+) Aplicação ⁽¹⁾	155.905
(+) Rendimentos ⁽²⁾	723
(-) Resgate ⁽³⁾	105.394
= Saldo Final	199.641

Fonte: Extrato bancário

Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130259772)

A Diretoria de Execução de Precatórios – DEPRE orientou⁴⁵⁸ para que, na análise das movimentações bancárias por meio dos extratos fornecidos, se observe que:

(1) “Aplicações” devem ser interpretadas como os depósitos efetuados;

(2) “Resgates” correspondem aos valores desembolsados em conta com o propósito de realizar o pagamento dos precatórios, e

(3) “Rendimentos” referem-se à remuneração advinda dos depósitos realizados.

Do mesmo modo que a conta selecionada anteriormente, houve o ajuste dos saldos contábeis, em novembro de 2023, na conta referente a ordem cronológica dos pagamentos de precatórios, sendo dada baixa no montante de **R\$ 5,35 bilhões**⁴⁵⁹.

No entanto, o estorno revelou-se insuficiente para adequar a conciliação de maneira que as discrepâncias entre os registros contábeis e bancários persistem, tal como demonstrado na tabela subsequente.

Tabela 241 - Precatórios Ordem Cronológica (UG: 030051)⁽¹⁾

R\$ Milhares

	Registros contábeis Siafem				Extrato bancário	Diferença (A-B)
	Saldo anterior	Débito	Crédito	Saldo atual (A)	Saldo atual (B)	
202301	4.358.726	64.081	0	4.422.808	667.828	3.754.979
202302	4.422.808	108.955	0	4.531.762	231.312	4.300.450
202303	4.531.762	128.564	0	4.660.326	736.014	3.924.312
202304	4.660.326	117.427	0	4.777.753	650.951	4.126.802

⁴⁵⁷ Na Tabela 239, referente aos Precatórios art. 102, parágrafo único, do ADCT (UG: 030055), os valores registrados alcançam a cifra de R\$ 155,6 milhões, quantia esta inferior às aplicações efetuadas no mesmo intervalo temporal, conforme demonstrado na tabela subsequente que detalha os extratos bancários, totalizando R\$ 155,9 milhões. Ademais, ao estabelecer uma correlação entre ambas as tabelas, torna-se evidente a omissão nos registros tanto dos rendimentos quanto dos desembolsos realizados.

⁴⁵⁸ Correspondência eletrônica remetida em 29 de novembro de 2023, em atendimento à solicitação DCG-1 nº 63/2023.

⁴⁵⁹ Documentos emitidos para o reajuste do saldo:

030051 00001 2023NL00108 R\$ 846.944.342,03
 030051 00001 2023NL00109 R\$ 769.833.402,05
 030051 00001 2023NL00108 R\$ 2.524.649.376,26
 030051 00001 2023NL00109 R\$ 1.208.664.161,68

Os ajustes adicionais a crédito efetuados correspondem a estornos realizados e reclassificação de fonte, totalizando o montante de R\$ 632,16 milhões.

202305	4.777.753	259.904	0	5.037.657	280.898	4.756.759
202306	5.037.657	140.068	0	5.177.726	146.026	5.031.699
202307	5.177.726	151.687	0	5.329.413	184.710	5.144.702
202308	5.329.413	222.415	0	5.551.828	233.077	5.318.751
202309	5.551.828	137.763	0	5.689.591	139.071	5.550.520
202310	5.689.591	197.633	0	5.887.223	217.192	5.670.031
202311	5.887.223	753.316	5.982.254	658.285	127.457	530.828
202312	658.285	155.636	0	813.921	173.413	640.508

Fonte: Sigeo

(1) Ordem Cronológica (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130258636)

Ademais, os procedimentos contábeis permanecem sendo executados sem o adequado registro das movimentações financeiras, tal como evidenciado pela movimentação financeira delineada no extrato bancário fornecido e ilustrado na tabela subsequente, assim como os registros contábeis efetuados no Siafem⁴⁶⁰.

Tabela 242 - Movimentação Financeira (Dez/2023)

R\$ Milhares

Banco		
Descrição	Valor	
Saldo Anterior		127.457
(+) Aplicação ⁽¹⁾		438.274
(+) Rendimentos ⁽²⁾		1.730
(-) Resgate ⁽³⁾		394.048
= Saldo Final		173.413

Fonte: Extrato bancário

Ordem Cronológica (Banco + Agência + Conta Corrente: 00105905130258636)

A Diretoria de Execução de Precatórios – DEPRE⁴⁶¹ orientou para que, na análise das movimentações bancárias por meio dos extratos fornecidos, se observe que:

(1) “Aplicações” devem ser interpretadas como os depósitos efetuados;

(2) “Resgates” correspondem aos valores desembolsados em conta com o propósito de realizar o pagamento dos precatórios, e

(3) “Rendimentos” referem-se à remuneração advinda dos depósitos realizados.

A manutenção das divergências entre os registros contábeis e bancários indica que os procedimentos de contabilização dos ingressos e desembolsos não foram devidamente corrigidos, o que pode persistir em exercícios futuros, como já ocorreu anteriormente, quando apenas os registros contábeis de apropriação dos recursos eram realizados, desconsiderando os registros de rendimentos e desembolsos.

⁴⁶⁰ Na Tabela 241. Precatórios Ordem Cronológica (UG: 030051), os valores registrados alcançam a cifra de R\$ 155,6 milhões, quantia esta inferior às aplicações efetuadas no mesmo intervalo temporal, conforme demonstrado na tabela subsequente que detalha os extratos bancários, totalizando R\$ 438,27 milhões.

⁴⁶¹ E-mail remetido em 29 de novembro de 2023, em atendimento à solicitação DCG-1 nº 63/2023.

O Tribunal de Justiça pronunciou-se⁴⁶² acerca desse achado⁴⁶³, vinculado ao trabalho desenvolvido que trata de forma mais específica sobre Precatórios, cujo desfecho apresenta consonância com as avaliações conduzidas sobre a veracidade dos registros contábeis em Caixa e Equivalentes de Caixa referente ao Relatório do segundo quadrimestre, da maneira seguinte:

No final do exercício de 2023, foram realizadas reuniões entre o Tribunal e a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo e, ainda no exercício de 2023, a partir dos lançamentos contábeis de entrada efetuados pela Contadoria Geral do Estado, a DEPRE realizou os lançamentos de baixa dos valores constantes nas contas contábeis do Siafem, com a finalidade de corrigir as distorções levantadas pelo Tribunal de Contas. Os lançamentos contábeis foram realizados a partir dos valores conciliados por esta Diretoria de Precatórios e sob a orientação da Contadoria Geral do Estado, que por sua vez, se orientou pelo Manual de Contabilidade do Setor Público - MCASP. Desta forma, os dados do Siafem estão com a conciliação realizada até 31/12/2023. Sobre os valores a partir de janeiro de 2024, a sugestão desta Diretoria é para que sejam realizadas reuniões entre a Secretaria da Fazenda e Planejamento e a DEPRE/Tribunal, para definir a linha de trabalho.

5.5 ACHADO DE AUDITORIA Nº 11 (ACOMPANHAMENTO DA CONTA DESPESA COM PESSOAL)

5.5.1 Apresentação do Achado

Verificou-se uma distorção acumulada, em dezembro de 2023, a qual foi identificada uma subavaliação, totalizando **R\$ 16,46 milhões**, na aplicação automática (BB RF Simp Solidez⁴⁶⁴) vinculada à conta de movimentação bancária de despesa com pessoal⁴⁶⁵.

⁴⁶² TC-007732.989.23, ev. 70 (Doc.: 11- INFORMAÇÃO TJSP; encaminhado pela DEPRE 5.1 - Serviço de Gestões das Dívidas, Conciliações e Rateios dos Depósitos - Letras A a H)

⁴⁶³ ACHADO 5: Identificamos que as baixas contábeis referentes aos pagamentos de precatórios não estão reduzindo saldos bancários e esta situação ocorre desde anos anteriores. Observamos que devido à falta de baixa do saldo contábil em conta Bancos, referente aos pagamentos efetivamente realizados, o saldo de disponibilidades está inflado substancialmente. Dessa forma, conseguimos apurar que o saldo que deveria estar contabilizado, em conta Bancos conta movimento – disponibilidades financeiras, em 31/08/2023 é de R\$ 694 milhões, portanto, está registrado a maior, em conta de ativo, o montante de R\$ 11,33 bilhões. Recomendamos, portanto, que não apenas os saldos contábeis sejam ajustados/baixados para refletirem o real volume de recursos financeiros disponíveis destinados ao pagamento de precatórios, como todo o fluxo de baixa seja revisto para que, a partir de então, as baixas sejam efetivamente registradas e ocorra assim a respectiva baixa contábil do saldo bancário.

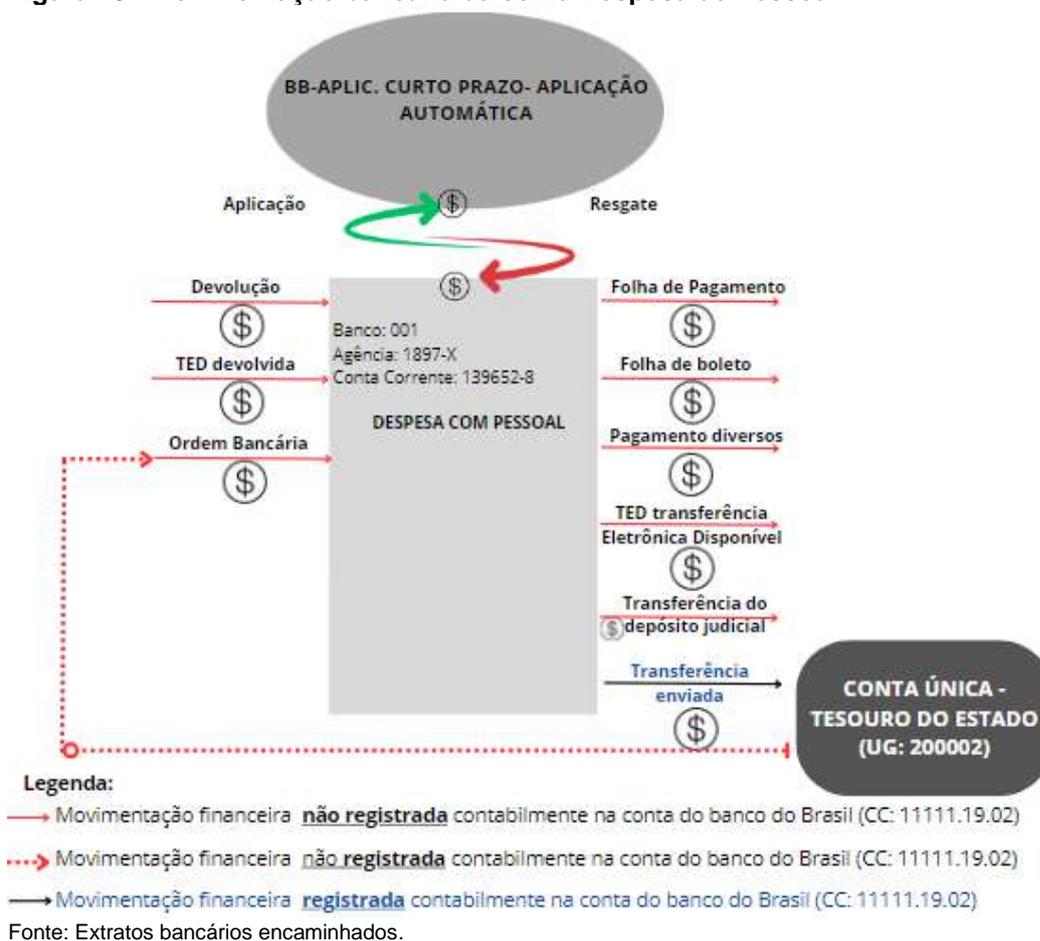
⁴⁶⁴ CNPJ: 42.592.357/0001-56.

⁴⁶⁵ Banco do Brasil, Agência 1897-X, Conta: 139652-8 (DESPESAS DE P - F DE PAG).

5.5.2 Evidências

Na avaliação conduzida sobre os documentos e informações remetidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, permanece a subavaliação nos registros contábeis especificamente na conta do Banco do Brasil S/A (Conta Contábil: 11111.19.02), incluindo a aplicação financeira automática vinculada em conta. Esta subestimação decorreu da ausência dos registros de grande parte das movimentações financeiras na contabilidade apontadas em relatórios quadrimestrais precedentes, ao qual são registrados apenas as movimentações financeiras relacionadas as transferências enviadas, identificadas em extratos bancários e ilustradas abaixo.

Figura 75 - Movimentação bancária da conta Despesa de Pessoal



A inspeção documental realizada nos extratos bancários⁴⁶⁶ e nos registros contábeis do Sifem evidenciou uma discrepância considerável entre os saldos efetivamente aplicados e os valores registrados na contabilidade,

⁴⁶⁶ Conta Corrente e aplicação automática vinculada a conta.

revelando uma distorção significativa nas informações contábeis, no montante de **R\$ 16,46 milhões** de reais, decorrente de falhas nos processos de registro contábil, conforme disposto em tabela abaixo.

Tabela 243 - Movimentação financeira da conta bancária R\$ Milhares

	Registros contábeis Siafem				Extrato bancário		Diferença (A-B-C)
	Saldo anterior	Débito	Crédito	Saldo atual (A)	Saldo Conta Corrente (B)	Saldo da Aplicação Automática (C)	
202301	35.939	3.000	38.665	274	1.618	0	-1.344
202302	274	50.618	50.618	274	767	0	-493
202303	274	26.584	26.584	0	138	0	-138
202304	0	26.300 ¹	26.300 ¹	0	534	0	-534
202305	0	25.650	25.650	0	933	0	-933
202306	0	25.406	25.406	0	1.048	0	-1.048
202307	0	27.250	27.250	0	350	0	-350
202308	0	24.584	24.584	0	0 ²	2.775	-2.775
202309	0	28.311	28.311	0	0	1.074	-1.074
202310	0	24.069	24.069	0	0	3.634	-3.634
202311	0	28.071	28.071	0	0	2.684	-2.684
202312	0	24.214	24.214	0	0	16.464	-16.464

Fonte: Sigeo – Saldo da Conta Banco do Brasil (11111.19.02) da Secretaria da Fazenda e Planejamento (UG: 200002 - Tesouro do Estado)

Extratos bancários de janeiro a dezembro de 2023

1) Ajuste contábil efetuado em Siafem na modalidade estomo. Registro original em sistema R\$ 76.300, sendo deduzido o registro contábil lançado indevidamente (200002 00001 2023NL08254) e o respectivo estomo (200002 00001 2023NL08257). Destacamos que o procedimento de estomo é um procedimento válido em contabilidade, consistindo num lançamento inverso àquele feito erroneamente, anulando-o completamente.

2) Em agosto de 2023, os saldos movimentados da conta avaliada passaram a ser aplicados automaticamente. Nesse caso, embora a conta corrente não apresente saldo ao final do período, há recursos financeiros no montante de R\$ 2.767.507,26 (BB-APLIC- C.PRZ-APL.AUT), resultante das aplicações efetuadas no total R\$ 2.800.006,45; nos dias 22/08/2023 e 29/08/2023, e dos resgates no montante de R\$ 32.499,19, realizados nos dias 24/08/2023 e 25/08/2023; conforme extrato bancário encaminhado.

Destacamos que foi realizada uma análise⁴⁶⁷ sobre a possibilidade de os registros correspondentes às aplicações financeiras automáticas, vinculadas à conta em questão, terem sido efetuados em uma conta contábil diversa. Contudo, não se identificou a alocação do montante de **R\$ 16,5 milhões** em qualquer outra conta contábil.

O item em exame foi objeto de recomendação, conforme o Parecer Prévio (TC-005128.989.22) emitido em função da análise das Contas do Governador de 2022:

3. Balanço Patrimonial:

3.1 Caixa e Equivalentes de Caixa:

⁴⁶⁷ Documento: 25. Movimentação da conta bancária e aplicação - Classificação Indevida (Alocação).

[...]

3.1.1.4 Realize o ajuste do roteiro contábil para o processamento do registro na conta corrente tipo “D” referente ao pagamento dos servidores de modo que a identificação contábil desses dispêndios seja possível;

Diante do exposto, no primeiro quadrimestre de 2023, foi solicitado via requisição de documentos e informações DCG-1 nº 48/2023, a previsão para ajuste do roteiro contábil da folha de pagamento de pessoal, ao qual a Contadoria Geral do Estado via Informação CGE nº 0036/2023 relatou: “O ajuste será adotado na movimentação da folha de pagamento competência setembro/2023 conforme cronograma acordado entre as áreas da Contadoria Geral do Estado, Departamento de Despesa com Pessoal do Estado e PRODESP”.

Entretanto, em dezembro/2023, permanece a ausência de registros contábeis e a falta de previsão para o respectivo ajuste, conforme resposta encaminhada pelo Departamento de Finanças do Estado⁴⁶⁸ : “Para a conciliação contábil, será necessário desenhar do fluxo das operações (a débito e a crédito) que transitam por essa conta e a criação de roteiros contábeis específicos”.

Além disso, necessário ainda é a apresentação de justificativa para a existência desta conta em separado, “tipo D” e uma aplicação financeira automática, estranha aos registros contábeis, explicando ainda porque os pagamentos de pessoal não se dão diretamente da conta única do Estado e, porque a aplicação financeira de saldos remanescentes não acontece através do Fundo de Investimento Renda Fixa do Governo do Estado de São Paulo.

6 FUNDOS – MOVIMENTAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS SEM O DEVIDO REGISTRO CONTÁBIL EM SISTEMA DE INFORMAÇÕES DO GESF

De forma complementar, apresenta-se a seguir uma avaliação analítica dos registros contábeis, extratos bancários e controles internos dos Fundos Especiais de Despesa e dos Fundos Especiais de Financiamento e Investimento, ambos essenciais para a composição do Balanço Patrimonial da Administração Direta do Estado de São Paulo, especialmente no que se refere ao Subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa. Esta avaliação é crucial, considerando as disposições do Decreto-Lei Complementar nº 16, de 02 de abril

⁴⁶⁸ Informação, Processo: 017.00024650/2024-00, em resposta ao item 11 da requisição de documentos e informações DCG-1 nº 03/2024. E-mail: 19 de fevereiro de 2024.

de 1970, que regula a constituição e operação desses fundos dentro do contexto fiscal e orçamentário do estado.

Os Fundos Especiais de Despesa, conforme instituídos por órgãos da administração centralizada, funcionam como contas financeiras diretamente vinculadas às unidades responsáveis por despesas específicas. Esses fundos são criados para garantir que determinadas receitas sejam aplicadas em despesas previamente definidas, promovendo assim uma gestão fiscal alinhada com os objetivos estratégicos do governo⁴⁶⁹.

Por outro lado, os Fundos Especiais de Financiamento e Investimento são destinados à execução de programas de empréstimos e investimentos que apoiam entidades públicas ou privadas. Estes fundos têm como finalidade estimular áreas econômicas específicas ou infraestruturas essenciais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a melhoria dos serviços públicos⁴⁷⁰.

Ambos os tipos de fundos são vitais para a saúde financeira do Estado, pois influenciam diretamente a liquidez e a capacidade de investimento do governo. A gestão adequada desses fundos, conforme estabelecido pela Lei nº 4.320/1964, assegura que todas as operações financeiras sejam registradas e controladas de forma transparente, refletindo com precisão a posição patrimonial e financeira do Estado. A legislação garante que a contabilização dos fundos seja realizada de maneira a evidenciar os atos e fatos que resultem em

⁴⁶⁹ DECRETO-LEI COMPLEMENTAR Nº 16, DE 02 DE ABRIL DE 1970

Artigo 5º - Constituem fundo especial de despesa as receitas que se vinculam à realização de objetivos ou serviços de órgãos considerados unidades de despesa.

Parágrafo único - Os fundos especiais de despesa somente poderão ser instituídos nos órgãos da Administração Centralizada.

Artigo 6º - Constituem receitas dos fundos especiais de despesa:

I - receita industrial e outras de natureza não tributária, auferidas pela prestação de serviços ou fornecimentos de bens;

II - Contribuições de pessoas físicas ou jurídicas de Direito Privado;

III - contribuições de entidades internacionais;

IV - multas de natureza não tributária;

V - juros de depósitos bancários.

§ 1º - Os fundos especiais de despesa poderão contar com outras receitas, além das mencionadas neste artigo.

§ 2º - Quando as receitas vinculadas excederem as necessidades de recursos das respectivas unidades de despesa, será determinado, por decreto, que parte da arrecadação mensal seja depositada em conta administrada pela Secretaria da Fazenda.

Artigo 7º - Os fundos especiais de despesa serão considerados como contas financeiras, vinculadas as unidades de despesa.

Parágrafo único - Os recursos dos fundos especiais de despesa serão utilizados para o pagamento de despesas empenhadas à conta das dotações distribuídas as respectivas unidades de despesa.

⁴⁷⁰ DECRETO-LEI COMPLEMENTAR Nº 16, DE 02 DE ABRIL DE 1970

Artigo 4º - Constituem fundo especial de financiamento as receitas que se vinculam à execução de programas de empréstimos a entidades públicas ou privadas.

§ 1º - Os objetivos, as receitas e as normas de administração dos fundos especiais de financiamento serão fixados nas leis que os instituírem, observada a legislação que dispuser sobre o Sistema de Crédito do Estado.

§ 2º - As dotações dos fundos especiais de financiamento serão consignadas em códigos locais, próprios, no Orçamento do Estado.

modificações do patrimônio público, promovendo assim uma administração pública responsável e eficiente⁴⁷¹.

Portanto, esta análise não apenas enfatiza a importância dos fundos no contexto contábil e fiscal, mas também destaca a necessidade de conformidade contínua com as normas legais para a manutenção da integridade e da transparência nas finanças públicas.

6.1 FUNDOS ESPECIAIS DE DESPESA

Tendo em vista que os Fundos Especiais de Despesa são objeto de análise das demais Diretorias de Fiscalização⁴⁷², iremos nesse tópico verificar a integridade e precisão dos **saldos das contas bancárias** associadas aos respectivos fundos, focando exclusivamente na concordância desses saldos com os registros no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de São Paulo (SIAFEM). O objetivo, nesta oportunidade, é verificar a existência de distorções que impactem no Balanço Geral do Estado.

A metodologia adotada para esta fiscalização envolve uma análise **amostral** de algumas contas bancárias selecionadas, **com o objetivo de detectar e confirmar se as discrepâncias anteriormente identificadas na qualidade dos registros contábeis persistem nos fundos em questão.**

Foi dada atenção especial à verificação dos saldos contábeis, excluindo-se da análise aspectos relacionados à execução orçamentária e à finalidade específica dos fundos. **A análise se concentrou em assegurar que os registros no SIAFEM estejam corretamente refletidos e sejam consistentes com as movimentações e os saldos efetivos nas contas bancárias**, em dezembro de 2023.

Dentre os Fundos Especiais de Despesa do Estado de São Paulo, foram selecionados três fundos específicos. Ao final do exercício financeiro de

⁴⁷¹ Lei nº 4.320/1964

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 86. A escrituração sintética das operações financeiras e patrimoniais efetuar-se-á pelo método das partidas dobradas.

Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.

⁴⁷² Ordem de Serviço SDG nº 01/2023 (p.14):

3.3 Da Fiscalização e Elaboração das Sínteses do Apurado das UGEs e dos Consolidados de Secretarias

3.3.1 A fiscalização das UGEs do Poder Executivo Estadual e dos Fundos Especiais vinculados poderá ser realizada durante o exercício corrente, até o prazo final para encaminhamento do respectivo processo eletrônico de contas, adotados os seguintes procedimentos:

3.3.1.1 Mediante informações prestadas pela Origem no SisCOE, em confronto com os sistemas SIAFEM/SIGEO, bem como por meio de avaliações do perfil e do desempenho em exercícios anteriores, deverão ser programadas as fiscalizações das UGEs que serão realizadas "in loco" e definidas aquelas que serão fiscalizadas internamente.

2023, os saldos acumulados nas contas de movimentação bancária⁴⁷³ desses atingiram a soma de **R\$ 823,71 milhões**⁴⁷⁴ de reais, correspondendo a **1,6% do total dos saldos contabilizados no Subgrupo Caixa e Equivalentes no Balanço Patrimonial da Administração Direta**⁴⁷⁵, especificado no **Apêndice D**.

6.1.1 Achado de Auditoria nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

O Fundo Especial de Assessorias vinculado à Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativa teve quatro contas bancárias avaliadas, cujas distorções somam **R\$ 34,80 milhões**. No entanto, foi possível justificar adequadamente a distorção de R\$ 851 mil relacionada ao Fundo Estadual de Cultura.

Tabela 244 - Comparação entre os registros contábeis do Siafem e extratos bancários - R\$ Milhares

202312	SIAFEM ⁽¹⁾	Banco ⁽²⁾		Diferença
		Conta Corrente	Aplicação Financeira ⁽³⁾	
11111.19.02 Banco do Brasil S/A	672.922	-	637.272	35.650
00101897000198161 170050284 – Lei Aldir Blanc	35.428	-	67	35.361
00101897000208884 171550001 – Fundo Estadual de Cultura	272.523	-	273.085	-562
00101897000208892 171650001 ⁽⁴⁾ – Fundo Estadual de Cultura	99.476	-	98.624	851
00101897000211036 171950001	265.496	-	265.496	-

Fonte:

(1) Sigeo consolida as informações registradas no Siafem

(2) Extratos bancários encaminhados em resposta a requisição DCG-1 nº 30/2024, item 2

(3) BB RF CP Automático

(4) A justificativa para a divergência se deve ao registro indevido dos rendimentos financeiros de dezembro de 2023 na Nota de Lançamento 2023NL00410, sendo que o registro correto ocorreu na 2023NL00417.

Identificaram-se inconsistências na gestão financeira e nos registros contábeis da Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativas, relacionadas principalmente à gestão dos recursos destinados pela Lei Aldir Blanc (LAB)⁴⁷⁶. Observou-se uma superavaliação de **R\$ 35,36 milhões** nos registros contábeis, decorrente da ausência de baixas contábeis em empenhos

⁴⁷³ Banco do Brasil (Conta Contábil: 11111.19.02).

⁴⁷⁴ O total se refere aos saldos de dez Fundos Especiais de Despesas registrados em dezembro de 2023.

⁴⁷⁵ Saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa (Administração Direta + Fundo, em dezembro/2023): R\$ 51.847.887.481,58.

⁴⁷⁶ Lei Federal nº 14.017/2020 Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

registrados⁴⁷⁷, que infringe o art. 35 da Lei nº 4.320/64⁴⁷⁸. Tal situação evidencia problemas de conciliação entre os saldos das contas correntes bancárias e os registros no sistema SIAFEM, utilizado para a gestão financeira do Estado.

A prática de efetuar pagamentos através de Notas de Pagamento sem correspondentes registros de Ordens Bancárias na razão contábil indica um desalinhamento com as normas de controle e transparência requeridas pela administração pública. Além disso, o uso de Notas de Lançamento (NL)⁴⁷⁹, denominada no Sigeo como Nota de Pagamento (NP), para documentar entradas e saídas de recursos em contas correntes específicas, geridas pela própria unidade, amplifica os riscos inerentes e as dificuldades de monitoramento e verificação pelos órgãos de controle externo e interno.

O ocorrido foi que a Secretaria executou as despesas, sem realizar o respectivo registro contábil para os desembolsos financeiros, pelo menos, desde julho de 2022 conforme tabela abaixo. Este ato infringe o art. 83 da Lei nº 4.320/64⁴⁸⁰ e compromete a análise precisa da situação financeira da Secretaria e a efetividade das políticas sob a Lei Aldir Blanc, além de colocar a Secretaria em risco de descumprimento das normativas fiscais e orçamentárias vigentes.

Tabela 245 - Registros contábeis das movimentações financeiras R\$ Milhares

Mês	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual
202010	264.157	-	-	264.185
202011	264.185	-	-	264.185
202012	264.185	-	-	271.801
202101	271.801	36.965	189.730	119.035
202102	119.035	71	51.575	67.531
202103	67.531	12	2.152	65.391
202104	65.391	20	462	64.949
202105	64.949	-	50	64.899
202106	64.899	12.795	12.541	65.153
202107	65.153	-	177	64.976
202108	64.976	-	6	64.970
202109	64.970	-	-	64.970
202110	64.970	33	-	65.004

⁴⁷⁷ Via Declaração em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 30/2024

⁴⁷⁸ Estabelece a obrigatoriedade de que todas as receitas e despesas sejam contabilizadas no exercício em que ocorrem, o que não foi seguido. Uma vez que em justificativa encaminhada em resposta a requisição DCG-1 nº 30/2024 foi informado que: O valor da conta corrente no banco não está em conformidade com o SIAFEM em decorrência da constatação de que não foram efetuadas baixas contábeis sobre os empenhos registrados.

⁴⁷⁹ Em resposta ao item 13, da requisição de documentos e informações DCG-1 nº 33/2022: "Nos casos em que as movimentações financeiras são realizadas fora da conta única do Tesouro do Estado em contas correntes comuns no Banco do Brasil ou em outros Bancos, como já descrito na resposta 4 (Conta "D"), **os registros contábeis de entradas e saídas de recursos são efetuados através do documento Nota de Lançamento – NL e por serem contas correntes sob gestão da própria unidade que realizou sua abertura junto ao Banco, tais informações são registradas com base na movimentação da conta. No caso dos desembolsos, essa movimentação também é realizada através de Nota de Lançamento, que é tratada no sistema SIGEO com a identificação de "NP"**".

⁴⁸⁰ No que tange a necessidade de organização e responsabilidade dos serviços de contabilidade para manter registros precisos e transparentes.

202111	65.004	-	10.357	54.647
202112	54.647	1.635	-	56.282
202201	56.282	-	200	56.082
202202	56.082	26	20.402	35.706
202203	35.706	-	274	35.432
202204	35.432	-	25	35.407
202205	35.407	-	-	35.407
202206	35.407	-	660	34.747
202207	34.747	-	-	34.747
202208	34.747	198	-	34.945
202209	34.945	-	-	34.945
202210	34.945	-	-	34.945
202211	34.945	-	-	34.945
202212	34.945	482	-	35.428
202301	35.428	-	-	35.428
202302	35.428	-	-	35.428
202303	35.428	-	-	35.428
202304	35.428	-	-	35.428
202305	35.428	-	-	35.428
202306	35.428	-	-	35.428
202307	35.428	-	-	35.428
202308	35.428	-	-	35.428
202309	35.428	-	-	35.428
202310	35.428	-	-	35.428
202311	35.428	-	-	35.428
202312	35.428	-	-	35.428

Fonte: Sigeo

Saldo do domicílio bancário: 00101897000198161
 120030 - FED. GAB.SECRETARIO E ASSESSORIAS

Essas falhas contrariam os princípios estabelecidos tanto pela Lei nº 4.320/64 quanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que demandam transparência⁴⁸¹, responsabilidade na gestão fiscal e a manutenção de relatórios detalhados de gestão fiscal e execução orçamentária. A correção dessas deficiências é crucial para alinhar a Secretaria às normas de governança fiscal e orçamentária estabelecidas, assegurando a integridade e a transparência na administração dos recursos públicos.

Na sequência, em relação a conta bancária denominada Fundo Estadual de Cultura (Banco do Brasil, Agência: 1897, Conta Corrente: 208884)⁴⁸², foi observada uma subavaliação no montante de **R\$ 562 mil** reais, sendo informado pela Secretaria da Cultura, Economia e Indústria Criativa⁴⁸³ que tal divergência foi decorrente de lançamentos equivocados que ainda estão sendo apurados pelo Departamento de Finanças e Orçamento. Diante do

⁴⁸¹ O art.48, inciso ii da Lei Complementar nº 101/2000, estabelece que a transparência será assegurada mediante a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Desse modo, a falta de registros adequados e transparência nas operações financeiras, viola o presente artigo.

⁴⁸² Domicílio bancário: 00101897000208884.

⁴⁸³ Em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 30/2024.

exposto, tal alegação não justifica a diferença entre os registros contábeis e bancários, indicando falhas de supervisão e revisão dos registros financeiros, ainda não identificadas pelo respectivo do órgão.

Por fim, a diferença de **R\$ 851 mil** entre os registros contábeis e os extratos bancários da conta bancária denominada igualmente de Fundo Estadual de Cultura (Banco do Brasil, Agência: 1897, Conta Corrente: 208892)⁴⁸⁴ foi devidamente justificada. Tal fato decorreu do lançamento incorreto dos rendimentos financeiros referente a dezembro de 2023.

6.1.2 FED do Idoso (UG: 350033)

Selecionaram-se duas contas bancárias⁴⁸⁵ vinculadas à Secretaria de Desenvolvimento Social cujos saldos, ao término do exercício de 2023, totalizavam **R\$ 71 milhões**. Não se constataram divergências significativas entre os registros contábeis e os saldos bancários.

6.1.3 Achado de Auditoria nº 13 – FED - Fundo Estadual Direitos da Criança e do Adolescente (UG: 350034)

A conta bancária do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social apresentou uma subavaliação de **R\$ 24,62 milhões**, conforme disposto na tabela abaixo.

Tabela 246 - Registros contábeis das movimentações financeiras R\$ Milhares

202312	SIAFEM ⁽¹⁾	Banco ⁽²⁾		Diferença
		Conta Corrente	Aplicação Financeira ⁽³⁾	
11111.19.02 Banco do Brasil S/A	-	-	24.620	-24.620
00101897000089478	-	-	24.620	-24.620

Fonte:

(1) Sigeo consolida as informações registradas no Siafem

(2) Extratos bancários encaminhados em resposta a requisição DCG-1 nº 31/2024, item 2

(3) BB RF Simples Solidez

Há evidências de que os registros contábeis são efetuados de forma intempestiva, conforme demonstrado pela análise comparativa entre o controle financeiro disponibilizado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA), os registros no sistema SIAFEM e o

⁴⁸⁴ Domicílio bancário: 00101897000208892

⁴⁸⁵ Domicílios bancários:
 00101897000092371
 00101897001399947

extrato bancário de dezembro de 2023⁴⁸⁶. Em decorrência disso, ao concluir o exercício de 2023, o valor de **R\$ 24,62 milhões** não foi registrado contabilmente, visto o procedimento contábil adotado é de que o registro correspondente somente será realizado com a transferência financeira para a Conta C, prevista para ocorrer em 2024.

Figura 76 - Controle Financeiro (Planilha de Depósitos)

R\$ 1,00

Saldo em 01/01/2023.....				23.267.593,06
Depósitos de P.J. (2023)	48.397.108,25			71.664.701,31
Depósitos de P.F. (2023)	866.911,32			72.531.612,63
Depósitos desconhecidos (2023)	24.337,33			72.555.949,96
Não identificados (averiguando com o B.B.)				
Dep. DEVOLVIDOS pela OSC/PM (Após a Prestação de Contas).	2.411.726,37			74.967.676,33
Depósitos Secret.Receita Federal ou Judicial	2.739.864,02			77.707.540,35
RENDIMENTOS no ANO	236.287,94			77.943.828,29
Transferencia p/ Corretora Virtual = CONDECA (2022)		23.267.662,71		54.676.165,58
Transferencia p/ Corretora Virtual = CONDECA (2023)		30.038.329,07		24.637.836,51
Transferencia p/ Corretora Virtual = CONDECA (em 2024) (posterior)		24.619.906,16		17.930,35
Transferência corretora maior (à descontar)				17.930,35
Devolução para Doador (2022)		10.000,00		7.930,35
Devolução para Doador (2023)		8.000,00		-69,65
Taxa do B.B. (acima) ((á extornar))		76,50		-146,15
Saldo virtual de 31/12/2023.....				-146,15

Fonte: Requisição de documentos e Informações DCG-1 nº 31/2024, item 1 (Doc. Planilha de Depósitos CONDECA 2023 (NOVA D.R.))

Durante avaliação do Controle Financeiro realizado pelo CONDECA são identificadas transferências encaminhadas para a Corretora Virtual⁴⁸⁷ que totalizam R\$ 23,27 milhões em 2022 e R\$ 30,04 milhões em 2023, demonstrados a seguir. Essas transferências representam valores depositados na conta bancária em análise, que são investidos no Fundo de Investimento

⁴⁸⁶ Em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 31/2024, item 2.

⁴⁸⁷ O processo de movimentação dos recursos é realizado da seguinte forma: os valores que ingressam na conta Banco Movimento são inicialmente registrados por meio de uma Nota de Lançamento e, posteriormente, transferidos para a Conta C (Conta Contábil: 11111.03.02) da mesma Unidade Gestora através de uma Guia de Recolhimento. Após isso, uma Ordem Bancária Intrassistema é emitida para transferir os fundos da Conta C para a Conta Única (Conta Contábil: 11111.02.02), onde são aplicados no Fundo de Investimento Financeiro (Conta Contábil: 11111.50.04), denominado no controle interno da respectiva Unidade Gestora como Corretora Virtual. Quando há necessidade de realizar pagamentos, os recursos são resgatados da aplicação financeira correspondente (11111.50.04 - Fundo de Investimento Financeiro) e retornam à Conta Única. Em seguida, as Ordens Bancárias necessárias são emitidas e os pagamentos são efetuados. Em fevereiro de 2022, especificamente, a ordem de transferência emitida no dia 28 de fevereiro às 15h41 foi registrada na conta "Ordens Bancárias Emitidas a Compensar" (Conta Contábil: 11381.60.02). Essa transferência foi compensada no dia 1º de março de 2023, momento em que o registro da transferência para a Conta Única foi efetivado.

Financeiro (Conta Contábil: 11111.50.04). Quando necessário, os recursos são resgatados dessa aplicação e transferidos para a Conta Única Financeiro (Conta Contábil: 11111.02.02), de onde são efetuados os pagamentos devidos pelo Fundo CONDECA. Em 2024, também se juntarão a estes valores os R\$ 24,62 milhões que foram transferidos entre janeiro e março de 2024⁴⁸⁸, correspondente aos ingressos ocorridos em 2023.

- i) **Transferência para a Corretora Virtual CONDECA (2022):** realizada entre os meses de fevereiro e maio de 2023, conforme indicado na Planilha de Controle Financeiro enviada, totalizando o valor de **R\$ 23,27 milhões**.

Figura 77 – Controle Financeiro (Transferência para Corretora Virtual - 2022)

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - S.E.D.S.									
CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONDECA									
Posição Financeira (depósitos efetuados em 2023)									
Número do Recibo	DEPÓSITOS					Movimento Financeiro			Observação
	Data do Depósito	CNPJ / CPF	Nome do depositante	Nº do Documento no extrato bancário	Valor	Transferência para Corretora Virtual - OB	SALDO na C/C	Depósito X OB	
	28/02/23	ORDEM BANCÁRIA	Transferência (pl CONDECA = Corretora Virtual)	551.987.000.018.306		22.544.364,00	1.103.007,07	2022	
	22/05/23	ORDEM BANCÁRIA	Transferência (pl CONDECA = Corretora Virtual)			723.298,71	6.296.925,49	2022	

Fonte: Requisição de documentos e Informações DCG-1 nº 31/2024, item 1 (Doc. Planilha de Depósitos CONDECA 2023 (NOVA D.R.))

Adicionalmente, nos registros contábeis realizados na conta Banco do Brasil (11111.19.02. Banco do Brasil), observa-se que uma parcela foi transferida para a conta bancária C (11111.03.02 Conta C – Banco do Brasil), cujos totais correspondem aos **R\$ 23,27 milhões** anteriormente mencionados na conciliação encaminhada.

⁴⁸⁸ Registros de depósitos oriundos de doações de pessoas jurídicas para o CONDECA de 2023, que foram transferidos apenas em 2024:

08JAN2024 350034 00001 2024NL00001 R\$ 23.505.013,50
 08JAN2024 350034 00001 2024NL00002 R\$ 534.351,13
 08JAN2024 350034 00001 2024NL00003 R\$ 317.411,05
 08JAN2024 350034 00001 2024NL00004 R\$ 43.716,70
 06MAR2024 350034 00001 2024NL00098 R\$ 138.339,38
 06MAR2024 350034 00001 2024NL00099 R\$ 48.625,23
 06MAR2024 350034 00001 2024NL00100 R\$ 8.111,84
 06MAR2024 350034 00001 2024NL00101 R\$ 24.337,33

Tabela 247 - Movimentação financeira CONDECA

R\$ Milhares

Código Nome Sub Item	202301				202302				202305			
	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual
Total de 111110202 - = CONTA UNICA-BB	0	3.952	3.952	0	0	3.445	1.786	1.659	0	13.929	13.653	276
166130002	0	3.952	3.952	0	0	3.445	1.786	1.659	0	9.856	9.580	276
266130002	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4.073	4.073	0
Total de 111110302 - = CONTA C BANCO DO BRASIL	0	0	0	0	0	22.544	22.544	0	0	999	999	0
00101897000183067 166130002	0	0	0	0	0	22.544	22.544	0	0	999	999	0
Total de 111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	0	0	0	0	0	26.545	26.545	0	0	723	723	0
00101897000089478 166130002 ¹³¹	0	0	0	0	0	24.545	24.545	0	0	723	723	0
00101897000089478 266130002 ¹³²	0	0	0	0	0	2.000	2.000	0	0	0	0	0

Fonte: Sigeo.

- j) **A transferência para a Corretora Virtual (CONDECA 2023):** realizada entre os meses de junho, novembro e dezembro 2023, conforme indicado na Planilha de Controle Financeiro enviada, totalizando o valor de **R\$ 30,04 milhões**.

Figura 78 – Controle Financeiro (Transferência para Corretora Virtual - 2023)

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - S.E.D.S.										
CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONDECA										
Posição Financeira (depósitos efetuados em 2023)										
Número do Recibo	Data do Depósito	CNPJ / CPF	Nome do depositante	Nº do Documento no extrato bancário	Valor	Movimento Financeiro				Observação
						Transferência para Corretora Virtual - OB	SALDO na C/C	Depósito X OB		
	16/06/23	ORDEM BANCÁRIA	Transferencia (p/ CONDECA = Corretora Virtual)			6.271.300,88	1.220.187,72	1		
	06/11/23	ORDEM BANCÁRIA	Transferencia (p/ CONDECA = Corretora Virtual)			11.369.545,94	628.614,68	2		
	20/12/23	ORDEM BANCÁRIA	Transferencia (p/ CONDECA = Corretora Virtual)			7.713.833,59	5.035.520,39	3		
	22/12/23	ORDEM BANCÁRIA	Transferencia (p/ CONDECA = Corretora Virtual)			4.683.648,70	4.392.925,84	4		

Fonte: Requisição de documentos e Informações DCG-1 nº 31/2024, item 1 (Doc. Planilha de Depósitos CONDECA 2023 (NOVA D.R.)).

Ademais, as movimentações financeiras foram registradas na Conta Banco do Brasil (11111.19.02. Banco do Brasil) e subsequentemente transferidas para a Conta C (11111.03.02 Conta C – Banco do Brasil), conforme tabela abaixo.

Tabela 248 - Movimentação financeira CONDECA

R\$ Milhares

Código Nome Sub Item	202306				202311				202312			
	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Atual
Total de 111110202 - = CONTA UNICA-BB	276	12.102	12.378	0	0	16.237	16.237	0	0	16.625	16.625	0
166130002	276	11.977	12.253	0	0	16.237	16.237	0	0	16.625	16.625	0
266130002	0	125	125	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Total de 111110302 - = CON-A C BANCO DO BRASIL	0	6.271	6.271	0	0	11.370	11.370	0	0	12.397	12.397	0
00101897000183067 166130002	0	6.271	6.271	0	0	11.370	11.370	0	0	12.397	12.397	0
Total de 111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	0	6.271	6.271	0	0	11.370	11.370	0	0	12.397	12.397	0
00101897000089478 166130002	0	6.271	6.271	0	0	11.370	11.370	0	0	12.397	12.397	0
00101897000089478 266130002	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Sigeo.

k) Transferência para Corretora Virtual CONDECA (2024): diz respeito aos saldos provenientes das movimentações bancárias realizadas durante o exercício de 2023. Esta situação explica a divergência identificada entre o saldo contábil e o extrato bancário em 31/12/2023. Dada a metodologia contábil adotada ao longo do exercício, conclui-se que o registro contábil do montante de **R\$ 24,62 milhões** ocorrerá apenas no momento da transferência financeira para a conta C, prevista para 2024.

Figura 79 – Controle Financeiro (Transferência para Corretora Virtual - 2024)

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - S.E.D.S.														
CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - CONDECA														
Posição Financeira (depósitos efetuados em 2023)														
Número do Recibo	DEPÓSITOS						Movimento Financeiro							
	Data do Depósito	CNPJ / CPF	Nome do depositante	Nº do Documento no extrato bancário	Valor	P.L. (Pessoa Jurídica)	P.F. (Pessoa Física)	Depósito não identificado pelo S.A.	Depósito SOCIAL	Doação de OSC/PMI (após P.C.)	Transferência para Corretora Virtual - OB	SALDO na C/C	Depósito X OB	Observação
			SALDO DE DEZEMBRO 2023									24.619.660,01		

Fonte: Requisição de documentos e Informações DCG-1 nº 31/2024, item 1 (Doc. Planilha de Depósitos CONDECA 2023 (NOVA D.R.))

6.1.3.1 Relatórios de fiscalização (2022): FED - Estad. direitos da criança e do adolescente (UG: 350034)

A situação ora relatada não é um evento isolado, mas sim um problema recorrentemente identificado pelas fiscalizações realizadas pela presente Corte de Contas, sendo objeto de análise nos exercícios: 2022 (TC-001895.989.22), 2021 (TC-004022.989.21), 2020 (TC-005545.989.20), 2019 (TC-004043.989.19), 2018 (TC-003702.989.18) e 2017 (TC-003177.989.17).

No relatório elaborado pela 9ª Diretoria de Fiscalização da Secretaria de Desenvolvimento Social, em 2022, foram destacadas divergências entre o saldo contábil e o extrato bancário da conta associada ao Conselho

Estadual da Criança e do Adolescente (CONDECA)⁴⁸⁹, conforme ilustrado na tabela abaixo.

Tabela 249 – Conciliação Bancária

Saldo no <u>final</u> do exercício			
Conta Contábil	Saldo Contábil	Saldo Extrato	Diferença
1.1.1.1.1.03.02 - Conta C - Banco do Brasil	0	200.303,50	200.303,50
1.1.1.1.1.19.02 - Banco do Brasil S/A	0	23.267.593,06	23.267.593,06 (sic) ⁴⁹⁰
Total	0	23.467.896,56	23.467.896,56

Fonte: Relatório da Fiscalização, 9ª. DF, 2022 (TC-001895.989.22, ev.50).

Ademais, a fiscalização constatou de forma repetida e avaliou ao longo do exercício de 2022 a manutenção de elevados saldos na conta 1.1.1.1.1.19.02 – Banco do Brasil S/A, sem a devida transferência dos recursos para a conta 1.1.1.1.1.50.04 – Fundo de Investimento Financeiro para remuneração. Esta análise revelou um saldo médio diário de R\$ 6.052.090,57 que não gerava retorno financeiro⁴⁹¹.

Desse modo, foi constatada na respectiva conta a infringência aos princípios da oportunidade, da fidedignidade das informações contábeis e da transparência, além de representar uma falha grave no controle das disponibilidades financeiras ¹¹².

6.2 ACHADO DE AUDITORIA Nº 14 – FUNDOS ESPECIAIS DE FINANCIAMENTO E INVESTIMENTO

A análise preliminar dos registros contábeis efetivados no SIAFEM e os controles dos recursos dos Fundos Especiais de Investimentos mostraram discrepâncias significativas que impactam o Balanço Patrimonial. Esta análise foi motivada inicialmente pela avaliação da conta bancária relacionada ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), como indicado no achado nº 08 da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística do Estado de São Paulo (SEMIL), que sugeriu a possibilidade de recursos de fundos de investimento estarem fora da contabilidade oficial do Estado de São Paulo.

⁴⁸⁹ Domicílio bancário: 00101897000089478.

⁴⁹⁰ O valor assinalado com '(sic)' na coluna 'Saldo Extrato' corresponde exatamente a R\$ 23.267.593,06. Importa destacar que tal montante difere do valor previamente registrado, R\$ 14.871.856,99, devido a um erro identificado no cálculo das diferenças entre o saldo contábil e o extrato bancário.

⁴⁹¹ Relatório da Fiscalização, 9º DF, 2022 (TC-001895.989.22, ev.50, p.75).

A fiscalização incluiu uma solicitação⁴⁹² ao Centro de Previsão e Acompanhamento da Receita Orçamentária do Estado (CPAR), que encaminhou o controle financeiro dos saldos dos fundos de investimentos. Juntamente com a análise dos saldos contábeis registrados no Siafem, restou revelado que o Balanço Patrimonial dos Fundos Especiais de Investimentos está registrado de forma parcial na contabilidade oficial e apresenta uma subavaliação significativa de R\$ 1,62 bilhões, incluído o valor de R\$ 772,865 milhões⁴⁹³ pertinente ao FEHIDRO, cuja divergência em 12/2023 já foi apontada em tópico anterior deste relatório. Esta situação contraria os princípios estabelecidos pela Lei nº 4.320/64, que regula os registros contábeis públicos, conforme tabelas subsequentes.

⁴⁹² Enviada por e-mail em 11/04/2024, juntamente com a requisição DCG-1 nº 37/2024. Esta solicitação foi resultado da reunião ocorrida em 10/04/2024 com o Centro de Previsão e Acompanhamento da Receita Orçamentária do Estado (CPAR).

⁴⁹³ Destacamos que a divergência apontada no achado nº 08 diz respeito somente à conta de cobrança pelo uso da água, enquanto a FEHIDRO possui outras contas bancárias e disponibilidades que não estavam incluídas no escopo da nossa análise.

Tabela 250 - Saldos dos Fundos de Investimento e Financiamento do Estado de São Paulo - dezembro/2023
 R\$ 1,00

CÓD.	FUNDO	ORGÃO VINCULADO	AGENTE DEPOSITÁRIO	ADMINISTRADOR FINANCEIRO	FUNDO APLICADO	DISPONÍVEL	PATRIMÔNIO
13075	Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - Feap - TOTAL	SAA	BB	BB/Desenvolve SP		82.892.526,16	734.547.575,22
	PRÓ-TRATOR	SAA	BB	Desenvolve-SP	BB RENDA FIXA SIMPLES SOLIDEZ DIFERENCIADO	30.815.521,86	30.815.521,86
	Pró Implemento				BB RENDA FIXA SIMPLES SOLIDEZ DIFERENCIADO	18.887.042,39	18.887.042,39
	Linha de Crédito				FUNDO DE INVESTIMENTO EM COTAS DE FUNDOS DE	1.616.849,48	194.106.921,16
	Subvenção - Prêmio Seguro Rural					7.390.920,68	7.390.920,68
	Projeto Integra São Paulo ¹ / PSA - Pagtos Serv. Ambientais					2.648.838,49	2.648.838,49
	Programa Linha de Custeio Emergencial Agro ¹¹ /Crédito Emergencial SP					10.786.076,40	470.751.059,78
	Agricultura Sustentável ¹¹					411.928,00	411.928,00
	Prod. Pesca Sustentável ¹¹ /Aquic. Pesca Sustentável					2.284.110,84	2.284.110,84
	Deserv. Rural Sustentável ¹¹					6.534.217,99	6.534.217,99
	PRÓ-TRATOR Op. Crédito ¹¹		717.014,03	717.014,03			
13076 ¹³	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema - Fundespar ⁴	SAA ¹³	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	5.809.627,86	5.809.627,86
20074	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira - FVR	SFP	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	9.714.521,91	9.714.521,91
20075	Fundo de Apoio a Contribuintes do Estado de São Paulo - Funac	SFP	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	306.751.674,25	637.315.868,82
20078	Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo	SFP	BB	Desenvolve SP		126.350.188,70	874.955.537,82
	Banco do Povo	SFP	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	126.350.188,70	874.955.537,82
20079	Fundo de Avul do Estado de São Paulo - FDA	SFP	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	249.362.507,15	249.362.507,15
25071	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista - FDMBS	SDUH	BB	BB	BB RENDA FIXA SIMPLES SOLIDEZ DIFERENCIADO	27.352.185,64	27.352.185,64
25072	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas - Fundocamp	SDUH	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	45.879.820,42	45.879.820,42
25073	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Paraíba e Litoral Norte - Fundovale ⁷	SDUH	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	2.189.445,79	2.189.445,79
25074	Fundo Garantidor Habitacional - FGH ¹²	SDUH	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	33.422.201,31	33.422.201,31
25079	Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social-FPHIS	SDUH	BB	BB/Desenvolve SP		32.369.331,72	32.369.331,72
	FPHIS	SDUH		Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	32.369.331,72	32.369.331,72
26074	Fundo Estadual de Recursos Hídricos - Fehidro	SEMIL	BB	Desenvolve SP		783.057.556,17	784.136.716,58
	Conta Geral	SEMIL	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO DE INVESTIMENTO EM COTAS DE FUNDOS DE INVESTIMENTO	10.021.705,48	11.300.865,89
	Cobrança				772.864.992,14	772.864.992,14	
	Compensação				170.858,50	170.858,50	
	Multas de Outorga				0,05	0,05	
26075	Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - Fecop	SEMIL	BB	BB		3.456,63	3.456,63
	Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - Fecop	SEMIL	BB	BB	BB RENDA FIXA SIMPLES SOLIDEZ DIFERENCIADO	3.456,63	3.456,63
26077	Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas - Feprac	SEMIL	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	6.836.605,29	6.836.605,29
48073	Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Funcat	SCTI	BB	Desenvolve SP	BB FEFI RENDA FIXA CURTO PRAZO AUTOMÁTICO FUNDO	236.078,66	658.370,18
51072	Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - Fumefi	SGRI	BB	BB	BB RENDA FIXA SIMPLES SOLIDEZ DIFERENCIADO	1.779.362,68	1.779.362,68
	TOTAL					1.713.211.084,39	3.446.535.135,04

Fonte: Arquivo encaminhado em resposta a solicitação ao Centro de Previsão e Acompanhamento da Receita Orçamentária do Estado (CPAR)

Banco do Brasil e Desenvolve SP.

(1) FEAP-Contrato de Opções – Convênio assinado entre a SAA e o Banco do Brasil com o objetivo de estabelecer as condições necessárias ao desenvolvimento do Projeto Financiamento de Custeio Agropecuário atrelado ao Contrato de Opção. Transferido para a Desenvolve SP.

(2) Projeto Integra São Paulo – Termo de Convênio assinado entre o Gov. do Estado de SP através da SAA e Bco do Brasil, que tem por objeto a administração da subconta, onde são depositados os recursos provenientes do Projeto Recuperação de Áreas Degradadas por Grandes Erosões (RADGE), 456oronaviru pelo Decreto nº. 58.930 de 01/03/2013. Transferido para a Desenvolve SP. Em razão da deliberação CO-4, de 27 de fevereiro de 2023, do Feap, fica atualizado para Projeto Feap PSA-Pagamentos por Serviços Ambientais.

(3) Artigo 16 do Decreto nº 46.842/ 2002 transfere o saldo da subconta do PROCOP do Fundo Estadual de Saneamento Básico (FESB) para o FECOP.

(4) Fundo FIS/ADS extinto pelo artigo 2º da Lei nº 14.671, de 26/12/2011, com saldo a ser transferido para o FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social. Havia um saldo residual no Patrimônio em set./2021 de R\$ 275.314,34, o qual foi transferido em out./2021 para a SDR.

(5) Trata-se de um projeto novo denominado Projeto Recuperação de Matas Ciliares, Nascentes e Olhos D'água, instituído pelo Decreto nº 62.021/2016, cujos recursos foram transferidos totalmente do PEMBH. Este visava à conservação e preservação do solo agrícola e dos cursos d'água. O Conselho de Orientação do Feap entendeu ser mais adequado a criação do Projeto Recuperação de Matas Ciliares, Nascentes e Olhos D'água objetivando ampliar a proteção e conservação dos recursos hídricos e da biodiversidade, autorizando a transferência de recursos mencionada.

- (6) Fundo inicialmente administrado diretamente pela SJDC e atualmente gerido pela Desenvolve SP.
- (7) O Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo e o Fundo da RM Sorocaba serão administrados pela DESENVOLVE SP e terão como agente financeiro o Banco do Brasil, porém, não há recursos financeiros disponíveis até o momento. O Fides e o Fidec foram extintos por força da Lei nº 17.293/2020, artigo 18, incisos XIII e XIV respectivamente.
- (8) Em 18/12/2017 houve a transferência do saldo do BB para a Desenvolve-SP em decorrência do processo de migração da administração do fundo. Contudo, em razão de divergências entre os números apresentados pelo BB e os detectados pela Desenvolve SP, consideramos os valores informados pela Desenvolve/SP.
- (9) A partir de outubro de 2021 a administração do Fehidro passou do BB para a Desenvolve SP e conseqüentemente algumas nomenclaturas/contas foram alteradas. Por exemplo, investimento englobada pela conta geral e remanescente inativada.
- (10) Programa criado em setembro de 2021, por deliberação do conselho consultivo, com vigência até dezembro de 2021, a fim de atender às necessidades emergenciais no tocante à seca, à geada e à pandemia/457oronavírus. Aporte do Tesouro do Estado.
- (11) Programas criados e que receberam aportes/transferência de recursos do Programa Linha de Custeio Emergencial Agro em julho/2022.
- (12) O Fundo Garantidor Habitacional-FGH, instituído pela Lei nº 12.801/2008, regulamentado pelo Decreto nº 53.823/2008, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, anteriormente denominada Secretaria da Habitação, não apresentava recursos financeiros até nov./2022. Em dez./2022, recebeu pela secretaria, aporte de R\$ 30.388.794,03.

Dos 16 Fundos Especiais de Investimento, apenas 5 estão registrados no Siafem, conforme evidenciado na tabela a seguir.

Tabela 251 - Movimentação Financeira dos Fundos de Investimentos R\$ Milhares

			202312
Código Nome Classe / Código Nome UG	Código Nome Sub Grupo	Código Nome Sub Item	Saldo Atual
Total de 1 – ATIVO			97.443
104184	Total de 111 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA		46.488
FDO.EST.DESENV.CIE NT.TECNOL.- UGFRP	111 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	E 111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	46.488
204584 – FUNDO DE AVAL – UGFRP	Total de 111 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA		29.043
	111 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	E 111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	29.043
204684	Total de 111 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA		19.315
FDO.DES.ECON.SOC.V .RIBEIRA – UGFRP	111 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	E 111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	15.795
		111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	3.520
254984	Total de 111 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA		2.597
FDO.DES.REG.METRO P.V.PARAIBA L.NORTE-UGFRP	111 – CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	111110202 - = CONTA UNICA-BB	0
		111110302 - = CONTA C – BANCO DO BRASIL	0
		111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	2.597
	Total de 113 – DEMAIS CREDITOS E VALORES A CURTO PRAZO		0
	113 – DEMAIS CREDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	113816002 - = ORDENS BANCARIAS EMITIDAS A COMPENSAR	0
		113816009 - = OUTROS VALORES EM TRANSITO	0
Total de 2 – PASSIVO E PATRIMONIO LIQUIDO			-138
134101 – FUNDO EXPANSAO DO AGRONEGOCIO PAULISTA-FEAP	Total de 218 – DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO		-138
	218 – DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO	218918302 - = RECOLHIMENTOS DIVERSOS A CLASSIFICAR	-138

	Total de 218 – DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO			0
204584 – FUNDO DE AVAL – UGFRP	218 – DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO	218112007 - = RECEITA DE RENDTOS.DE APLICACAO FDO.SP II		0
	Total de 218 – DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO			0
204684 FDO.DES.ECON.SOC.V.RIBEIRA – UGFRP	218 – DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO	218112007 - = RECEITA DE RENDTOS.DE APLICACAO FDO.SP II		0
	Total de 218 – DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO			0
254984 FDO.DES.REG.METRO P.V.PARAIBA L.NORTE-UGFRP	218 – DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO	218112005 - = RECEITA DE RENDIMENTOS DE APLICACAO		0

Fonte: Sigeo.

Adicionalmente, dos cinco fundos registrados contabilmente, apenas quatro apresentam saldos no subgrupo de Caixa e Equivalentes. Ao confrontar esses dados com o disponível do Controle dos Saldos de 2023 dos FEFIS (Banco do Brasil e Desenvolve SP), fornecidos pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, identifica-se uma **subavaliação de R\$ 246 milhões**. Essa subavaliação, ao ser projetada para todos os fundos, independentemente do registro contábil, revela que os itens de caixa e equivalentes atingem um montante subavaliado de **R\$ 1,62 bilhões**, resultando em **3,12% de impacto no cálculo do Balanço Patrimonial de 2023**⁴⁹⁴, decorrente das subavaliações identificadas.

Tabela 252 - Comparativo entre os Registros Contábeis e o Controle dos Saldos FEFIS

R\$ Milhares

	202312		
	Sigeo	Controle Interno Financeiro	Diferença
Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCET)	46.488	238	46.250
Fundo de Aval do Estado de São Paulo	29.043	249.363	-220.319
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira	19.315	9.715	9.601
Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE)	2.597	2.189	407
Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) ⁽¹⁾	-	82.093	-82.093
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema	-	5.810	-5.810
Fundo de Apoio a Contribuintes do Estado de São Paulo (Funac)	-	306.752	-306.752
Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo	-	126.350	-126.350
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FDMBS)	-	27.352	-27.352
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas (Fundocamp)	-	45.880	-45.880

⁴⁹⁴ O achado nº 08, que se refere à subavaliação na contabilidade da conta de cobrança do FEHIDRO no valor de R\$ 772,86 milhões, não foi excluído desta análise.

Fundo Garantidor Habitacional (FGH)	-	33.422	-33.422
Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS)	-	32.369	-32.369
Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro)	-	783.058	-783.058
Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (Fecop)	-	3	-3
Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas	-	6.839	-6.839
Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi)	-	1.779	-1.779
Total			-1.615.768

Fonte: Sigeo e Controle dos Saldos 2023 dos FEFIS (Banco do Brasil e Desenvolve SP)

(1) Os registros no Siafem referem-se exclusivamente ao Passivo.

Esta situação levanta sérias questões sobre a gestão e transparência dos recursos financeiros e enfatiza a necessidade de uma revisão e atualização rigorosas dos métodos de controle e registro contábil para garantir a conformidade legal e a representação fiel das finanças estaduais no balanço patrimonial. A administração estadual deve primar por incluir a correção dos registros contábeis e a implementação de medidas para prevenir discrepâncias futuras.

7 CONCLUSÕES

Ao longo do exercício financeiro de 2023, a fiscalização da Conta Única, do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, do Fundo de Investimento SP II, de treze contas bancárias geridas pela Administração Direta e, a revisão analítica dos Fundos Especiais de Despesa e de Investimento do Estado revelou que não houve impactos significativos⁴⁹⁵ no Balanço Patrimonial, dentro do nível de materialidade definido como relevância. Isso se deve, em parte, ao ajuste efetuado com a baixa de **R\$ 12 bilhões** nas contas do Tribunal de Justiça em **novembro de 2023**, que corrigiu a distorção de maior relevância identificada.

Ainda assim, restaram distorções, que foram relatadas em cada tópico e que representaram **subavaliações de R\$ 1,8 bilhão** e **superavaliação de R\$ 943 milhões**, que totalizam saldo de **R\$ 847,13 milhões em valores contabilizados a menor**, ou seja, oriundos de recursos geridos sem o devido e tempestivo controle contábil, cujo montante total da movimentação não foi possível de apuração por esta fiscalização, cujo objetivo foi de verificar os impactos em saldos de Caixa e Equivalentes de Caixa apresentados no Balanço Geral do Estado do exercício de 2023. Ademais, o percentual de impacto no

⁴⁹⁵ Impacto de 0,37% do subgrupo de Caixa e Equivalentes.

Balanço Patrimonial da Administração Direta foi de 1,63% do total de Caixa e Equivalentes disposto no **Apêndice E**.

Apesar do baixo impacto das diferenças apuradas em 31/12/2023 para fins de Balanço Geral do Estado, **ponto importante que implica em ressalva na opinião desta fiscalização é a ausência de normatização de procedimentos contábeis e de controles internos capazes de evitar que contas contábeis destinadas ao registro de dinheiro público (orçamentário ou não), permaneçam com saldos fictícios, com baixo ou nenhum controle de conciliação com o real saldo disponível em conta bancária.**

A análise detalhada apontou para falhas significativas nos controles internos e nos processos de conciliação bancária, bem como inadequações na contabilização das transações financeiras. Essas fragilidades comprometem a integridade das demonstrações financeiras e podem, conseqüentemente, impactar negativamente a confiança depositada pelos cidadãos e demais interessados na gestão eficaz dos recursos públicos.

Os **achados** relacionados a **Conta Única e Fundos de Investimento Tesouro Renda Fixa** revelaram:

- a) **Achado nº 01: O monitoramento e a conciliação financeira da Conta Única através de planilhas eletrônicas editáveis apresentam riscos significativos devido à possibilidade de manipulação e à falta de controle de alterações e responsáveis**, o que pode afetar a integridade das informações. Tal preocupação é agravada pela gestão de aproximadamente R\$ 702 milhões, excluindo os recursos geridos diretamente pelo Tesouro do Estado, que utilizam este processo. **Foi constatada uma discrepância de R\$ 12,90 milhões nas conciliações da Conta Única e do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa no primeiro quadrimestre de 2023**, revelando incongruências entre os valores registrados e os efetivamente disponíveis no extrato bancário⁴⁹⁶;

⁴⁹⁶ Tabela 231 Análise Comparativa dos Arquivos de Conciliação Enviados (Conta Única e Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa).

Salienta-se que a avaliação do montante alocado no fundo específico demanda a análise comparativa com os extratos bancários da Conta Única, do próprio fundo e do Fundo BB RF Diferenciad, necessitando, para tanto, do emprego auxiliar das planilhas de conciliação bancária encaminhadas. Tendo em vista que os recursos estão registrados no Siafem como saldo na Conta Única e na realidade estão aplicados em fundos diversos de aplicação financeira.

- b) **Achado nº 02: Inobservância do cronograma de encerramento do sistema contábil (Siafem) verificada pela manutenção do sistema aberto para modificações por período prolongado⁴⁹⁷;**
- c) **Achado nº 03: Controle e registros das aplicações financeiras** relacionadas a identificação de que a classificação contábil dos recursos mantidos na Conta Única das Demais Unidades Gestoras **não corresponde à sua efetiva natureza financeira**, uma vez que esses saldos não se encontram depositados na conta corrente bancária, mas sim investidos em Fundos de Investimentos diversos em poder do Tesouro. Isso resultou na ausência de rateio dos rendimentos financeiros, no montante de **95,1 milhões em 2023⁴⁹⁸**, às respectivas Unidades Gestoras detentoras do recurso, inclusive de recursos vinculados aos Fundos Especiais de Despesa⁴⁹⁹, Educação⁵⁰⁰, Saúde⁵⁰¹, entre outros⁵⁰², o que infringe o princípio da fidedignidade dos registros contábeis e afeta a transparência e integridade da gestão dos recursos públicos. Os rendimentos indevidamente apropriados que compõem o montante relatado são detalhados nos achados n 04 e 05;
- d) **Achado nº 04: Apropriação dos rendimentos** provenientes das aplicações financeiras, no montante de **R\$ 1,55 milhão⁵⁰³**, **por parte do Tesouro do Estado (UG: 200002)**, dos recursos aplicados por este das

⁴⁹⁷ A requisição de documentos e informações DCG-1 nº 48/2023, item 2.4 tratou do tema: Ademais, verificamos que o fechamento do Sistema (Siafem) não está seguindo os prazos previstos no Cronograma para Encerramento dos meses SIAFEM/2023, estando os meses de maio e junho abertos na presente data (07/08/2023), enquanto o Comunicado prevê o fechamento para os dias 12/06/2023 e 10/07/2023, respectivamente. Apresente as razões/justificativas.

A informação foi enviada por e-mail pela Arit no dia 25 de agosto de 2023, comunicando o seguinte: Quanto ao questionamento sobre o Cronograma para Encerramento dos meses SIAFEM/2023, o Sr. Flavio, da CGE, confirmou que o sistema se encontra fechado para lançamentos com datas anteriores a agosto. E que, excepcionalmente, mediante análise do caso concreto, a Contadoria Geral do Estado poderá autorizar o lançamento com data que foge ao cronograma para encerramento.

⁴⁹⁸ Somatório dos rendimentos decorrentes das seguintes aplicações financeiras especificadas nos especificados:

Achado nº 04 - BB RF SD Diferenciad (Conta Única das demais UG): R\$ 1.545.609

Achado nº 05 - FI TESOURO RF (Conta Única das demais UG): R\$ 93.547.587

⁴⁹⁹ FED-TRIBUNAL DE JUSTICA (UG: 030030), FED-TRIBUNAL DE JUSTICA (Fonte: 175930022): R\$ 25.306.885,22

⁵⁰⁰ CTO. EST. EDUC. TECNOL. PAULA SOUZA-FUNDEB (UG: 482894), FUNDO DESENV. EDUCACAO BASICA-FUNDEB (Fonte: 154010001): R\$ 4.602.624,88

⁵⁰¹ HOSP.DAS CLÍNICAS, RIB.PRETO - UGFRP (UG: 092284), - FDO.ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES-SEC.DA SAUDE (Fonte: 165950001): R\$ 2.825.386,59

HOSP.CLÍNICAS FAC.MED.MARILIA-HCFAMEMA-UGFRP (UG: 092684), FDO.ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES-SEC.DA SAUDE (Fonte: 165950001): R\$ 143.356,47

⁵⁰² 1% EMOLUMENTO - STAS CASAS DE MISERICORDIA (UG: 090051), CONTRIB.DE SOLIDAR.AS STAS CASAS DE MISERICO (Fonte: 165920001): R\$ 20.710.237,17

⁵⁰³ Tabela 230 Movimentação financeira do Fundo BB RF SD Diferenciad

demais unidades gestoras registrados na Conta Única e aplicados no Fundo BB RF SD Diferenciad;

- e) **Achado nº 05: Apropriação dos rendimentos** provenientes das aplicações financeiras **pelo Tesouro do Estado**, no montante de **R\$ 93,55 milhões**, em 2023, dos recursos registrados em Conta Única das demais Unidades Gestoras (UGs)⁵⁰⁴;
- f) **Achado nº 06: Apropriação dos rendimentos pelo Tesouro do Estado de 2% dos rendimentos oriundos das aplicações realizadas pelas Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa**⁵⁰⁵, alcançando esses o montante de **R\$ 23,8 milhões**, em 2023. Ademais, em média 76%⁵⁰⁶ dos rendimentos são oriundos de recursos vinculados à Unidade Gestora titular⁵⁰⁷;
- g) **Achado nº 07: Identificou-se uma falha de controle no gerenciamento das contas bancárias associadas aos diversos CNPJs das Unidades Gestoras**, resultante de erros operacionais devido ao cadastramento inadequado dessas unidades no Banco do Brasil. Essa falha acarretou débitos indevidos na Conta Única, totalizando um montante financeiro de R\$ 67,8 milhões;
- h) **Achado nº 08 (Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística):** Em dezembro de 2023, a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística⁵⁰⁸ registrou uma significativa **distorção contábil de R\$ 772,86 milhões** em fundos de investimento ligados à sua conta de movimento, proveniente cobrança sobre o uso de recursos hídricos, arrecadadas pelas bacias e pelo DAEE, e destinadas ao **FEHIDRO. A Desenvolve SP, que administra o FEHIDRO, não utiliza o sistema Siafem nas suas operações**⁵⁰⁹, o que resulta na falta de rastreamento dos beneficiários finais nos desembolsos, apresentando uma desconexão entre os registros bancários e contábeis no Sistema

⁵⁰⁴ Desconsiderando o Tesouro do Estado (UG: 200002)

⁵⁰⁵ O controle contábil dessas aplicações é realizado na conta Fundo de Investimento Financeiro (11111.50.04), ao qual apenas 98% dos rendimentos aplicados são incorporados nas respectivas aplicações; enquanto os 2% são destinados ao Tesouro do Estado (UG: 200002).

⁵⁰⁶ Decorrentes do somatório médio de recursos vinculados estaduais, Fundos Especiais de Despesa, Transferências Federais, Operações de Crédito Interna e Externa.

⁵⁰⁷ Recursos vinculados estaduais, Fundo Especial de Despesa, transferências federais, operações de crédito interna e externa.

⁵⁰⁸ Banco do Brasil, Agência 1897-X, Conta: 20026-3 (FEHIDRO COBRANÇA).

⁵⁰⁹ Ofício SECOFEHIDRO nº 029/2024 em resposta a requisição de documentos e informações DCG-1 nº 24/2024, item 14.

Oficial de Contabilidade do Estado. Essa situação culminou em uma discrepância de R\$ 772,86 milhões, impossibilitando a conciliação bancária. **Ademais, dentre a parcela arrecadada que é registrada no Siafem identificamos uma incongruência de R\$ 16 milhões entre os valores arrecadados e contabilizados, contrariando o princípio contábil da competência** e indicando problemas no registro temporal das transações;

- i) **Achado nº 09 (Secretaria de Esportes):** houve uma **subavaliação nos registros contábeis da conta do Banco do Brasil S/A**, sob administração do Programa de Incentivo ao Esporte – PIE. **Esta subavaliação, derivada da não inclusão apropriada e em tempo hábil dos ingressos de recursos, acarretou uma acumulação de saldos e rendimentos na aplicação financeira automática sem o respectivo registro contábil.** Ademais, constatou-se que os lançamentos no Siafem não correspondem aos montantes totais depositados e aplicados no Banco do Brasil, devido a uma metodologia que registra as captações somente no momento dos desembolsos. Essa prática resultou em uma **distorção de R\$ 76,7 milhões entre os saldos aplicados e os contabilizados.** Em resposta, a Secretaria de Esportes comprometeu-se a corrigir todos os registros pendentes a partir de 2024, ajustando retroativamente os dados dos anos anteriores, com o objetivo de assegurar que os saldos bancários reflitam verdadeiramente as disponibilidades financeiras da Secretaria;
- j) **Achado nº 10 (Tribunal de Justiça – Contas Precatórios):** aponta para a ausência de um mecanismo de **contabilização adequado para as aplicações, rendimentos e saídas de recursos destinados ao pagamento de precatórios, que resultaram na superavaliação do ativo no montante de R\$ 851,621 milhões⁵¹⁰, em dezembro de 2023.** Essa lacuna nos procedimentos de registro contábil demonstra a necessidade de aprimorar os controles internos para garantir que todas as movimentações financeiras sejam adequadamente registradas e refletidas nas demonstrações financeiras; e
- k) **Achado nº 11 (Despesa com Pessoal):** revela uma distorção acumulada, contabilizada com um **valor inferior, totalizando R\$ 16,5**

⁵¹⁰ Divergência entre os registros contábeis e “extratos bancários” encaminhadas oriundas das seguintes contas bancárias:

Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (UG: 030055) de R\$ 211,113 milhões

Precatórios Ordem Cronológica (UG: 030051) no valor de R\$ 640,508 milhões

milhões de reais, na aplicação automática vinculada à conta de movimentação bancária de despesas com pessoal⁵¹¹, decorrente da falha nos processos de registro contábil em que apenas uma parte das movimentações financeiras realizadas em conta bancária são registradas no Siafem.

Ademais, a análise complementar realizada sobre os Fundos Especiais de Despesa e os Fundos Especiais de Financiamento e Investimento revelou aspectos críticos que necessitam de atenção imediata para assegurar a precisão e a integridade do Balanço Patrimonial do Estado de São Paulo. Identificaram-se importantes discrepâncias nos registros contábeis e nos saldos bancários, o que exige uma revisão rigorosa e a implementação de controles internos mais eficazes.

Nos Fundos Especiais de Despesa, as divergências levantadas de forma amostral e análise comparativa entre contabilidade e extratos bancários revelam uma **superavaliação** de R\$ **10,2 milhões de reais**, considerando **subavaliação** no montante de R\$ **25,18 milhões** e **superavaliação** de R\$ **35,36 milhões**, correspondendo a um **impacto de 0,020%** no Subgrupo Caixa e Equivalentes no Balanço Patrimonial da Administração Direta.

Nos Fundos Especiais de Financiamento e Investimentos identificamos uma **subavaliação** no subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$ **1,62 bilhões**, resultando em **3,12% de impacto** no Balanço Patrimonial de 2023, indicando a ausência de integração entre os sistemas de contabilidade dos respectivos fundos e do Estado de São Paulo, que utiliza o Siafem. **No entanto, o impacto no Balanço Patrimonial deste reduz-se para 1,63% quando descontamos a parcela dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, conforme indicado no achado nº 8 e detalhado no Apêndice E.**

Espera-se que a implementação dessas medidas contribua significativamente para uma administração pública mais eficiente, transparente, e confiável, reforçando a confiança dos cidadãos e fortalecendo a democracia por meio de uma gestão fiscal responsável. Tendo em vista que os efeitos prejudiciais à gestão pública que tais práticas podem suscitar incluem:

- a) **Incompletude das informações geradas:** as informações financeiras apresentadas podem estar incompletas ou imprecisas, comprometendo a fidedignidade das demonstrações financeiras e dos relatórios gerenciais;

⁵¹¹ Banco do Brasil, Agência 1897-X, Conta: 139652-8 (DESPESAS DE P - F DE PAG)

- b) **Inconsistências no Balanço Patrimonial e demais Relatórios Contábeis de Propósito Geral:** a ausência de integração e correta apropriação dos rendimentos das aplicações financeiras provoca distorções significativas nos relatórios contábeis apresentados;
- c) **Alteração nos resultados do Superávit/Déficit⁵¹²:** as práticas inadequadas de contabilização dos rendimentos e das aplicações influenciam diretamente a representação do superávit ou déficit no Balanço Patrimonial, impactando negativamente as políticas fiscais e a tomada de decisão;
- d) **Comprometimento da Transparência na Prestação de Contas:** a falta de registros precisos e atualizados dificulta a prestação de contas efetiva e transparente, fundamental para a fiscalização e governança adequadas;
- e) **Aumento do Risco de Erros e Fraudes:** a gestão descentralizada e o controle interno insuficiente elevam o risco de ocorrências de erros e fraudes, acarretando potenciais perdas financeiras significativas;
- f) **Desvio da Finalidade dos Recursos⁵¹³:** a apropriação inadequada de rendimentos pode resultar no uso de fundos para fins não originais, comprometendo a efetividade das políticas financiadas por esses recursos;
- g) **Violação de Normativas Legais¹¹⁶:** as práticas observadas podem estar em desacordo com as normas legais e regulamentações aplicáveis, expondo o Estado a riscos legais e regulatórios;
- h) **Visão Limitada da Situação Financeira:** a ausência de um registro detalhado e transparente impede uma visão clara e completa da realidade financeira do Estado, dificultando a gestão e o planejamento estratégico eficazes;

⁵¹² Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

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, desde que não comprometidos: [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. [\(Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964\)](#)

⁵¹³ Refere-se a parcela de 2% dos recursos aplicados pelas Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, apropriadas pelo Tesouro do Estado.

- i) **Fragilidade da Responsabilidade Fiscal:** a gestão fiscal que não segue os princípios de eficiência, transparência e responsabilidade compromete a sustentabilidade das finanças públicas; e
- j) **Prejuízo à Credibilidade Institucional:** Falhas na gestão financeira podem prejudicar severamente a reputação e a credibilidade das instituições públicas, diminuindo a confiança de cidadãos e investidores na estabilidade e previsibilidade do ambiente fiscal do Estado.

Diante desses desafios, é imperativo que sejam implementadas medidas corretivas e aprimoramentos nas práticas de gestão financeira e contábil, a fim de reforçar a governança, melhorar a transparência e restaurar a responsabilidade na administração dos recursos públicos. Tais medidas devem incluir aprimoramento dos procedimentos de conciliação bancária, fortalecimento dos controles sobre as contas correntes e aplicações financeiras, formalização clara dos procedimentos de gestão e rigor na observância dos cronogramas de fechamento dos sistemas contábeis.

APÊNDICE A
Administração Consolidado
29/04/2024 P – PATRIMONIAL
R\$ Milhares

Código Nome Sub Item	202313	% Avaliado
	Saldo Atual / 1000	
Total de 111 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	69.517.505	57%
Total de 01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	51.750.445	73%
111110101 - = CAIXA	3	
111110202 - = CONTA UNICA-BB	565.474	100%
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	79.572	
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL	100.043	
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	5.349.877	29%
111111908 - = BANCO BRADESCO	183.589	
111115002 - = POUPANCA	135.869	
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO	0	
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO (1)	6.769.962	99%
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	8.519.400	
111115011 - = TITULOS DE LIQUIDEZ IMEDIATA (2)	29.886.179	97%
111115012 - = FDO.BB CURTO PRAZO DIFERENCIADO SETOR PUBLI	1	
111115021 - = FIF-APLIC.FUNDO SPII-LIQUIDEZ IMEDIATA	0	
111116001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	51.952	
111216001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO NO EXTERIOR	107.525	
111310601 - = DEP E CAUCOES RELATIVOS A CONT OU CONVENCOE	998	
Total de 03 - AUTARQUIA	15.351.329	10%
111110101 - = CAIXA	11	
111110202 - = CONTA UNICA-BB	38.483	100%
111110222 - = BB - PGTO POR OFICIO	3	
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	30.115	
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL	588	
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	6.937.356	
111111907 - = BANCO SANTANDER	627	
111111908 - = BANCO BRADESCO	0	
111115002 - = POUPANCA	1.325	
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO	490.030	
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	1.542.870	100%
111115006 - = APLICACOES - BANCO SANTANDER	220.869	
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	3.497.356	
111115008 - = APLICACOES - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	6.087	
111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	9.262	100%
111115040 - = OUTRAS APLICACOES FIN. DE LIQUIDEZ IMEDIATA	151.857	
111116001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	48.947	
111216001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO NO EXTERIOR	482	
111310601 - = DEP E CAUCOES RELATIVOS A CONT OU CONVENCOE	2.375.063	
Total de 04 - FUNDAÇÃO	2.068.959	15%
111110101 - = CAIXA	239	
111110202 - = CONTA UNICA-BB	955	100%
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	374	
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL	323	
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	1.091	

111111907 - = BANCO SANTANDER	4	
111115002 - = POUPANCA	19.753	
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO	1.613.048	
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	304.479	100%
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	120.742	
111115008 - = APLICACOES - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	141	
111115040 - = OUTRAS APLICACOES FIN. DE LIQUIDEZ IMEDIATA	2.104	
111116001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	5.698	
111310601 - = DEP E CAUCOES RELATIVOS A CONT OU CONVENCIOE	8	
Total de 05 - EMPRESA ECONOMIA MISTA-DEPENDENTE	249.329	40%
111110101 - = CAIXA	1	
111110202 - = CONTA UNICA-BB	5.550	100%
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	1.230	
111111901 - = CAIXA ECONOMICA FEDERAL	110	
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	71.943	
111111908 - = BANCO BRADESCO	270	
111115002 - = POUPANCA	9	
111115003 - = FUNDO DE INVESTIMENTO	25.230	
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	94.217	100%
111115007 - = APLICACOES - BANCO DO BRASIL	38.343	
111116001 - = DISPONIBILIDADE EM TRANSITO	12.149	
111310601 - = DEP E CAUCOES RELATIVOS A CONT OU CONVENCIOE	276	
Total de 07 - FUNDOS	97.443	100%
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	62.283	100%
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	2.597	100%
111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	32.563	100%

Fonte: Sigeo e requisições encaminhadas DCG-1.

(1) Exclusão da fonte referente a CIDE aplicada em fundo diverso ao analisado no montante de R\$ 72.697 mil

(2) Exclusão da Unidades Gestoras:

200088 - Tesouro do Estado- Aplicação no Ensino: R\$ 395.042 mil

200099 - Tesouro do Estado - RAP - Aplicação na Saúde: R\$ 611.431 mil

Obs. saldos controlados em aplicação diversa da avaliada

Estatais não dependentes R\$ Milhares

29/04/2024 P – PATRIMONIAL

R\$ Milhares

	202313	% Avaliado
Código Nome Sub Item	Saldo Atual / 1000	
Total de 111 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	768.636	99,02%
Total de 06 - EMPRESA ECONOMIA MISTA NÃO DEPENDENTE	768.636	99,02%
111110202 - = CONTA UNICA-BB	3.324	100%
111110302 - = CONTA C - BANCO DO BRASIL	1.277	
111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A.	6.275	
111115004 - = FUNDO DE INVESTIMENTO FINANCEIRO	633.907	100%
111115014 - = APLICACAO FINANCEIRA-FUNDO SPII	123.853	100%

Fonte: Sigeo e demais requisições encaminhadas

APÊNDICE B

Análise Comparativa dos Arquivos de Conciliação Enviados (Conta Única e Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa)

R\$ Milhares

31/01/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	718.733	-	-
Ajustes ⁽²⁾	22.024	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 738.720	725.723	- 12.997
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.037	-	-
Saldo	-	-	-
28/02/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	735.860	-	-
Ajustes ⁽²⁾	70	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 733.637	720.640	- 12.997
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.292	-	-
Saldo	-	-	-
31/03/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	719.248	-	-
Ajustes ⁽²⁾	2.647	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 719.956	706.960	- 12.997
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 1.938	-	-
Saldo	-	-	-
28/04/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	717.294 ⁽⁴⁾	-	-
Ajustes ⁽²⁾	8	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 714.290	701.293	- 12.997
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 3.012	-	-
Saldo	-	-	-
31/05/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	724.686	-	-
Ajustes ⁽²⁾	82	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 722.686	722.686	-
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.082	-	-
Saldo	-	-	-
30/06/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	734.443	-	-
Ajustes ⁽²⁾	24.688	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 734.936	734.936	0
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 24.195	-	-
Saldo	-	-	-
31/07/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	723.536	-	-
Ajustes ⁽²⁾	- 0	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 721.531	721.531	0
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.004	-	-
Saldo	-	-	-
31/08/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	740.411	-	-
Ajustes ⁽²⁾	49	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 738.404	738.404	0

Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.049	-	-
Saldo	6		
29/09/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	765.386	-	-
Ajustes ⁽²⁾	2	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 763.381	763.381	-
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.007	-	-
Saldo	-		
31/10/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	875.781	-	-
Ajustes ⁽²⁾	22	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 873.266	873.266	-
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 2.537	-	-
Saldo	-		
30/11/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	445.154	-	-
Ajustes ⁽²⁾	751	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 440.907	440.907	-
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 4.998	-	-
Saldo	-		
29/12/2023	Controles de Internos (Conciliação)		
	Conta Única	FI TESOURO RF	Diferença
Registros no Siafem ⁽¹⁾	613.734	-	-
Ajustes ⁽²⁾	- 1.132	-	-
Aplicações UG'S (FI TESOURO RF)	- 582.601	582.601	-
Aplicações UG'S (BB RF SD Diferenciad) ⁽³⁾	- 30.000	-	-
Saldo	-		

Fonte: Requisições de documentos e informações DCG-1 nº 33/2023, 56/2023 e 03/2024 (Conciliações encaminhadas em arquivos)

(1) Saldo contábil registrados na Conta Única (11111.02.02)

(2) Ajustes. Ex.: operações judiciais, valores em trânsito, dedução de ensino e saúde etc.

(3) Aplicações validadas via extratos bancários encaminhados.

(4) Consulta no Sigeo, em 09/04/2024, demonstra mudança de saldo para R\$ 712.881 mil decorrente do recolhimento para o Tesouro do Estado do Imposto de Renda Retido na Fonte referente ao pagamento de pessoal C.L.T – FUNDEB (Março/2023)⁵¹⁴

⁵¹⁴ Documento: 102494100632023NL00012 – R\$ 2.793.331,48
102494 10063 2023NL00013 – R\$ 1.619.352,06

APÊNDICE C

Saldo em Conta Única das Demais Unidades Gestoras R\$ Milhares

 23/04/2024 111 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA 202304 202308 202312
 111110202 - = CONTA UNICA-BB

Nome Tipo Administ ração	Nome Poder	Nome UG	Código UG	Saldo Atual / 1000	Saldo Atual / 1000	Saldo Atual / 1000
Total de 1 - ATIVO				712.881	740.411	613.786
ADMINI STRAÇ ÃO DIRETA	MINISTE RIO PUBLIC O	FED-CTO.ESTUDOS	E 270031			
		APER.MINIST.PUBLICO				
		FED-MINISTERIO PUBLICO	270033			
		MINISTERIO PUBLICO	270001	2.047	3.273	1.031
	PODER EXECUTI VO	1% EMOLUMENTO - STAS CASAS DE MISERICORDIA CASA MILITAR CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO FED - DO IDOSO FED GAB.SEC.-UNID.ARQ.PUB.ESTADO FED-CENTRO DE ESTUDOS-PGE FED-CGA FUNDO DE ASSISTENCIA JUDICIARIA FED-COORD.DEFESA AGROPECUARIA FED-COORDENADORIA DE ESPORTES FED-CTO.PROG.PENIT.DR.JAVERT ANDRADE FED-DEPARTAMENTO HIDROVIARIO-C.T.O FED-DESENVOL. EDUCACAO EM SAO PAULO FED-ESTAD.DIREITOS DA CRIANCA E DO ADOLECENT FED-ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL- FEAS FED-ESTRADA DE FERRO CAMPOS DO JORDAO FED-INCENTIVO A SEG.PUBLICA FED-INST.INFECTOLOGIA EMILIO RIBAS FED-INSTITUTO ADOLFO LUTZ FED-INSTITUTO BUTANTAN FED-INSTITUTO DE SAUDE FED-INSTITUTO LAURO DE SOUZA LIMA FED-INSTITUTO PASTEUR FED-INTERESSES DIFUSOS-FID FED-PENIT.DE MARILIA FED-PENIT.DR.JOSE A.C.SALGADO DE TREMEMBE FED-PENIT.DR.WALTER F.P.QUEIROZ FED-PENIT.ESTADO DE SAO PAULO FED-POLICIA MILITAR - FEPOM FED-UNIDADE ARQUIVO P Blico ESTADO- FEARQ FED. DEPTO. DE INFRAESTRUTURA FED. GAB.SECRETARIO E ASSESSORIAS FED.INSTITUTO DE PESQUISAS AMBIENTAIS FED.INSTITUTO GEOGRAFICO E CARTOGRAFICO-IGC FUNDO DE MELHORIA DOS MUNICIPIOS	090051	27.483	24.339	20.710
			510003	1	1	1
			540001	3		
			420001			
			350033			1
			530030	8		4
			400032			
			420030	2	57	
			130033	630		
			410030	2	2	87
			380032			4
			160030	320		188
			080050	72		
			350034			
			350031	14	14	1
			370030	9	9	8
			410032	0	0	0
			180031			2
			090043			68
			090037			92
			090038			4
			090040			
			090042	0		
			090039			0
			170030	181		79
			380045	3	0	0
			380042			
			380038			
			380030	192	349	721
			180030		50	25
			510031	0	0	0
			510030			
			120030	28		4
			260032			
			250031		73	
			500031			

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

		TURISTICOS				
		FUNDO ESTADUAL DE SAUDE-FUNDES	090050			5
		FUNDO SOCIAL DE SAO PAULO	510032			
		FUNDO SOCIAL DE SAO PAULO-FUSSP	280031			
		PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	400001	12.276	14.802	1.665
		PROJ.DESENV.RURAL SUSTENTAVEL- MICROBACIAS II	130051	1	1	1
		RESTITUICOES - NOTA FISCAL PAULISTA	200073			
		SEC. AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	130001	2.711	391	2.232
		SEC. SAUDE-RAP-APLICACAO NA SAUDE	090099			36
		SEC. TRANSPORTES METROPOLITANOS	370001	100		
		SEC.ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	380001			
		SEC.DESENVOLVIMENTO SOCIAL	350001			74
		SEC.EST.DIREITOS PESSOA COM DEFICIENCIA	470001	786	784	784
		SEC.GEST.GOV.DIGITAL - ALIENACAO DE IMOVEIS	530050			7
		SEC.JUSTICA E CIDADANIA	170001	4	8	0
		SECR. CULTURA, ECONOMIA E IND. CRIATIVAS	120001			
		SECR. DE COMUNICACAO	290001	10		
		SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO	200001			345
		SECRETARIA DA SAUDE-UO-FUNDES- LC.141/12	090097			1.140
		SECRETARIA DA SEGURANCA PUBLICA	180001	15	11	0
		SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOL. E INOVACAO	480001			15
		SECRETARIA DE DESENV.URBANO E HABITACAO	250001	5	5	
		SECRETARIA DE ESPORTES	410001	1	1	1
		SECRETARIA DE GESTAO E GOVERNO DIGITAL	530001			
		SECRETARIA DE GOVERNO E REL.INSTITUCIONAIS	510001			
		SECRETARIA DE INFR. MEIO AMBIENTE	260001			1
		SECRETARIA DE POLITICAS PARA A MULHER	160001	0	0	14
		SECRETARIA DE TURISMO E VIAGENS	500001	1		
		TESOURO DO ESTADO-APLICACAO NO ENSINO	200088			175
		TESOURO DO ESTADO-RAP-APLICACAO NA SAUDE	200099			272
		UNID.COORD.PROGR.INVEST.TRANS.METR. SP-UCPITM	370106	574	574	574
		UNID.COORD.PROJ.TRENS SIST.REG.METROP.GSP	370105	5.559	4.622	4.072
	PODER JUDICIA RIO	FED-TRIB.DE JUSTICA MILITAR	060030			
		FED-TRIBUNAL DE JUSTICA	030030	2.346	12.887	38.066
		PRECATORIOS ART.102 PARAGRAFO UNICO DO ADCT	030055			145.187
		PRECATORIOS ORDEM CRONOLOGICA	030051			2
		TRIBUNAL DE JUSTICA	030001	133.099	126.330	105.336
	PODER LEGISLA TIVO	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	010001	470.176	495.631	242.410
		FED-ASSEMBLEIA LEGISLATIVA EST.SP.	010030		2	
		FED-FUNDO ESPEC.DESPESA DO TRIBUNAL DE CONTA	020030			31
		TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO	020001	41.629	45.646	
		Total de ADMINISTRAÇÃO DIRETA		700.289	729.862	565.474
AUTAR	PODER	AG.METROP.BAIXADA SANTISTA - UGRFP	482184	2	2	2

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

QUIA	EXECUTIVO	AG.METROPOLITANA DA BAIXADA	252184	68	0	9
		SANTISTA-UGFRP	292584			11
		AG.METROPOLITANA DA BAIXADA	252181			
		SANTISTA-UGFTES	292581			
		AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS-UGFRP	252284		16	18
			292684	1	1	1
		AG.METROPOLITANA DE CAMPINAS-UGFTES	252281			
			292681			
		AG.METROPOLITANA DE SOROCABA-UGFTES	252481			
			292881			
		AG.REGUL.SERV.PUBLICOS EST.SP.-UGFRP	392784			
			512784	30		
		CAIXA BENEFICENTE DA POL.MIL.- UGFRP	182184			
		CTO. EST. EDUC. TECNOL. PAULA SOUZA - UGFRP	102484	616	11	3
			482884		135	
		CTO. EST. EDUC. TECNOL. PAULA SOUZA - UGFTES	102481		8	1
			482881		26	
		CTO. EST. EDUC. TECNOL. PAULA SOUZA-FUNDEB	102494	6	6	6
			482894		0	4.603
		DEPTO.AEROVIARIO DO EST.SP. - UGFRP	162284	416	476	509
		DEPTO.AGUAS E ENERGIA ELETRICA - UGFRP	262184	11		
		DEPTO.ESTR.E RODAGEM-SEDE - UGFRP	162184			
		DEPTO.ESTR.E RODAGEM-SEDE - UGFTES	162181			
		FAC.MEDICINA DE MARILIA - UGFRP	102684	1		
			482684			
		FAC.MEDICINA DE MARILIA - UGFTES	102681			
			482681			
		FAC.MEDICINA DE S.J.RIO PRETO - UGFRP	102784			
			482784			
		HOSP.CLINICAS FAC.MARILIA - FUNDES-LC 141/12	092697		1	
		HOSP.CLINICAS FAC.MARILIA - RAP-APLIC.SAUDE	092699			
		HOSP.CLINICAS FAC.MED.MARILIA-HCFAMEMA-UGFRP	092684	51	49	1.537
		HOSP.DAS CLINICAS, RIB.PRETO - UGFRP	092284	4	540	7.036
	292484					
INST. ASSIST. MEDICA SERV. PUBL. ESTADUAL	532181		9			
	532184			0		
INST.ASSIS.MEDICA SERV.PUBL.ESTADUAL-UGFRP	512984					
INST.MED.SOCIAL CRIMINOL.SP - UGFTES	172181			106		
INST.MED.SOCIAL CRIMINOL.SP.- UGFRP	172184	7		0		
JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SAO PAULO-JUCES	102884	2.300		6.299		
	202601		7	13.575		
SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV	532301			14		
	532384	6.324	5.802	4.751		
UNIV. EST. PAULISTA, JULIO M. FILHO-UGFTES	102381					
UNIV. EST. PAULISTA, JULIO MESQUITA FILHO-UGFRP	432384	1	1	1		
UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - UGFRP	102184					
Total de AUTARQUIA			9.838	7.091	38.483	
EMPRESA ECONOMIA	PODER EXECUTIVO	CDHU-SERRA DO MAR-MOSAICOS	253194	30	30	30
		CIA. PROCESSAMENTO DE DADOS EST. SP.-UGFRP	513184		11	12
			533284			
	CIA.DES.HABITACIOANL E URBANO SP. -	253181	260	1.029	365	

MISTA NÃO DEPEN DENTE		UGFTES				
		CIA.DES.HABITACIONAL E URBANO SP. - UGFRP	253184			2.694
		CIA.PAULISTA DE OBRAS E SERVICOS-CPOS UGFRP	293284	223	223	223
		CIA.PROCESSAMENTO DE DADOS EST.SP.-POUPATEMP	513191			
		EMPRESA METROP.TRANSP.URBANOS/SP - UGFTES	373481	765	108	
Total de EMPRESA ECONOMIA MISTA NÃO DEPENDENTE			1.279	1.401	3.324	
EMPRE SA ECONO MIA MISTA- DEPEN DENTE	PODER EXECU TIVO	CIA.AMBIENTAL DO ESTADO DE S.PAULO-UGFRP	263184	1		
		CIA.DOCAS DE SAO SEBASTIAO - UGFTES	163381	297	297	313
		CIA.METROPOLITANA DE S.PAULO - UGFRP	373384			
		CIA.PAULISTA DE TRENS METROP.-UGFRP	373284			5.238
		INST.PESQ.TECNOL.EST.SP.S/A - UGFRP	483284			
Total de EMPRESA ECONOMIA MISTA-DEPENDENTE			298	297	5.550	
FUNDA ÇÃO	PODER EXECUTI VO	FDE-FUND.DESENV.EDUC.-UGFTES	081181		0	
		FUND. DESENV. ADMINISTRATIVO - FUNDAP-UGFRP	291384	1	1	1
		FUND.CONS.PRODUCAO FLORESTAL SP. - UGFRP	261184	1	0	
		FUND.CONS.PRODUCAO FLORESTAL SP.-UGFTES	261181		0	
		FUND.FLORESTAL-SERRA DO MAR/MOSAICOS-UGFRP	261194			
		FUND.INST.TERRAS SP.JOSE G.SILVA-UGFRP	171284	299	325	350
		FUND.INST.TERRAS SP.JOSE G.SILVA-UGFTES	171281	152	185	185
		FUND.MEMORIAL DA AMERICA LATINA - UGFRP	121284			2
		FUND.PRO-SANGUE HEMOCENTRO SP - UGFRP	091384		115	
		FUND.PRO-SANGUE HEMOCENTRO-SP-FUNDES-LC141/1	091397			
		FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-UGFRP	201284	14		
		FUND.SISTEMA ESTADUAL DE ANAL.DADOS-UGFTES	511181	0		
		FUND.UNIVERSIDADE VIRTUAL EST.S.PAULO-UGFTES	481281			1
		FUNDACAO CASA-SP - UGFRP	171384	172	128	109
		FUNDACAO CASA-SP - UGFTES	171381	538	1.003	306
FUNDACAO PARQUE ZOOLOGICO DE SAO PAULO-UGFRP	101284	2	2	2		
Total de FUNDAÇÃO			1.178	1.760	955	

Fonte: Sigeo⁵¹⁵

⁵¹⁵ As Unidades Gestoras, que inicialmente exibem ter saldos zerados nos quadrimestres em análise, registraram saldo positivo na Conta Única em determinado mês do exercício financeiro.

APÊNDICE D

 24/04/2024 111 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA 111111902 - = BANCO DO BRASIL S/A. **R\$ Milhares**

Código Nome UG	202212	202304	202308	202312
	Saldo Atual / 1000			
Total de 1 - ATIVO	241.158	186.630	537.845	823.705
Total de 01 - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	241.158	186.630	537.845	823.705
030030 - FED-TRIBUNAL DE JUSTICA	0	0	30	0
080050 - FED-DESENVOL. EDUCACAO EM SAO PAULO	7.714	636	636	643
120030 - FED. GAB.SECRETARIO E ASSESSORIAS	35.428	35.428	396.492	672.922
130032 - FED-CATI SEMENTES E MUDAS	184	215	215	215
130033 - FED-COORD.DEFESA AGROPECUARIA	1.769	1.769	1.769	1.769
130035 - FED-INSTITUTO BIOLOGICO-IB	256	256	256	256
130036 - FED-INST.DE ZOOTECNIA-IZ	7,14286	7,14286	7,14286	7,14286
130041 - FED-APTA REGIONAL	6	6	6	6
270033 - FED-MINISTERIO PUBLICO	68.973	0	0	0
350031 - FED-ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-FEAS	17.138	28.435	19.696	16.377
350033 - FED - DO IDOSO	55.978	58.176	60.698	71.095
350034 - FED-ESTAD.DIREITOS DA CRIANCA E DO ADOLECENT	0	0	0	0
370030 - FED-ESTRADA DE FERRO CAMPOS DO JORDAO	0	0	0	0
380030 - FED-PENIT.ESTADO DE SAO PAULO	50.704	59.354	56.498	60.414
420030 - FED-CGA FUNDO DE ASSISTENCIA JUDICIARIA	0	0	0	0
530031 - FED GAB.SEC.-INST.GEOG.CART.-IGC	3.001	2.348	1.541	0

Fonte: Sigeo

APÊNDICE E

CONTA ÚNICA E FUNDO DE INVESTIMENTO TESOURO RENDA FIXA (Achados nº 1 a 7)						Percentual de Impacto no Balanço Patrimonial (%)
As distorções detectadas não afetam o resultado apresentado no Balanço Patrimonial; o aspecto mais crítico é a apropriação indevida de rendimentos financeiros pelo Tesouro do Estado, sendo que parte desses recursos provém de receitas vinculadas e pertence a outras Unidades Gestoras. Além disso, existem outros problemas associados ao controle financeiro desses recursos.						-
Unidade Gestora	Domicílio Bancário	Saldo contábil (31/12/2023) ⁽¹⁾	Extrato bancário (31/12/2023) ⁽²⁾	Diferença	Achado	Percentual de Impacto no Balanço Patrimonial (%)
Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (UG: 260001)	00101897001396528	-	772.865	-772.865	08	1,49%
Programa de Incentivo ao Esporte (PIE - UG: 410002) ⁽¹⁾	00101897000200263	5.298	81.997	-76.699	09	0,15%
Precatórios art. 102 parágrafo único do ADCT (UG: 030055) ⁽²⁾	00105905130259772	410.754	199.641	211.113	10	-0,41%
Precatórios Ordem Cronológica (UG: 030051) ⁽²⁾	00105905130258636	813.921	173.413	640.508	10	-1,24%
Tesouro do Estado - Despesa com Pessoal (UG: 200002)	00101897001396528	-	16.464	-16.464	11	0,03%
Total (A)						0,028%
FUNDO ESPECIAL DE DESPESA (R\$ Milhares)						
Unidade Gestora	Domicílio Bancário	Saldo contábil (31/12/2023) ⁽¹⁾	Extrato bancário (31/12/2023) ⁽³⁾	Diferença	Achado	Percentual de Impacto no Balanço Patrimonial (%)
Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)	00101897000198161 170050284 – Lei Aldir Blanc	35.428	67	35.361	12	-0,07%
	00101897000208884 171550001 – Fundo Estadual de Cultura	272.523	273.085	-562		0,00%
Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (UG: 350034)	1,01897E+14		24.620	-24620	13	0,05%
Total (B)						-0,020%

FUNDO ESPECIAL DE INVESTIMENTO (R\$ Milhares)					Achado	Percentual de Impacto no Balanço Patrimonial (%)
Fundo	Saldo contábil (31/12/2023) ⁽¹⁾	Controle Interno Financeiro ⁽⁴⁾	Diferença			
Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCET)	46.488	238	46.250	14	-0,09%	
Fundo de Aval do Estado de São Paulo	29.043	249.363	-220.319		0,42%	
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira	19.315	9.715	9.601		-0,02%	
Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE)	2.597	2.189	407		0,00%	
Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - Feap - TOTAL		82.093	-82.093		0,16%	
Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema		5.810	-5.810		0,01%	
Fundo de Apoio a Contribuintes do Estado de São Paulo - Funac		306.751	-306.752		0,59%	
Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo		126.350	-126.350		0,24%	
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista - FDMBS		27.352	-27.352		0,05%	
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas - Fundocamp		45.880	-45.880		0,09%	
Fundo Garantidor Habitacional - FGH 12		33.422	-33.422		0,06%	
Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social-FPHIS		32.369	-32.369		0,06%	
Fundo Estadual de Recursos Hídricos - Fehidro ⁽⁵⁾		783.058	-783.058		0,02%	
Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - Fecop		3	-3		0,00%	
Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas		6.839	-6.839		0,01%	
Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento - Fumefi		1.779	-1.779		0,00%	
Total (C)					1,63%	
Subgrupo	Saldo contábil (31/12/2023) ⁽¹⁾					
	(R\$ Milhares)					
Caixa e Equivalentes de Caixa (Administração Direta + Fundos)	51.847.887		-			
Percentual de Impacto no Balanço Patrimonial (%) Totais (A+B+C)					1,63%	

Fonte:

- (1) Sigeo
 (2) Extratos bancários encaminhados em resposta a requisições DCG-1 nº 04, 05 e 06/2024
 (3) Extratos bancários encaminhados em resposta a requisição DCG-1 nº 30 e 31/2024, item 2
 (4) Arquivo encaminhado em resposta a solicitação ao Centro de Previsão e Acompanhamento da Receita Orçamentária do Estado (CPAR)
 (5) Efetuada a dedução contabilizada no achado nº 8 (Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do estado).

IX – RESUMO DA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO E DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

A fiscalização sob **TC-007726.989.23-9** teve como objeto a gestão estadual na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 2023 e como objetivo examinar o cumprimento do disposto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal (CF), no art. 255 da Constituição Estadual e na legislação concernente na prestação de contas de recursos públicos, nos termos exigidos pelo art. 73 da Lei nº 9.394/1996 (LDB).

Os relatórios quadrimestrais, seus anexos e manifestações do governo estadual constam do Processo Específico – Acessório 2 – TC-007726.989.23-9. O relatório do último quadrimestre de 2023 está ainda anexado ao presente relatório (**Anexo B.3**).

As conclusões resultaram do exame de documentos e informações prestados (quadrimestralmente e/ou anualmente) em atendimento às Instruções do TCESP; de registros e informações extraídas de sistemas ou sites (como Sigeo, Siafem e sites do Censo Escolar e do Banco do Brasil); de relatórios de fiscalizações; e de documentos e informações requisitados ou obtidos de acordo com o planejamento e a condução dos trabalhos.

O exame em aproximadamente sessenta por cento (60%) das despesas consideradas como aplicação da receita resultante de impostos e do Fundeb foi efetuado com limitação, dada a inexistência de relação de credores por documento (NE, NL ou OB) das despesas que compõem a folha de pagamento de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica no Siafem (e no Sigeo), o que comprometeu a realização de procedimentos de investigação de fraudes e erros, bem como de investigação de câmputo vedado (pelo art. 71, VI, da LDB) de despesas de pessoal da educação em desvio de função ou em atividade alheia à MDE.

Além dessa limitação, a fiscalização não pôde contar com os elementos apurados pela Controladoria Geral do Estado (de uso permitido pelo art. 26 da Lei Complementar nº 709/93), já que esta não realizou o exame prioritário da prestação de contas de recursos públicos aplicados em MDE em 2023, em atendimento ao exigido pelo art. 73 da LDB combinado com o art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Resultante desse processo, encontrou-se divergências entre o apurado pela gestão estadual e pela fiscalização, dado que se identificou a presença de despesas vedadas à luz dos arts. 70 e 71 da LDB ou da jurisprudência deste TCESP, mas que não comprometeram o alcance do

percentual mínimo de aplicação dos recursos resultantes de impostos e transferências em MDE (que caiu de 33,66% para 33,54%), bem como não alteraram os percentuais aplicados dos recursos do Fundeb.

Tabela 253 – Demonstrativo de Aplicação de Recursos resultante de impostos e do Fundeb em MDE com dados apresentados pela gestão estadual (sem glosas) – 2023

Receitas		Valores (R\$ em mil)			
RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS		186.341.674			
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB		24.670.632			
Despesas		Exigido		Aplicado	
DESPESAS PARA FINS DE LIMITE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL ⁽¹⁾		55.902.502	30%	62.718.941	33,66%
...DESPESAS COM INATIVOS		-	-	14.460.230	7,76%
DESPESAS PARA FINS DE LIMITE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL ⁽¹⁾		46.585.418	25%	48.258.711	25,90%
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB ⁽²⁾		22.203.569	90%	24.670.632	100,00%
DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB - PROFISSIONAIS ⁽²⁾		17.225.710	70%	22.377.902	90,94%
DESPESAS COM EDUCAÇÃO BÁSICA ⁽¹⁾		-	-	49.227.214	26,42%
...DESPESAS COM INATIVOS - EDUCAÇÃO BÁSICA ⁽¹⁾		-	-	11.640.542	6,25%
DESPESAS COM ENSINO SUPERIOR ⁽¹⁾		-	-	13.491.727	7,24%
...DESPESAS COM INATIVOS - ENSINO SUPERIOR ⁽¹⁾		-	-	2.819.687	1,51%

Fonte: TC-007726.989.23-9

(1) Base de cálculo: Receitas Resultantes de Impostos e Transferências

(2) Base de cálculo: Receitas Recebidas do FUNDEB

Obs.: A gestão estadual excluiu o valor de restituição (62.474) das "RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB" na apuração de 70% do valor exigido de "DESPESAS COM RECURSOS DO FUNDEB - PROFISSIONAIS" e do percentual de aplicação correspondente.

Em contraponto, apesar do alcance do percentual mínimo de aplicação pela gestão, observou-se situações na rede estadual de ensino em desacordo com normas (vide percentual de turmas com número de alunos acima do permitido e escolas sem AVCB e acessibilidade), não alinhadas ao PNE (como o percentual de professores temporários acima de 10%) ou condições que pioraram em relação a 2022 (como a diminuição do percentual de escolas com sala de leitura/biblioteca) ou qualificadas como inadequadas (a exemplo da rotatividade superior a 10,5% de professores de disciplinas cursadas em 2023 e da insuficiência de requisitos de infraestrutura voltada a educação especial).

Também vedadas à luz dos arts. 70 e 71 da LDB, conforme o entendimento do TCE SP exposto no Manual de Aplicação no Ensino, foram identificadas despesas com gêneros alimentícios e aquisição de vestuário custeadas com receitas da Contribuição Social do Salário-Educação.

Sem necessariamente ser uma irregularidade, o exame sobre a execução do Plano Estadual de Educação (PEE) revelou risco da meta "6" (de assegurar 50% de escolas com educação integral até 2026) não ser alcançada no prazo limite com o padrão estipulado pelo Programa de Ensino Integral (PEI).

E de outra natureza, mapeou-se o risco de que as diferenças detectadas entre o informado ao SIOPE e o Anexo 8 do RREO impeçam a

celebração de convênios e termos de cooperação pelo governo estadual junto ao MEC e órgãos da administração indireta a ele vinculado, visando a obtenção de recursos adicionais para aplicação em MDE; e de prejuízo ao aspecto da transparência pela divulgação de informações inconsistentes.

Diante dessas conclusões, foram feitas propostas para correção de falhas e impropriedades, bem como propostas de melhorias ao governo estadual, das quais se esperam com a implementação, benefícios como o alcance de plena conformidade da prestação de contas de recursos públicos em MDE e em certa medida o aprimoramento do processo de decisão (sobre em que e quanto investir) para melhorar a qualidade do ensino.

X – RESUMO DO ACESSÓRIO 4 – FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

A fiscalização na Saúde sob **TC-007731.989.23-2** teve como objeto a gestão estadual de saúde em 2023 e como objetivo examinar prioritariamente o cumprimento do disposto no art. 198 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 141/2012 na prestação de contas de recursos públicos prevista no art. 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Os relatórios quadrimestrais, seus anexos e manifestações do governo estadual constam do Processo Específico – Acessório 4 – TC-007731.989.23-2. O relatório do último quadrimestre de 2023 está ainda anexado ao presente relatório (**Anexo B.4**).

As conclusões basearam-se no exame de documentos e informações prestados (quadrimestralmente e/ou anualmente) em atendimento às Instruções do TCE SP, de dados extraídos de sistemas (como Sigeo, Siafem, sistemas de informação do SUS e sites/portais da gestão estadual de saúde), e de documentos e informações requisitados de acordo com o planejamento e a condução dos trabalhos.

Em que pese as diversas recomendações emitidas por esta Corte em Parecer Prévio do exercício de 2022, existem diversas irregularidades ainda existentes e que, em 2023, ainda não houve soluções implementadas pela Gestão Estadual, o que espera se concretizem no atual exercício de 2024. Sob esses termos, considerando-se que um único exercício não foi suficiente para implementação de todas as recomendações advindas de exercícios anteriores, **pode-se concluir que o cumprimento do limite mínimo de 12% para alocação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) foi efetivado pelo Governo do Estado**⁵¹⁶.

⁵¹⁶ No Relatório de fiscalização do exercício de 2022, a DCG sugeriu o percentual de 0% em ASPS devido ao FUNDES não atender aos seguintes critérios legais e contábeis: o Conselho Orientador do Fundes esteve inoperante; não houve elaboração das demonstrações contábeis segregadas; os registros de despesas segundo as fontes de recursos são inconsistentes, além de não permitirem obter o detalhamento dos pagamentos por documento emitido (OB, NP e GR); a unidade orçamentária funciona similarmente a unidade orçamentária de reserva de contingência; há dependência da SES da SFP na transferência dos recursos a conta bancária do Fundes (que deveria ser automática) e no estabelecimento de cotas financeiras para uso dos recursos fundes (sem a autonomia pretendida em lei); e a execução orçamentária e financeira não é realizada por unidade orçamentária e gestora do Fundes.

Tabela 254 - Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde de 2023 R\$ milhares

	2023
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	186.341.023
DESPESA EMPENHADA ⁽¹⁾	23.692.107
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	12,71%

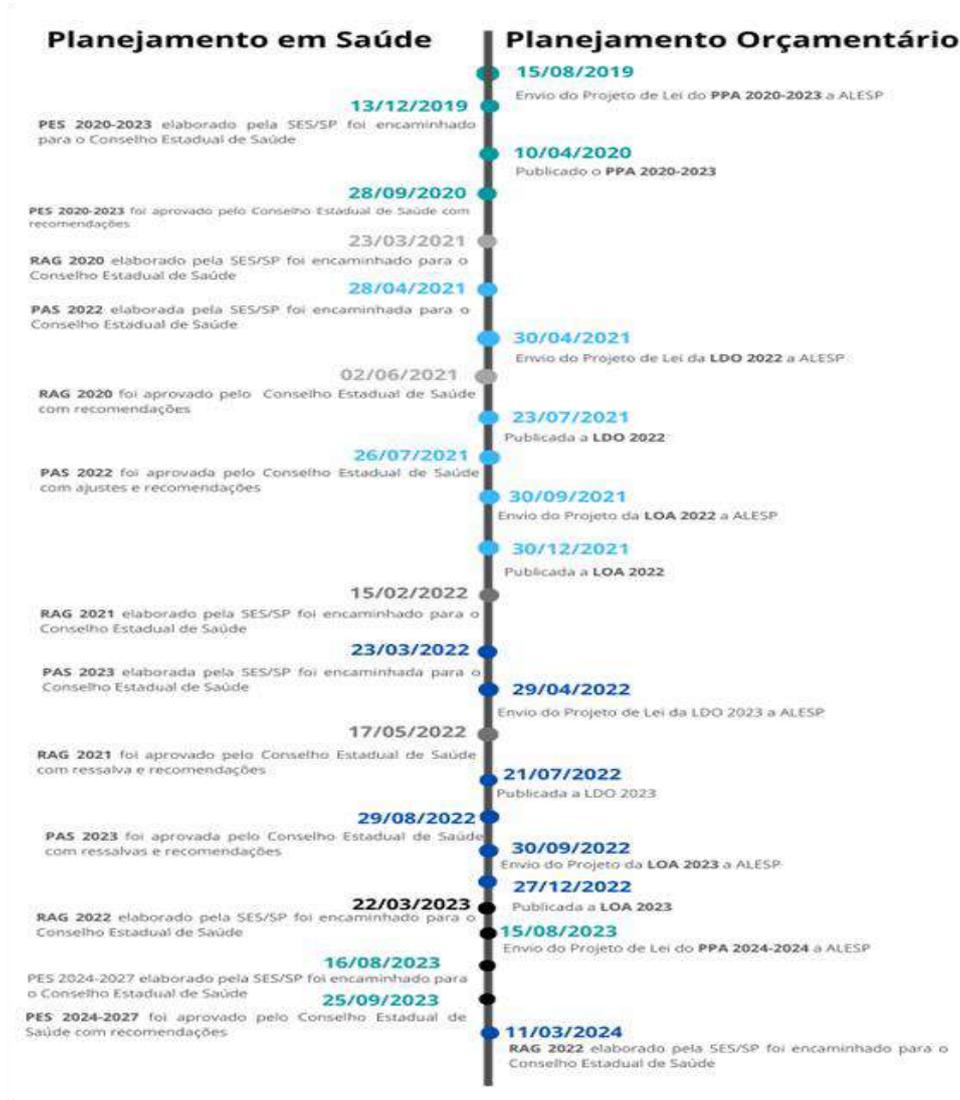
Fonte: Republicação D.O.E 28/03/2024

(1) Considera a despesa empenhada (despesa liquidada + restos a pagar não processado).

Detectou-se, por intermédio do Relatório Anual de Gestão (RAG), que não foram alcançadas metas estipuladas para o quadriênio 2020 a 2023 pelo PES referentes à redução da mortalidade infantil e materna, à ampliação do acesso das mulheres às ações de prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e do câncer de mama, à cobertura vacinal preconizada para crianças menores de 2 anos de idade, à redução do tempo de regulação de urgência/emergência inter-hospitalar, à eficiência no uso dos leitos hospitalares (geridos pela administração e por organizações sociais) e ao emprego de tecnologias de inovação em saúde.

Quanto ao planejamento em saúde, **concluiu-se que não há garantias de que o PES 2020-2023 e a PAS 2023 orientaram a elaboração do PPA 2020-2023, da LDO 2023 e LOA 2023** e que o orçamento estadual de 2023 aplicou os recursos do SUS em 2023 segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2023 orientadas e respaldadas pela PAS 2023.

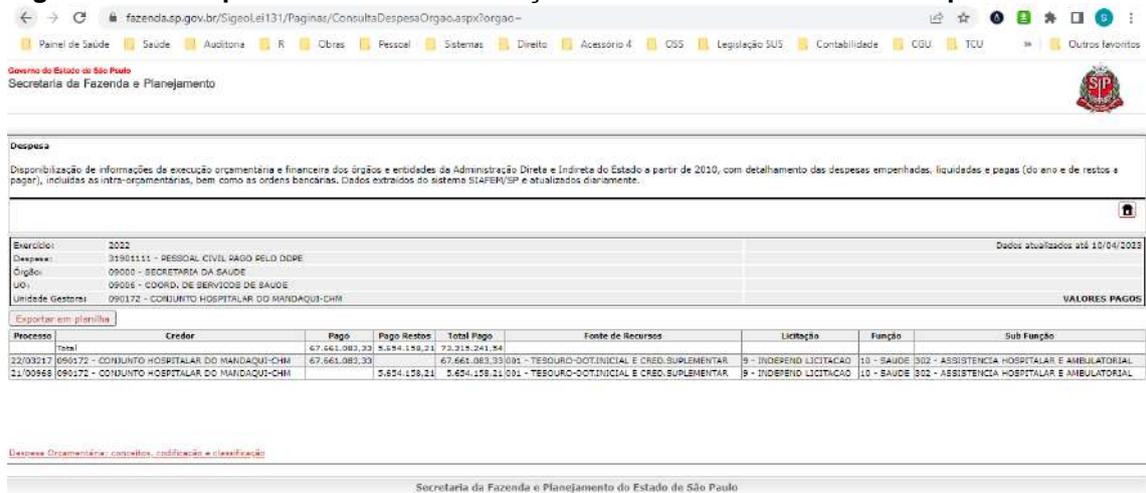
Figura 80 - Cronologia do Planejamento estadual no âmbito do SUS relacionada a gestão estadual de saúde em 2023



Fonte: TC-007731.989.23-2

Relacionado a execução orçamentária e financeira em 2023, **não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Sifem e disponibilizados pelo Sigeo em 2023, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos.**

Por fim, sobre transparência e controle, detectou-se falhas ou impropriedades na divulgação das prestações de contas da área da saúde de 2023, inclusive das despesas, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade; e no controle técnico exercido sobre as ações, serviços e resultados assistenciais (em termos de desempenho, qualidade e resolatividade) e financeiros da gestão.

Figura 81 - Exemplo de falta de identificação do credor no Portal da Transparência


fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ConsultaDespesaOrgao.aspx?orgao=

[Panel de Saúde](#)
[Saúde](#)
[Auditoria](#)
[R](#)
[Obras](#)
[Pessoal](#)
[Sistemas](#)
[Direito](#)
[Acessório 4](#)
[CSS](#)
[Legislação SUS](#)
[Contabilidade](#)
[CDB](#)
[TCU](#)
[Outros favoritos](#)

Governo do Estado de São Paulo
 Secretaria da Fazenda e Planejamento

Despesa
 Disponibilização de informações de execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades de Administração Direta e Indireta do Estado a partir de 2010, com detalhamento das despesas empenhadas, liquidadas e pagas (do ano e de restos a pagar), incluídas as intra-orçamentárias, bem como as ordens bancárias. Dados extraídos do sistema SIAFEM/SP e atualizados diariamente.

Exercício: 2022
 Despesa: 31801111 - PESSOAL CIVIL PAGO RELO DDRE
 Órgão: 09000 - SECRETARIA DA SAUDE
 UO: 09006 - COORD. DE SERVIÇOS DE SAUDE
 Unidade Gestora: 090172 - CONJUNTO HOSPITALAR DO MANDAQUÍ-CHM

Dados atualizados até 10/04/2023
 VALORES PAGOS

[Exportar em planilha](#)

Processo	Credor	Pago	Pago Restos	Total Pago	Fonte de Recursos	Licitação	Função	Sub Função
Total		67.661.983,33	5.654.159,21	73.316.142,54				
22/00217	090572 - CONJUNTO HOSPITALAR DO MANDAQUÍ-CHM	67.661.983,33		67.661.983,33	TESOURO-COTINICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	9 - INDEPEND LICITAÇÃO	10 - SAUDE	302 - ASSISTENCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL
21/00968	090172 - CONJUNTO HOSPITALAR DO MANDAQUÍ-CHM		5.654.159,21	5.654.159,21	TESOURO-COTINICIAL E CRED.SUPLEMENTAR	9 - INDEPEND LICITAÇÃO	10 - SAUDE	302 - ASSISTENCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL

[Despesa Orçamentária: conceitos, codificação e classificação](#)

Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo

Fonte: TC-007731.989.23-2.

Decorrente dessas conclusões, houve propostas para correção de falhas e impropriedades, bem como para melhorias ao governo estadual, das quais se esperam com a implementação, benefícios como protagonismo do planejamento em saúde (PES e PAS orientando a elaboração e execução orçamentária, PPA, LDO e LOA); apoio financeiro aos municípios efetivamente fundo a fundo, calcado em metodologia visando a redução das desigualdades regionais e aprovado pelo Conselho Estadual de Saúde; autonomia do gestor estadual de saúde sobre os recursos do SUS; operacionalização do Fundes como uma entidade contábil e unidade orçamentária e gestora; e maior transparência e controle sobre o uso dos recursos do SUS.

Tais análises foram efetuadas com limitações, como a falta de identificação do credor nos extratos bancários das contas 1300097-7 e 1300077-2 e a inexistência de listas de credores e valor que compõem as despesas de pessoal sob inscrição genérica no SIAFEM e no Sigeo.

XI. RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL E DE CONFORMIDADE SOBRE BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS

Modalidade: Conformidade (avaliação de adequação às Leis Orçamentárias, LRF, Resoluções e outros normativos) e operacional (avaliação da efetividade dos controles e dos impactos socioeconômicos da concessão de benefícios fiscais).

Objetivo(s): Monitorar a política de planejamento, concessão, mensuração, controle, monitoramento, avaliação e transparência da política de favorecimentos por benefícios fiscais/tributários, concedidos pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP), cujos impactos podem implicar ou não em efetiva redução da arrecadação estadual, dentro do conceito de renúncia de receitas.

Período abrangido pela fiscalização: 2022 e 2023

Período de realização da fiscalização: junho/2023 a maio/2024.

RESUMO

Este relatório explora a fiscalização de benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP) no exercício de 2023, detalhando como esses benefícios impactam as finanças públicas e avaliando sua transparência e eficácia, com propostas detalhadas de melhorias futuras.

Inicialmente, o relatório define o objeto e o objetivo da fiscalização, que é monitorar e avaliar a política de planejamento, concessão, mensuração, e controle dos benefícios fiscais.

Na seção sobre projeções da renúncia fiscal e leis orçamentárias, discute-se a previsão das renúncias para o exercício corrente e os próximos dois anos, detalhando a metodologia usada e o controle do processo técnico das projeções. A análise é aprofundada com dados da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024.

Quanto à concessão e ampliação de benefícios fiscais, o relatório apresenta o quadro geral de benefícios fiscais vigentes em 2023 e examina os benefícios concedidos durante o exercício, o atendimento ao princípio da reserva legal e as práticas de gestão e regulamentação. A regularidade e a conformidade dos processos administrativos de concessão também são revisadas para assegurar que os procedimentos estejam alinhados com as regulamentações vigentes.

O documento prossegue com a análise de mensuração e controle da renúncia de receitas, focando na metodologia de mensuração e na evolução do gasto tributário no Estado de São Paulo. Detalha-se a distribuição e evolução das isenções, reduções de bases de cálculo e créditos outorgados nos anos de 2020, 2021 e 2022, proporcionando uma visão crítica por artigos do RICMS, setores de atividade econômica e beneficiários.

A avaliação e monitoramento da efetividade da renúncia de receitas é outro ponto crítico abordado, assim como a análise das isenções fiscais fruídas sob o prisma da classificação por programa socioeconômico.

A transparência ativa e os desafios enfrentados devido ao sigilo fiscal são discutidos, ressaltando-se a **importância de uma fiscalização transparente** que permita à sociedade compreender claramente como e por quem os recursos públicos estão sendo utilizados.

Finalmente, este relatório revisita o Plano de Ação de 2018, analisando o progresso e as pendências na implementação das medidas previstas. A conclusão propõe determinações e recomendações para melhorar a governança e a eficácia das políticas de renúncia de receitas no Estado de São Paulo, garantindo-se que os benefícios fiscais sirvam ao interesse público e contribuam para o desenvolvimento socioeconômico de forma justa e transparente.

Os resultados demonstraram baixo nível de evolução do Plano de Ação pactuado, reprogramações constantes além de reiterados não atendimentos de ressalvas, determinações e recomendações constantes dos Pareceres Prévios editados no período abrangido pela fiscalização – 2016 a 2022.

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETO E OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO

O objeto deste trabalho são os benefícios fiscais vigentes no exercício de 2023, concedidos pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP). Referidos benefícios fiscais podem implicar ou não em efetiva renúncia de receitas com impacto nos cofres públicos, conforme será demonstrado.

O principal objetivo deste trabalho de fiscalização é monitorar a política de planejamento, concessão, mensuração, controle, monitoramento, avaliação e **transparência** dos favorecimentos por benefícios fiscais/tributários, concedidos pelo Governo do Estado de São Paulo, cujos impactos podem implicar ou não em efetiva redução da arrecadação estadual, dentro do conceito de renúncia de receitas e respectiva metodologia de sua apuração, desenvolvida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo.

Em última instância, o principal enfoque dos trabalhos de fiscalização do exercício de 2023, como consta do objetivo, é a **transparência das políticas públicas que utilizam como instrumento a concessão de benefícios tributários**. As informações captadas pelo controle externo, analisadas e instruídas em processo de contas de um governo devem ter como principal objetivo a proteção do interesse público envolvido e prestação de contas à sociedade, como apropriadamente resumido pelo Exmo. Conselheiro Relator das Contas do exercício de 2022: “...o Tribunal deseja saber. É claro, deseja saber para que a sociedade saiba, para que todos saibam, porque o dinheiro não é privado. A primeira coisa é disso que se trata”⁵¹⁷.

O valor que foi renunciado é (ou deveria ser), da sociedade. O contrário disso significa, ao que tudo indica, enriquecimento de grupos específicos. A metodologia de mensuração das renúncias fiscais desenvolvida pelo Governo do Estado de São Paulo deixa isso muito claro na medida em que demonstra que a efetiva fruição de renúncia de receitas acontece, principalmente, no elo que antecede o consumidor final de produtos ou serviços. Referida metodologia, durante a fiscalização deste exercício de 2023, ficou devidamente esclarecida e colocou em destaque, de forma indubitável, a necessidade de que seja dada transparência tanto à metodologia de

⁵¹⁷ TC-005128.989.22-5 – Notas Taquigráficas – evento 217.2, p. 3.

apuração⁵¹⁸, e razões que levam o GESP a conceder um benefício fiscal⁵¹⁹, quanto à identificação dos contribuintes pessoa jurídica “beneficiários”⁵²⁰ que, em última instância, foram revelados como “portadores” finais da receita que fora renunciada, podendo repassar para o preço da mercadoria, reduzindo-o; ou, de forma contrária, aumentando seu lucro.

Ou seja, a sociedade como um todo foi atingida por uma de duas opções: ou pagou no preço da mercadoria/serviço o valor que foi renunciado pelo governo e, neste caso, aumentou o lucro do empresário; ou foi beneficiada com preços de venda menores, caso a empresa “beneficiária” tenha repassado este benefício para o preço da mercadoria ou serviço. Em última análise: ou a sociedade é a “beneficiária” final da renúncia de receitas, ou é a “pagadora” do benefício fiscal que foi apropriado pelos empresários da cadeia produtiva da mercadoria em questão.

A metodologia de mensuração exposta pela SFP (item 5.1 deste relatório) tornou evidente que, teoricamente, os benefícios concedidos no meio da cadeia, mesmo que “beneficiem”⁵²¹ este contribuinte PJ, podem não equivaler a um “benefício financeiro” na prática. Em vez disso, podem representar apenas a oportunidade desta empresa continuar operando e competindo no mercado paulista.

Pode ser que o benefício concedido pelo GESP tenha sido simplesmente resposta à guerra fiscal e, possui como justificativa a relevante explicação de que o Estado de São Paulo não pode ficar “perdendo” contribuintes para outros Estados da federação, pois isso, além de significar perda da receita tributária, significaria perder empregos e todo um ecossistema que, por vezes, sustenta uma cadeia produtiva. Nesta situação extrema, ainda que seja em resposta à guerra fiscal, permanece o direito da sociedade de conhecer esta informação pois, em última instância é o impactado por esta decisão e, **por isso, são tão essenciais os estudos e avaliações ‘ex-ante’ e**

⁵¹⁸ Mapeamento das cadeias e definição de benefícios que representam renúncia e benefícios que não representam renúncia de receitas;

⁵¹⁹ Que benefício socioeconômico a sociedade pode esperar, ainda que, se a razão da concessão for o combate à guerra fiscal, então, a concessão do benefício pode não representar ganhos, mas sim, pode significar que o Estado de São Paulo deixe de perder para um Estado “guerreiro”. A sociedade também ganha nesta comprovada situação;

⁵²⁰ O entendimento da metodologia de mensuração da renúncia de receitas permitiu esclarecer que, o valor apurado como renúncia de receitas é um agregado de toda uma cadeia de produção e, não representa que aquele contribuinte foi “beneficiado financeiramente” com aquele montante, ou seja, o temor da Secretaria da Fazenda de que, de forma indireta, o montante de renúncia permitisse um cálculo reverso para conhecer o faturamento da empresa não prospera e, dito isso, não existem justificativas para manutenção do alegado sigilo fiscal.

⁵²¹ O benefício pode ser econômico, se o preço de saída da mercadoria foi reduzido e, portanto, favorece uma concorrência sadia, ou, financeiro, se o preço de saída for mantido e, neste caso, o benefício fiscal representaria lucro para a empresa.

'*ex-post*' para cada benefício fiscal concedido. É o que se retomará em tópico próprio.

Este trabalho foi organizado de forma a trazer um pouco dos antecedentes da fiscalização de renúncia de receitas e, na sequência:

- a) Análises da Projeção da Renúncia Fiscal, metodologia adotada e as informações daí decorrentes, expostas através da LDO e LOA;
- b) Processos de concessão e ampliação de benefícios fiscais (independentemente de implicar ou não em renúncia de receitas), com análise de sua legalidade, atendimento ao fluxo normatizado do processo de concessão quanto à regularidade e conformidade, além de avaliações '*ex-ante*';
- c) Mensuração e controle da renúncia de receitas fruída, metodologia adotada e conferência de cálculos;
- d) Avaliação e monitoramento da efetividade '*ex-post*';
- e) Análise da transparência ativa e o sigilo fiscal imposto às informações; e, por fim,
- f) Análise de pendências quanto ao Plano de Ação firmado em 2018.

1.2 ANTECEDENTES

O tema em questão - benefícios fiscais e renúncia de receitas - é objeto de atuação desta Diretoria de Fiscalização desde as contas do exercício de 2017. A cada ano o trabalho teve enfoques diversos e limitações a serem superadas. O estágio atual de maturidade conceitual e metodológica nos permite concluir que o trabalho avançou em 2023, permitindo uma visão geral completa e que favorece a emissão de opiniões por esta equipe de fiscalização.

Neste percurso de 7 anos, o objetivo foi de fiscalizar aspectos de conformidade e aspectos operacionais, afim de verificar o atendimento à Constituição Federal, Estadual, Lei de Responsabilidade Fiscal, Normas de execução orçamentária e financeira e, a sistemática e as razões/ estudos que levam o governo a abrir mão de parte de sua receita, os controles existentes sobre o quanto representa este valor e o quanto tal montante é verificável e confiável, se o benefício está sendo concedido corretamente, quem são os beneficiários deste recurso público e se utilizam os benefícios de forma correta e, em contrapartida, como o Governo do Estado verifica o impacto desta decisão e como monitora o alcance dos objetivos inicialmente planejados.

A seguir, de forma sintética, busca-se demonstrar as principais limitações ao longo do tempo, conclusões e recomendações propostas:

Os trabalhos de fiscalização da renúncia iniciaram-se em 2017 e foram vários os desafios, limitações e problemas diagnosticados:

- ✓ complexidade da legislação tributária do ICMS e do arcabouço conceitual da renúncia de receitas;
- ✓ influência de aspectos políticos;
- ✓ predominância do argumento guerra fiscal sem estudos e documentação suporte;
- ✓ alegação de sigilo fiscal para o fornecimento de dados necessários aos levantamentos da fiscalização;
- ✓ benefícios fiscais concedidos por Decreto do Poder Executivo, sem submissão ao Poder Legislativo, de forma contrária ao que determina a Constituição Federal (art. 150, §6º);
- ✓ metodologia de estimação da renúncia para o exercício seguinte e mais dois incluía as imunidades tributárias e apresentava inconsistências, além de não ser verificável e não segregava a informação por tributo ou por modalidade de renúncia;
- ✓ metodologia de fruição da renúncia não segregava a informação por tributo, por modalidade ou por beneficiário;
- ✓ sem indicação de medidas de compensação na LDO para os benefícios fiscais previstos por ela para o ano seguinte;
- ✓ não atuação do Sistema de Controle Interno;
- ✓ ausência de estudos 'ex-ante' que comprovassem que a concessão do benefício fiscal em questão era fruto de planejamento, com metas ou indicadores a serem atingidos, ou contrapartidas esperadas daqueles que se beneficiariam da receita renunciada;
- ✓ ausência de instrumento de normatização da política de concessão de benefícios fiscais ou critérios para a concessão;
- ✓ ausência de estudos formais que comprovassem o atendimento das exigências do artigo 14 da LRF;
- ✓ benefícios concedidos sem a devida autorização por Convênio CONFAZ;
- ✓ ausência de registros contábeis; e

- ✓ ausência de controle, mensuração, avaliação 'ex-post' e monitoramento sobre os benefícios fiscais fruídos e sobre a efetividade da política pública almejada ou resultados esperados x alcançados.

Como resultado, a sessão plenária de apreciação e julgamento das Contas do Governador – exercício de 2017, realizada em 28/06/2018, culminou com determinação do Conselheiro Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues, acatada pelo pleno, para que o Secretário da Fazenda e Planejamento apresentasse Plano de Ação no prazo de 90 (noventa) dias úteis.

Desta forma, no voto do Conselheiro Relator⁵²², foram elencadas as ações que seriam objeto de plano de ação a ser proposto pelo GESP, para serem implementadas (anexo C.1). Nos anos seguintes, e em tópico específico deste relatório, o plano de ação vem sendo monitorado.

Em 2018 a fiscalização analisou o conteúdo do plano de ação proposto (anexo C.2)⁵²³ com o objetivo de nortear e alertar a equipe da Administração Tributária e Financeira do Estado quanto às suas expectativas durante os futuros trabalhos de fiscalização e monitoramento da implementação do Plano de Ação. Expectativas estas baseadas nas recomendações constantes do Parecer Prévio do exercício de 2017. O relatório da fiscalização é de maio/2019 e as ações estavam com prazos a vencer até dezembro/2019⁵²⁴.

Em 2019⁵²⁵ houve avanços, porém, de forma restrita e incompleta, em razão do alegado sigilo fiscal. Conclusão foi ainda de que não havia ferramenta ou procedimento confiável capaz de medir a efetiva fruição de benefícios fiscais concedidos, em que pese que à época, a mídia já anunciava as vantagens das soluções oferecidas pela Escrituração Fiscal Digital (projeto

⁵²² TC-003546.989.17-9. Contas do Governador – Exercício de 2017. Evento 88.8. fls. 134 a 136.

⁵²³ TC-006453.989.18-8. Contas do Governador – Exercício de 2018. Evento 148.6.

⁵²⁴ “O relatório de instrução do exercício de 2018, demonstrou que os processos de concessão de benefícios daquele exercício não foram apresentados pela Coordenadoria de Administração Tributária (CAT), sob a alegação de que os fluxos processuais relativos à concessão de benefícios fiscais constavam do Plano de Ação, ainda em fase de implantação e com conclusão prevista para dezembro/2019, portanto, não disponíveis até o julgamento das contas daquele exercício.

Assim, referente ao exercício de 2018, em decorrência do andamento do Plano de Ação, além do alegado sigilo fiscal, não foi possível a esta fiscalização opinar sobre os trâmites de atendimento ao artigo 14 da LRF para os benefícios concedidos naquele ano ou em anteriores.”

⁵²⁵ TC-002347.989.19-6. Contas do Governador – Exercício de 2019: “Os avanços ocorridos, se deram principalmente em relação aos benefícios classificados pela Administração Tributária do Estado como “benefícios novos”, afinal, sem previsão na LDO e na LOA, sua instituição obriga a apresentação de medidas de compensação e, neste aspecto, foi possível a esta fiscalização realizar algumas análises e apresentar sua opinião, porém, sem assegurar o montante do impacto orçamentário, pois este ainda não é verificável”

“Além disso, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também fica impossível realizar qualquer avaliação de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.”

SPED/ EFD-ICMS/IPI)⁵²⁶. Além disso, apesar do Plano de Ação ter prometido cumprimento das ações até 31/12/2019, o relatório de maio/2020 apresenta que dos 6 eixos de atuação apenas o Eixo A.1 foi dado como expectativas atendidas:

Quadro 12 – Análise do Plano de Ação – Contas de 2019

Eixo do Plano de Ação:	Conteúdo - Resumo	Conclusão
Eixo A.1	Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ.	Expectativa atendida.
Eixo B.1 a B.3	Apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência	Expectativas não atendidas
Eixo C.1 e C.2	- Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos; - Avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade). - Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO.	Expectativas não atendidas. Consta pedido de reformulação do Plano de Ação.
Eixo D.1 a D.3	Normatização da Política de Incentivos	Expectativas atendidas parcialmente
Eixo E.1 a E.4	Implementação de controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos.	Expectativas não atendidas.
Eixo F.1 e F.2	- Compatibilizar os parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; - Realizar estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício; - Preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias.	Expectativas não atendidas.

Fonte: Relatório de Instrução da Fiscalização, exercício de 2019.

Em 2020, fiscalização de natureza operacional concluiu por algum avanço na metodologia de estimação das renúncias, mas ainda vulnerável a erros, imprecisões e não verificável⁵²⁷, além de acrescentar o diagnóstico de planejamento insuficiente, continuidade da irregular concessão de benefícios por Decreto do Poder Executivo⁵²⁸ e ausência de visão sistêmica no processo de concessão de benefícios fiscais.

⁵²⁶ “Estudos realizados mostraram que é possível à Administração Tributária do Estado de São Paulo, em virtude da implementação da Escrituração Fiscal Digital (EFD-ICMS/IPI), projeto SPED do governo federal, promover a inclusão de toda a legislação estadual de concessão de benefício fiscal de ICMS em códigos específicos na tabela “5.3-Tabela de Ajustes e Valores Provenientes do Documento Fiscal” junto ao Sped (Ato Cotepe nº 09/2008 e nº 44/2018), visando à posterior extração dos dados para quantificação e monitoramento dos benefícios, a exemplo do que já fizeram outros estados brasileiros.”

⁵²⁷ “os resultados da estimação das renúncias de 2018 — o primeiro exercício que contou com esse cálculo — não foram sistematizados e organizados. Assim, não há um roteiro metodológico para a estimativa de cada benefício, nem foram guardadas, de forma organizada, as memórias de cálculo das estimativas apresentadas, no Anexo IV do PLOA 2021, para os 249 benefícios existentes em 2018. Assim, não é possível a esta fiscalização inferir sobre o grau de confiabilidade das estimativas apresentadas.”

⁵²⁸ “o §2º do artigo 23 da Lei nº 17.293/2020 criou a figura da “manifestação legislativa tácita”, por meio da qual o Poder Executivo poderia continuar decidindo, sozinho, por meio de Decretos, se deseja ou não implementar qualquer Convênio ICMS aprovado no CONFAZ. É opinião desta fiscalização que essa prática continua em desacordo com o Artigo 150, §6º, da Constituição Federal, que segue exigindo lei específica ou que se inclua o benefício em lei

Em 2021 os trabalhos de fiscalização da concessão de benefícios fiscais foram brindados com a promulgação da LC nº 187 de 16/12/2021 que, dentre suas disposições, incluiu inciso IV ao §3º do artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN)⁵²⁹. Foram possíveis análises e conclusões pela fiscalização, sem restrições impostas sob alegação de sigilo ou de transferência do sigilo⁵³⁰. Inclusive levantamentos de renúncia fruída na modalidade de crédito outorgado, por contribuinte, foi fornecida sem qualquer restrição por criptografia, em arquivo aberto e enviado por e-mail.

À época, a fiscalização concluiu os trabalhos com o entendimento de que a atuação desta Corte de Contas sobre este objeto de fiscalização da política de benefícios fiscais e renúncia de receitas havia atingido satisfatório nível de maturidade e que os trabalhos do exercício seguinte, 2022, se desenrolaria sem limitações ao controle externo e ao controle social.

Neste desenrolar, a própria administração do governo estadual reconheceu, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2023, Lei nº 17.555 de 20/07/2022 a não aplicação de sigilo em informações pertinentes à renúncia fiscal cujo beneficiário fosse pessoa jurídica (LDO, 2023, p. 34):

Cabe observar que, com alteração promovida pela Lei Complementar 187/2021, o inciso IV acrescentado ao § 3º do artigo 198 do Código Tributário Nacional passou a excluir da vedação imposta pelo sigilo

regulamentadora do tributo, não havendo margem, nesse mandamento, para que haja delegação dessa competência do Poder Legislativo ao Poder Executivo”:

Decisões reafirmando a competência indelegável do Poder Legislativo para a concessão de benefícios tributários podem ser encontradas em [ADI 3.462](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 15-9-2010, P, DJE de 15-2-2011; [ADI 2.688](#), rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-6-2011, P, DJE de 26-8-2011; [RE 630.705](#) AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-12-2012, 1ª T, DJE de 13-2-2012.

⁵²⁹ Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. [\(Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

[...]

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

I – representações fiscais para fins penais; [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

III - parcelamento ou moratória; e [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 187, de 2021\)](#)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021\)](#)

⁵³⁰ Trechos conclusivos que constaram do relatório de instrução e fiscalização da renúncia de receitas do exercício de 2021⁵³⁰:

“Referida atualização do Código Tributário representou grande contribuição à sociedade e à atuação e cumprimento de importante atribuição constitucional do Controle Externo, que é a fiscalização da renúncia de receitas. Em requisição enviada pela fiscalização em março/2022, algumas informações antes negadas foram fornecidas. Negativa se deu quanto a valores fruídos por beneficiário, onde a Secretaria justificou e assumiu que não possui este controle, ou seja, não mais justificou a não apresentação sob o argumento de sigilo fiscal⁵³⁰ e sim pela limitação de recursos e ausência de rotinas e sistemas de controle suficientes a suprir tal demanda: “Os relatórios produzidos estão estruturados para atender as exigências orçamentárias, porém não há um sistema específico para sua geração, de forma automatizada. Pela complexidade dos levantamentos e pela limitação de recursos disponíveis, foram implantadas rotinas para quantificação com periodicidade anual para as dimensões mencionadas, com exceção do levantamento por contribuinte.”

fiscal a divulgação de informações relativas a renúncia de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, portanto deixou-se de adotar o procedimento antes necessário para a agregação de valores de ICMS no caso de alguns dispositivos e setores.

Além disso, em manifestação prévia sobre as recomendações de 2021, com solicitação de juntada em 10/01/2023, a administração tributária reconheceu que a alteração promovida pela LC 187/2021 no Código Tributário Nacional (CTN) excluía, por fim, a vedação imposta pelo sigilo fiscal (**Anexo C.3**):

Com a alteração no CTN promovida pela Lei Complementar 187/2021, foi introduzido o inciso IV no §3º do art. 198, excluindo-se da vedação imposta pelo sigilo fiscal as informações relativas a “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”. Em decorrência dessa mudança, nos demonstrativos referentes à renúncia de receita apresentados no Anexo de Metas Fiscais integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2023 (Projeto de Lei nº 247/2022), deixou-se de adotar o procedimento antes necessário para a agregação de valores de renúncia de ICMS quando as informações eram referentes a menos de cinco contribuintes. Em vista da hipótese de exclusão da vedação, em atendimento ao item 16 da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, foi prontamente fornecida ao TCE a informação sobre o montante de crédito outorgado lançado pelos contribuintes de ICMS em 2021 individualizada por CNPJ base. (TC-004345.989.21-4, evento 187.7. Arquivo “3.2. Sefaz SRE - Plano de Ação.pdf”. Manifestação da SFP, prévia às recomendações do exercício de 2021, p.17)

Em que pese todo este avanço interpretativo da legislação, a fiscalização do exercício de 2022 concluiu a fase de planejamento dos trabalhos⁵³¹ e, já na fase de execução foi surpreendida com a imposição de necessidade de “transferência de sigilo”. O reposicionamento se deu de forma abrupta e, a priori, sem um parecer jurídico, que somente foi enviado na segunda quinzena de março/2023, sob autoria da PGE⁵³². A condição era de que as informações somente seriam repassadas na condição de transferência de sigilo, de forma unipessoal, por CPF dos responsáveis pela análise, e, portanto, acompanhada de

⁵³¹ Assim, publicado o parecer prévio das contas do exercício de 2021, os trabalhos de fiscalização do exercício de 2022 foram planejados contando com o nível de maturidade alcançado em 2021. O planejamento dos trabalhos incluía questões de auditoria que envolviam revisões analíticas; recálculos de apuração da estimação e mensuração por setor e por contribuinte; cruzamento de dados com dívida ativa e precatórios; avaliação de diagnósticos e monitoramentos realizados pela gestão estadual quanto a impactos socioeconômicos da atuação dos contribuintes *versus* benefícios fiscais fruídos e retornos à região geográfica onde atua; além de buscar ferramentas para avaliar a efetividade da política pública de benefícios *versus* a atuação estatal de forma direta. Além disso, ponto essencial e norteador dos trabalhos de fiscalização na renúncia de receitas é a transparência pública, princípio da administração pública⁵³¹ e que, neste caso concreto, a expectativa era de que, após a mencionada inclusão do inciso IV ao §3º do artigo 198 do CTN, a transparência ativa seria uma consequência desta evolução.

⁵³² Foi prometida uma avaliação pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, cujo Parecer somente foi enviado em março/2023 e, na opinião desta fiscalização, sem embasamento suficiente e atual para a categorização da informação requisitada como sigilosa (TC-005128.989.22-5, evento 99.28 - ANEXO C.1).

restrições para o relato de achados e para a divulgação no relatório de instrução da fiscalização, ou seja, em prejuízo à transparência para o controle social.

Este retrocesso de entendimentos culminou, com abertura de diligência pelo Tribunal Pleno, que, transcorrido o prazo e entregue a documentação, determinou no Parecer Prévio de 2022: “AS INFORMAÇÕES RELATIVAS AO ANO DE 2022, COM A DOCUMENTAÇÃO INSERIDA NO SEI 11026/2023/85 TERÁ SUA INSTRUÇÃO ORDINÁRIAMENTE PELA FISCALIZAÇÃO.”

É o que se faz doravante.

A fiscalização das contas de **2023** possui relevantes avanços. Houve, de forma prévia, consenso e estruturação quanto ao meio físico de envio das informações entendidas como sigilosas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. Com o apoio de profissionais de tecnologia da informação do TCESP e da SFP restou acordado como os arquivos seriam transmitidos. Isso permitiu que a equipe de fiscalização realizasse sua programação dentro desta realidade. O escopo do trabalho foi definido sem limitações quanto ao aspecto de fornecimento de informações à fiscalização. Isso permitiu a abordagem de questões que ficaram sem respostas ao final da fiscalização do exercício de 2022: abertura da mensuração de benefício fiscal fruído por CNAE detalhado e por CNPJ; detalhamento, demonstração e realização de testes na metodologia de mensuração e acesso aos processos de pleitos de benefícios, por particulares, com conteúdo que antecede a concessão de benefícios fiscais.

Em síntese, o relacionamento com o TCESP e a forma de tramitação das informações foi estabelecido. Contudo, ainda vigora a imposição quanto à questão de “transferência do sigilo” de informações cujo conteúdo não contém aspectos concretos que se enquadrem como sigilo. Esta alegação de sigilo ainda causa transtornos e limitações à circulação da informação coletada pela fiscalização (nem tudo que foi levantado pode ser trazido ao público em geral, e, por isso, existem ainda informações que foram tarjadas. Em tópico próprio de ‘Transparência Ativa e sigilo fiscal’ testes realizados não evidenciaram casos concretos de informação sigilosa, dentre a informação de benefícios fiscais fruídos por beneficiários.

2 VISÃO GERAL, ESCOPO E METODOLOGIA ADOTADA NA FISCALIZAÇÃO

Considerando o objeto de fiscalização apresentado, a delimitação do escopo dos trabalhos se deu com a seguinte classificação e, em cada ponto, o objetivo foi a emissão de opinião quanto ao atendimento legal, existência de

controles confiáveis e efetividade da política pública envolvida no(s) benefício(s) fiscal(is) concedido(s). As análises foram divididas sobre os seguintes pontos de controle:

- a) Diagnóstico e planejamento da política de renúncia de receitas;
- b) Compatibilidade entre as Leis Orçamentárias e adequação desta legislação às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal e Constituição Federal;
- c) Concessão e ampliação de benefícios fiscais quanto ao tributo ICMS, existência de política pública vinculada, possibilidade identificação de beneficiários e respectivos valores fruídos; e adequação legal dos atos de concessão dos benefícios fiscais;
- d) Mensuração e controle da Renúncia de Receitas, com análise da metodologia adotada pela administração estadual;
- e) Avaliação e monitoramento realizado pelo Governo do Estado, quanto à efetividade da Renúncia de Receitas incorrida;
- f) Transparência dada à renúncia de receitas e atendimento aos padrões mínimos de divulgação conforme parâmetros existentes; e
- g) Monitoramento do Plano de Ação pactuado em 2018.

Os testes realizados incluíram análises documentais, revisões analíticas, cruzamento de dados com dívida ativa, e visitas a portais da transparência. As informações disponibilizadas não permitiram recálculos de apuração da estimação e mensuração da renúncia de receitas, conforme tratado em item próprio.

3 PROJEÇÃO DA RENÚNCIA FISCAL PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

3.1 METODOLOGIA DAS PROJEÇÕES DAS RENÚNCIAS FISCAIS

Neste tópico apresenta-se uma visão geral da metodologia utilizada pelo Governo do Estado de São Paulo para a realização das projeções de renúncia de receitas para os exercícios de 2022, 2023 e 2024, conforme descrito nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O foco é explicar e conferir transparência aos processos adotados para a elaboração dessas estimativas, com base nas informações contidas nos respectivos anexos de metas fiscais e nos demonstrativos de estimativa e

compensação das renúncias de receita.

A metodologia aplicada pelo Governo do Estado de São Paulo envolve a projeção de valores de desonerações fiscais **por tipo de imposto e modalidade de benefício**. Estas estimativas, segundo consta nas respectivas LDOs, são fundamentadas em dados históricos e premissas econômicas, incluindo a manutenção proporcional de gastos tributários em relação à arrecadação observada em anos anteriores. Adicionalmente, ajustes são realizados para refletir alterações legislativas e econômicas que possam influenciar a arrecadação futura.

Os Demonstrativos de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, que fazem parte dos Anexos de Metas Fiscais das leis orçamentárias, detalham as projeções de renúncia fiscal. Eles devem ser preparados de acordo e em atenção às normas que regulamentam o planejamento orçamentário de cada exercício fiscal (LDO e LOA), como os artigos 165 da Constituição Federal, artigo 174, § 6º, da Constituição Estadual e artigos 4º, § 2º, inciso V e 14, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Estes documentos são publicados⁵³³ para permitir a análise e o controle das renúncias previstas e o impacto na receita tributária a ser estimada, fornecendo uma base para a transparência fiscal e o acompanhamento das políticas de desoneração implementadas.

As análises subsequentes, que serão detalhadas ao longo dos próximos tópicos deste relatório, baseiam-se na compilação e síntese das informações extraídas dos Projetos das Leis Orçamentárias (PLOAs) e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos anos mencionados, bem como nas respostas ofertadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento a requisições de informações e documentos realizadas por esta Diretoria. Este procedimento é essencial para avaliar a consistência e a adequação das estimativas de renúncia de receitas em face das metas fiscais estabelecidas pelo Governo do Estado.

Esta seção, portanto, serve como um registro expositivo da metodologia governamental para a realização das projeções das renúncias de receitas, destinando-se a informar sobre o processo técnico de elaboração dessas estimativas.

⁵³³ A documentação oficial publicada referente às LDO's, PLOA's e LOA's pode ser encontrada nos seguintes endereços eletrônicos: <http://planejamento.sp.gov.br/orcamento>, <https://www.al.sp.gov.br/norma/pesquisa> e <https://www.imprensaoficial.com.br/>.

3.2 CONTROLE DO PROCESSO TÉCNICO DAS PROJEÇÕES DAS RENÚNCIAS A PARTIR DAS VARIAÇÕES EM SEUS RESULTADOS

A tabela abaixo, produzida a partir dos dados publicados nas respectivas LDOs e PLOAs de 2022, 2023 e 2024, revela os valores totais estimados das renúncias fiscais⁵³⁴ para o ano em que o instrumento normativo foi editado e para os dois exercícios subsequentes:

Tabela 255 – Valores totais das Estimativas de Renúncias, por ano e instrumento normativo (LDO e PLOA)

Ano	Instrumento Normativo (R\$ milhões)						
	LDO 22	PLOA 22	LDO 23	PLOA 23	LDO 24	PLOA 24	PLDO 25
Estimativa de Renúncia para 2022	55.492,50	64.274,67	-	-	-	-	
Estimativa de Renúncia para 2023	67.269,80	75.286,61	86.506,05	85.109,78	-	-	
Estimativa de Renúncia para 2024	72.231,26	80.763,68	91.739,33	90.006,33	63.919,90	65.626,02	
Estimativa de Renúncia para 2025	-	-	97.251,32	95.499,62	67.671,41	69.649,13	66.231,15
Estimativa de Renúncia para 2026	-	-	-	-	71.851,68	74.096,86	70.226,02
Estimativa de Renúncia para 2027							74.601,45

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Projetos de Leis Orçamentárias Anuais de 2022, 2023 e 2024 e Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025.

Com essa visão geral, pode-se realizar algumas análises a partir de segmentações destas informações, considerando-se um mesmo ano ou anos diferentes de tais projeções.

No primeiro caso, as variações entre as projeções das LDOs e dos PLOAs para o mesmo exercício fiscal são trazidas a seguir:

Tabela 256 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2022

Item da Projeção	Instrumento Normativo (R\$ milhões)		
	LDO 2022	PLOA 2022	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2022 (R\$ milhões)	55.492,50	64.274,67	15,83%
Estimativa de Renúncia para 2023 (R\$ milhões)	67.269,80	75.286,61	11,92%
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	72.231,26	80.763,68	11,81%

⁵³⁴ Considerando ICMS, IPVA e ITCMD.

Média	13,19%
-------	---------------

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais de 2022.

Tabela 257 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2023

Item da Projeção	Instrumento Normativo (R\$ milhões)		
	LDO 2023	PLOA 2023	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2023 (R\$ milhões)	86.506,05	85.109,78	-1,61%
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	91.739,33	90.006,33	-1,89%
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	97.251,32	95.499,62	-1,80%
Média			-1,77%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais de 2023.

Tabela 258 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2024

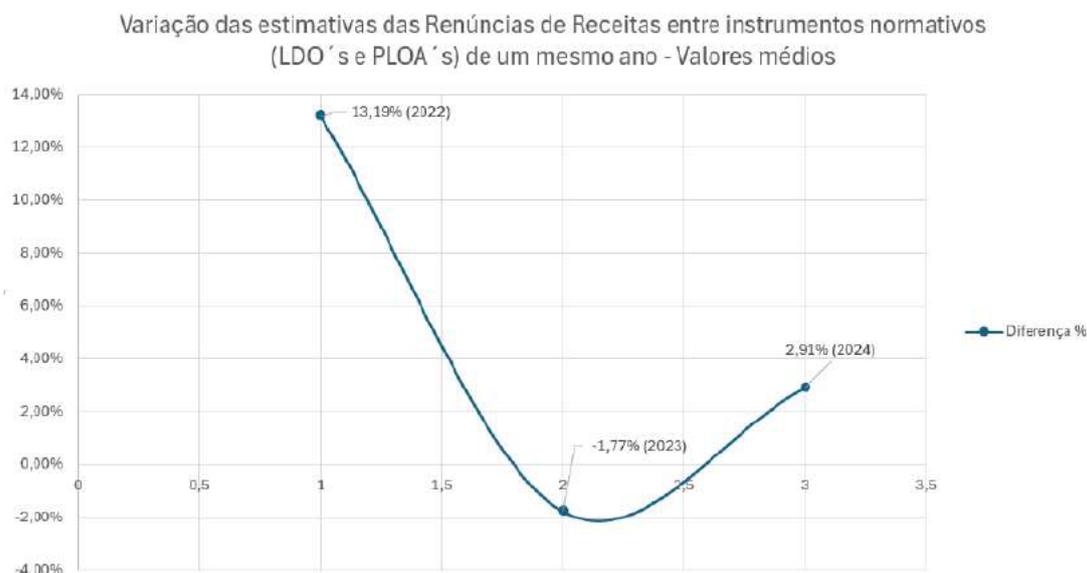
Item da Projeção	Instrumento Normativo (R\$ milhões)		
	LDO 2024	PLOA 2024	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	63.919,90	65.626,02	2,67%
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	67.671,41	69.649,13	2,92%
Estimativa de Renúncia para 2026 (R\$ milhões)	71.851,68	74.096,86	3,12%
Média			2,91%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais de 2024.

Em análise de tais dados, percebe-se que, após as diferenças das projeções de renúncias entre LDOs e PLOAs ultrapassarem os 10 pontos percentuais em 2022, nos anos seguintes ocorreu decréscimo, com variações negativas em 2023 e positivas em 2024, contudo, em percentuais inferiores aos observados em 2022.

Tal circunstância, a par de demonstrar um desacerto na metodologia de mensuração de curto prazo empregada em 2022, que implicou em imprecisão média de 13,19% naquelas projeções, revela também que ajustes metodológicos em 2023 e 2024 resultaram em diferenças menores entre LDO e PLOA no mesmo exercício, considerando que as variações percentuais observadas para estes anos são inferiores à 3% em termos absolutos. O gráfico a seguir é demonstrativo deste movimento:

Gráfico 25 - Variação das estimativas das Renúncias em LDOs e PLOA do mesmo exercício



Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Projetos de Leis Orçamentárias Anuais de 2022, 2023 e 2024.

Por outro lado, as variações entre as projeções das renúncias fiscais entre LDOs de anos diferentes, no longo prazo, denotam a **ampla necessidade de aprimoramento da metodologia de projeção destes gastos para os exercícios subsequentes:**

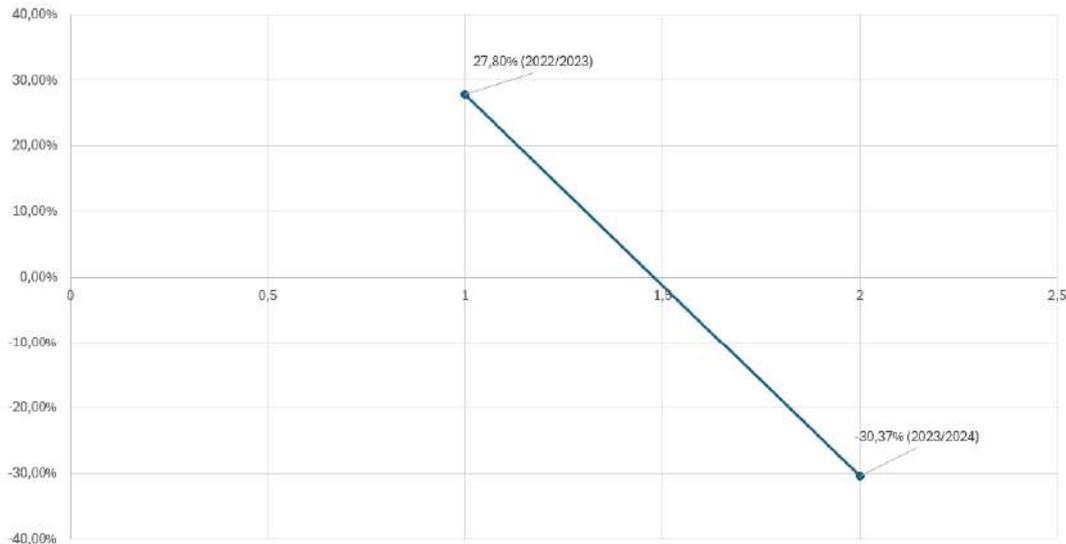
Tabela 259 – Valores totais das Estimativas de Renúncias em 2022 e 2023 e em 2023 e 2024

Item da Projeção	LDO 22	LDO 23	Diferença %	LDO 23	LDO 24	Diferença %
Estimativa de Renúncia para 2022 (R\$ milhões)	55.492,50	-	-			
Estimativa de Renúncia para 2023 (R\$ milhões)	67.269,80	86.506,05	28,60%	86.506,05		
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	72.231,26	91.739,33	27,01%	91.739,33	63.919,90	-30,32%
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	-	97.251,32	-	97.251,32	67.671,41	-30,42%
				-	71.851,68	-
Média			27,80%	Média		-30,37%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais de 2022, 2023 e 2024.

Gráfico 26 - Variação das estimativas das Renúncias de Receitas entre instrumentos normativos (LDOs) de anos anteriores – Variação média

Variação das estimativas das Renúncias de Receitas entre instrumentos normativos (LDO's) de anos diferentes - Valores médios



Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consultas às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais de 2022, 2023 e 2024.

Como se percebe, ainda que no período de 2023/2024 a variação das estimativas tenha sido negativa, em termos absolutos o que se tem **é uma imprecisão média de 30% nas projeções das renúncias entre anos distintos**, fato que prejudica o planejamento de gastos e a análise da proporção das renúncias face às demais despesas do Estado.

Isso aponta para uma necessidade premente de ajustes na metodologia de tais projeções. A implementação de ferramentas analíticas mais sofisticadas e a adoção de um sistema de monitoramento contínuo poderiam contribuir significativamente para uma maior precisão nas estimativas futuras. Tais medidas facilitariam um planejamento fiscal mais efetivo e permitiria que os cidadãos tivessem um entendimento mais claro sobre o quanto o Estado deixará de arrecadar nos próximos exercícios.

O que se pode afirmar ainda, com base nos conhecimentos adquiridos por esta fiscalização quanto à metodologia de mensuração da renúncia fiscal fruída é que, a partir da LDO 2024 (proposta em 2023), os valores que estavam em uma crescente, iniciaram um movimento inverso de decréscimo. Vide as projeções estimativas para 2024: R\$ 72 bilhões (LDO 2022), R\$ 92 bilhões (LDO 2023) e R\$ 64 bilhões (LDO 2024):

Gráfico 27 - Renúncia de Receitas estimada para 2024


Fonte: Elaborado pela fiscalização com dados das LDOs de 2022, 2023 e 2024.

Em que pese a administração tributária afirmar que a metodologia de apuração é a mesma desde 2020, a impressão que se tem é que, o depuramento realizado para mensuração da renúncia somente no final da cadeia produtiva ou de serviços (como será detalhado em tópico próprio deste relatório voltado para a Mensuração e Controle da Renúncia) é o maior responsável pela expressiva queda nas projeções apresentadas, com cálculos realizados a partir do ano de 2023 (refletido na LDO de 2024). Esta metodologia precisa estar em avaliação contínua para que possa expressar a necessária confiança e garantia de que abrange, efetivamente, todas as renúncias de receitas.

3.3 ANÁLISE DAS PROJEÇÕES DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS A PARTIR DOS DADOS DA LDO E DO PLOA DE 2024

Avançando na análise das renúncias de receitas propostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2024, é imprescindível reconhecer a interdependência dessa avaliação com a integridade dos dados divulgados pelo Governo do Estado de São Paulo.

Conforme delineado anteriormente, as projeções de anos anteriores têm apresentado variações significativas, o que incita uma cautela especial na interpretação dos números atuais. Essas flutuações evidenciam uma margem de imprecisão que pode impactar diretamente a validade dos resultados subsequentes.

Assim, ao procedermos com a análise dos dados relativos às renúncias de receita para o presente relatório, é crucial considerar que a precisão e a consistência dos dados governamentais são fatores determinantes para a

validade de qualquer inferência feita neste contexto. A qualidade dos dados é, portanto, uma variável inerente à investigação, e a interpretação destes deve ser feita com uma compreensão plena das limitações preexistentes.

As projeções de renúncia fiscal, consideradas apenas a partir do ano de 2024, ou seja, considerando a metodologia de apuração da renúncia no final da cadeia produtiva que, em tese, explica a queda nas projeções de 2023 para 2024, percebe-se que, para os anos de 2024 a 2026, conforme apresentadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), revelam, a partir daí, uma **tendência de crescimento contínuo nas estimativas de renúncias de receitas** pelo Estado.

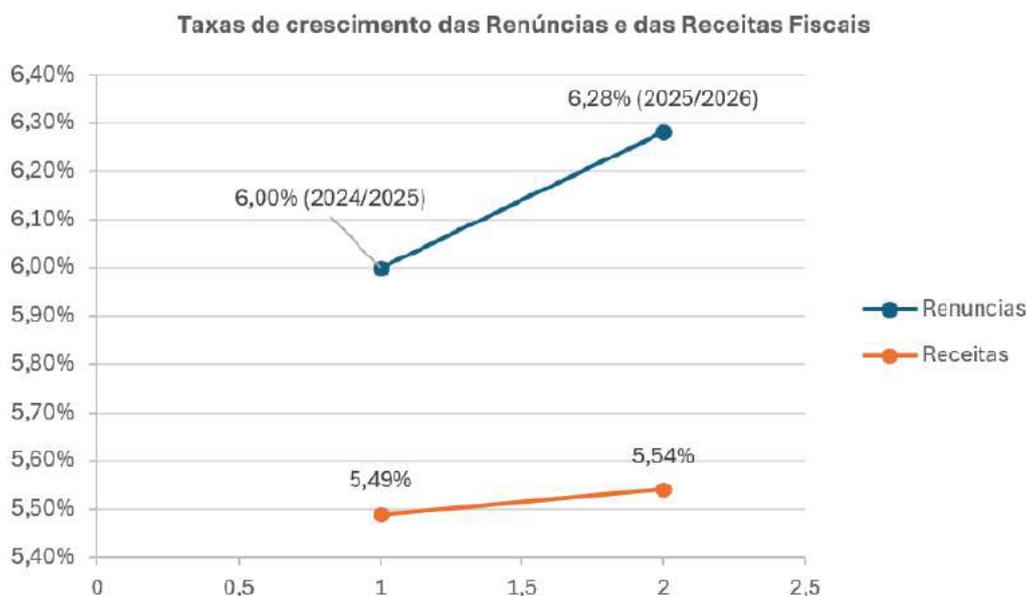
Em 2024, a estimativa média é de R\$ 64,7 bilhões de reais, crescendo para R\$ 68,6 bilhões em 2025, e alcançando R\$ 72,97 bilhões em 2026. Esses valores representam uma **taxa média de crescimento anual de aproximadamente 6,28%, a qual se revela superior à taxa média de crescimento da receita, projetada em 5,52% no mesmo período**. A tabela e os gráficos abaixo são representativos de tais dados:

Tabela 260 - Renúncia de Receitas 2024 a 2026 x Projeção da Receita Fiscal

Projeções de Renúncia Fiscal	LDO 24	PLOA 24	Média	Taxa de crescimento sobre a Média	Projeção da Receita Fiscal (em milhões) (1)	Taxa de crescimento da Receita
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	63.919,90	65.626,02	64.772,96	-	307.791,00	-
Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	67.671,41	69.649,13	68.660,27	6,00%	324.695,00	5,49%
Estimativa de Renúncia para 2026 (R\$ milhões)	71.851,68	74.096,86	72.974,27	6,14%	342.678,00	5,54%
Taxa de crescimento				6,28%		5,52%

Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consulta à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024.

(1) Conforme Anexo de Metas Fiscais da LDO – Demonstrativo do Resultado Primário.

Gráfico 1 - Taxas de Crescimento das Renúncias de Receitas x Receitas Fiscais Primárias


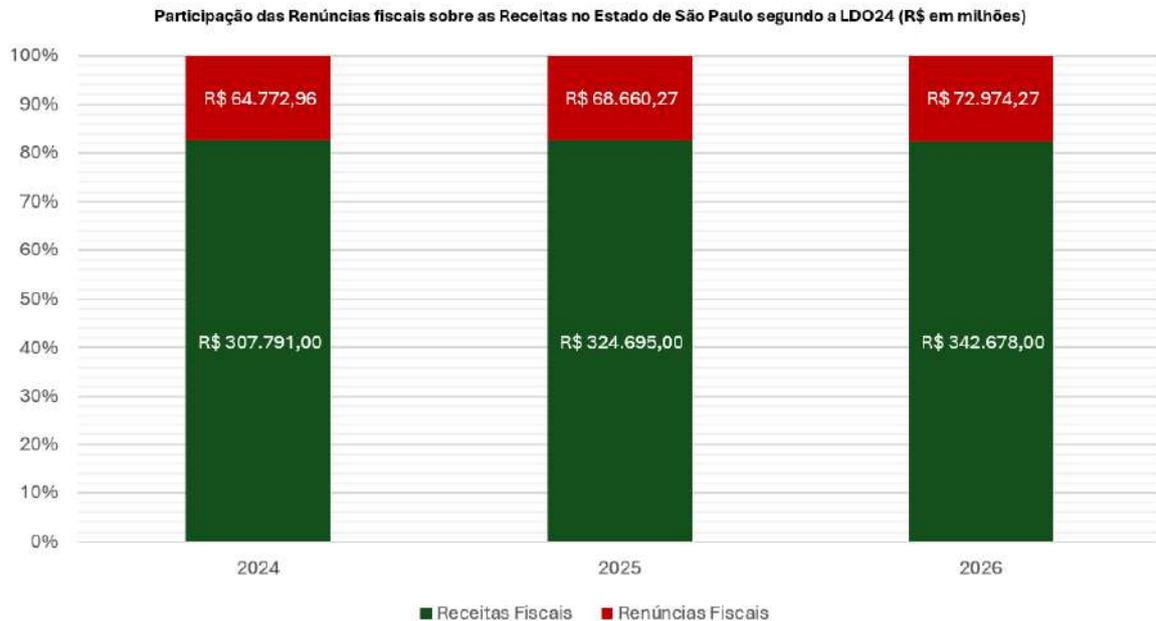
Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consulta à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024.

Já em termos percentuais sobre as receitas, a proporção das renúncias nas projeções demonstra aumentos de 21,04% em 2024 até 21,30% em 2026:

Tabela 261 - Participação das Renúncias Fiscais sobre as Receitas Fiscais (em milhões)

Participação das Renúncias fiscais sobre as Receitas fiscais (em milhões)		
Estimativa de Renúncia para 2024 (R\$ milhões)	Estimativa de Renúncia para 2025 (R\$ milhões)	Estimativa de Renúncia para 2026 (R\$ milhões)
R\$ 64.772,96	R\$ 68.660,27	R\$ 72.974,27
Estimativa de Receitas para 2024 (R\$ milhões)	Estimativa de Receitas para 2025 (R\$ milhões)	Estimativa de Receitas para 2026 (R\$ milhões)
R\$ 307.791,00	R\$ 324.695,00	R\$ 342.678,00
%	%	%
21,04%	21,15%	21,30%

Fonte: LDO 2024.

Gráfico 2 - Participação das Renúncias Fiscais sobre as Receitas – LDO 2024


Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir de consulta à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024.

4 CONCESSÃO E AMPLIAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

4.1 BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS DURANTE O EXERCÍCIO

O Estado de São Paulo possuía, em dezembro/2023, 267 benefícios fiscais vigentes. No Anexo C.7 eles estão detalhados, por legislação de concessão e informa o setor econômico envolvido, o programa socioeconômico e a classificação quanto ao objetivo do benefício fiscal concedido. Este documento foi enviado à fiscalização, protegido por sigilo fiscal e, por isso, do arquivo em anexo foram ocultadas informações pertinentes a valores fruídos individualmente, o total é R\$ 46,21 bilhões, estimativas para 2023 a 2025, cujos totais são R\$ 53,86 bilhões, R\$57,58 bilhões e R\$ 61,02 bilhões, respectivamente, e quantidade de contribuintes favorecidos, cujo total é 567.103, que não significa número de empresas, mas sim quantidade de beneficiário em cada legislação, ou seja, podem se repetir, conforme variedade de produtos desonerados que uma determinada empresa pode ter.

Em 2023, o Estado de São Paulo informou, em atendimento às Instruções 01/2020, que publicou um total de 20 decretos concedendo benefícios fiscais, incluindo prorrogações de benefícios já existentes.

A partir da documentação encaminhada sobre os processos administrativos de concessão destes benefícios, bem como das respostas às Requisições de Fiscalização nº 36 e 65 de 2023 desta Diretoria, elaborou-se a seguinte tabela demonstrativa das principais características destas concessões:

Tabela 262 - Benefícios fiscais concedidos em 2023

Ordem	Decreto nº	Data	Início da Vigência	Fim da Vigência	Descrição do Benefício
1	Decreto 67.207	27/10/2022	28/10/2022	31/12/2024	Altera o artigo 174 do Anexo I do RICMS, ampliando a isenção concedida para a implantação do "Automated People Mover" – APM, e acrescenta o artigo 178 ao Anexo I do RICMS, para conceder isenção para operações destinadas à expansão da Linha 2 - Verde, trecho Vila Prudente - Penha, da Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô.
2	Decreto 67.208	27/10/2022	28/10/2022	31/12/2024	Acrescenta o artigo 177 ao Anexo I do RICMS para isentar de ICMS as operações com aceleradores lineares.
3	Decreto 67.270	12/11/2022	13/11/2022	30/04/2024	Altera os artigos 14, 92, 94, 154 e 173, todos do Anexo I do RICMS, os quais dispõem sobre a isenção do ICMS nas operações com medicamentos e com equipamentos e insumos para cirurgias.
4	Decreto 67.516	28/02/2023	01/03/2023	31/12/2024	Altera o Decreto 64.771/2020 para incluir o transceptor óptico dentre os equipamentos aos quais se aplica a desoneração de ICMS quando destinado a integrar o ativo permanente de empresas cuja atividade econômica principal seja tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet (datacenters).
5	Decreto 67.517	28/02/2023	01/03/2023	31/12/2024	Acrescenta artigo 79 ao Anexo II do RICMS, para conceder redução de base de cálculo nas operações internas com leite vegetal de aveia de forma que a carga tributária seja equivalente a 7%.
6	Decreto 67.518	28/02/2023	01/03/2023	31/12/2024	Inclui bebidas alimentares a base de soja, leite ou cacau, inclusive os produtos denominados bebidas lácteas, e néctares de fruta no rol do artigo 39 do Anexo II do RICMS beneficiando-os com redução na base de cálculo de forma que a carga tributária das saídas internas corresponda ao percentual de 12%.
7	Decreto 67.519	28/02/2023	01/03/2023	31/12/2024	Desonera operações internas realizadas com sementes de soja, farelos e tortas de soja, cascas e farelos de cascas de soja e sojas desativadas e seus farelos, permitindo a manutenção de créditos pelos produtores de ração animal, que contam com isenção.
8	Decreto 67.520	27/02/2023	28/02/2023	Data não informada	Desonera operações de aquisição interna e o na importação de máquinas e equipamentos destinados a integrar o ativo imobilizado de estabelecimentos fabricantes de sucos de fruta, ampliando o efeito do crédito outorgado previsto no artigo 46 do Anexo III do RICMS.
9	Decreto 67.521	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Estende a aplicação da isenção prevista no artigo 166 do Anexo I do RICMS aos microgeradores e minigeradores de energia

					elétrica solar fotovoltaica com potência instalada de até 5 MW.
10	Decreto 67.522	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Amplia o crédito outorgado associado ao Decreto 51.624/ 2007, acrescentando equipamentos utilizados por datacenters ao regime especial de tributação pelo ICMS aplicado aos contribuintes da indústria de informática.
11	Decreto 67.525	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Acrescenta o artigo 179 ao Anexo I do RICMS para isentar de ICMS as operações com o medicamento Trikafta (princípios ativos Elexacaftor, Tezacaftor e Ivacaftor), destinado ao tratamento da Fibrose Cística.
12	Decreto 67.526	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Altera o RICMS para acrescentar o artigo 48 ao Anexo III, concedendo crédito outorgado para fabricantes de embalagens metálicas, de forma que carga tributária corresponda a 3%, e para desonerar do imposto suas aquisições de bens destinados ao ativo imobilizado.
13	Decreto 67.382	21/12/2022	21/12/2022	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
14	Decreto 67.383	21/12/2022	21/12/2022	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
15	Decreto 67.441	11/01/2023	11/01/2023	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
16	Decreto 67.523	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
17	Decreto 67.524	28/02/2023	28/02/2023	31/12/2024	Revertem os efeitos do ajuste fiscal (reduções de benefícios fiscais) que havia sido promovido pelos Decretos 65.254/2020 e 65.255/2020 com base na Lei 17.293/20.
18	Decreto 67.555	09/03/2023	10/03/2023	30/04/2024	Isenção e redução da base de cálculo - concede isenção ou redução de base de cálculo do ICMS, conforme a operação, nas operações com obras de arte comercializadas na Feira Internacional de Arte de São Paulo - SP Arte, a ser realizada na cidade de São Paulo no período de 29/03 a 02/04/2023
19	Decreto 67.967	18/09/2023	19/09/2023	31/12/2024	Redução de base de cálculo (IMPORTAÇÃO POR REMESSAS POSTAIS OU EXPRESSAS) - Fica reduzida a base de cálculo do imposto incidente no desembaraço aduaneiro decorrente de importação realizada por remessas postais ou expressas, de forma que a carga tributária seja equivalente à aplicação do percentual de 17% (dezessete por cento), incluídos eventuais adicionais previstos na legislação, independentemente da classificação tributária do produto

					importado, desde que a remessa internacional tenha sido submetida, no âmbito federal, ao Regime de Tributação Simplificada - RTS, instituído pelo Decreto-Lei federal nº 1.804, de 3 de setembro de 1980.
20	Decreto 68.058	06/11/2023	07/12/2023	31/12/2023	Isenção do ICMS nas operações com bens ou mercadorias comercializados na Feira Escandinava de 2023.

Fonte: Elaborado pela fiscalização a partir das Informações nº 191/2023 (evento 10.50 do eTCESP nº 7732.989.23-1), 379/2023 (evento 22.36 do eTCESP nº 7732.989.23-1) e 34/2024 (evento 70.7 do eTCESP nº 7732.989.23-1) - SRE-G.

Na sequência, é objetivo desta fiscalização nos tópicos seguintes, avaliar o cumprimento de formalidades legais para concessão, ampliação ou prorrogação destes benefícios fiscais; instituição de normas e procedimentos regulamentares para andamento e fluxo dos processos de concessão; e existência de critérios ex-ante que esclareçam o objetivo socioeconômico do benefício fiscal que está prestes a ser concedido.

4.2 ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL

A análise da reserva legal no contexto dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado de São Paulo tem sido um ponto de contínua observação e debate ao longo dos anos.

A concessão de benefícios fiscais, por sua natureza, exige uma sólida base legal, não apenas para assegurar a transparência e a justiça fiscal, mas também para garantir que tais políticas estejam alinhadas com os objetivos de desenvolvimento econômico e social mais amplos do Estado.

A Constituição Federal de 1988 impõe o Princípio da Reserva Legal para a concessão de benefícios fiscais⁵³⁵. De forma resumida, historicamente, a fiscalização das contas do Governo do Estado tem evidenciado uma série de desafios associados à conformidade das políticas de renúncia de receitas com os princípios da legalidade e da responsabilidade fiscal.

Nos exercícios anteriores, observou-se uma tendência de promulgação de decretos do Executivo que estabelecem benefícios fiscais, muitas vezes sem o devido respaldo em leis específicas aprovadas pelo Legislativo Estadual.

⁵³⁵ Art. 150 [...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993\)](#)

Esta prática, embora possa atender a objetivos imediatos de estímulo a determinados setores econômicos ou de atração de investimentos, levanta questões substanciais quanto à sua sustentabilidade fiscal e legalidade.

Em resposta à imposição constante do §6º do artigo 150 da Constituição Federal de 1988, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo sempre defendeu a validade da instituição de benefícios fiscais por meio de decretos a partir do disposto na Lei Complementar nº 24/1975, promulgada sob a égide da Constituição de 1967, do Parecer PA nº 35/2007 da Procuradoria Geral do Estado e da percepção de que as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito eram ambíguas.

Apesar das reiteradas orientações desta E. Corte sobre a necessidade de lei estadual específica para a incorporação de benefícios fiscais deliberados em convênio pelo CONFAZ, o Governo do Estado manteve a prática questionável de introduzir tais benefícios por meio de decretos sem referido respaldo legal, em que pese a existência de julgamento pelo STF, em fevereiro de 2020, em face da ADI 5.929-DF, a qual estabeleceu a inconstitucionalidade da concessão de benefícios fiscais mediante decreto.

A Secretaria da Fazenda, buscando uma saída para as supostas decisões conflitantes do STF, consultou o COMSEFAZ e, em seguida, propôs à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) o Projeto de Lei 529/2020.

Este projeto, que se transformou na Lei nº 17.293/2020, introduziu um mecanismo, em seus artigos 22 e 23⁵³⁶, que permitia a continuidade da

⁵³⁶ **Artigo 22** - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000;
 II - reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, e alterações posteriores.

§ 1º - Para efeito desta lei, equipara-se a benefício fiscal a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

§ 2º - Fica o Poder Executivo autorizado a devolver o ICMS incidente sobre os produtos integrantes da cesta básica para as famílias de baixa renda, quando por elas adquiridos, na forma, prazos e condições a serem estabelecidos em regulamento, observado, no que couber, os termos da [Lei 12.685, de 28 de agosto de 2007](#).

§ 3º - O disposto no § 1º não se aplica às operações com o produto a que se refere a alínea "b" do item 10 do § 1º do artigo 34 da Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989. (NR) - § 3º acrescentado pela [Lei nº 17.473, de 16/12/2021, em vigor a partir de 17/01/2023](#).

Artigo 22 - Revogado. - [Artigo 22 revogado pela Lei nº 17.627, de 07/02/2023](#).

Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão

concessão de benefícios fiscais por decretos, condicionada a uma posterior manifestação do Poder Legislativo, ainda que tácita, dentro de um prazo de 15 dias após a publicação do ato do Executivo.

Ao entender desta Diretoria, desde o relatório de instrução de 2020, os artigos 22 e 23 desta lei parecem confrontar a Constituição de diversas formas, inclusive ao estabelecer uma "manifestação legislativa tácita" como condição para a concessão de benefícios fiscais, prática inovadora, por assim dizer, que desafia o conceito de lei específica, entendida esta como o produto do processo legislativo tradicional.

Como se demonstrará a seguir, após uma ADI e outros questionamentos, o artigo 22 restou, por fim, revogado, mas contudo, o **artigo 23 permaneceu intocado durante todo o tempo** de sua vigência, até o fechamento deste relatório, não tendo sido submetido a controle de constitucionalidade e, por esta única razão, esta fiscalização mantém a análise deste tópico, necessário à discussão desta Corte quanto à concessão de benefícios fiscais através de decreto do poder executivo, em desacordo ao quanto determinado pelo artigo 150, §6º da Constituição Federal de 1988.

É necessário registrar que, embora questionada em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI), autos nº 2250266-75.2020.8.26.0000), interposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a constitucionalidade do artigo 22 da Lei nº 17.293/2020 foi reconhecida pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, marcando um momento significativo na interpretação da legalidade dessas práticas, ainda que tal decisão não tivesse, à época, transitada em julgado.

Neste contexto, frise-se, não obstante a FIESP ter levado a discussão à apreciação do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.394.084/SP, o fato é que no ano de 2022, mais especificamente na data de 11 de Outubro (cfe. página 753 dos autos nº 2250266-75.2020.8.26.0000), o Exmo. Sr. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Dr. Alexandre de Moraes, negou seguimento ao Recurso Extraordinário, decisão contra a qual, novamente, insurgiu-se a FIESP, desta feita por meio de Agravo Regimental (cfe. consta da página 754 dos mesmos autos de processo judicial).

da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Ato contínuo, antes da apreciação deste novo recurso, sobreveio a Lei Estadual nº. 17.627 de 07 de fevereiro de 2023, a qual revogou expressamente o artigo 22 da Lei Estadual 17.293/2020.

Assim, referido agravo da FIESP foi considerado prejudicado, assim como o próprio Recurso Extraordinário. Nesse sentido, em decisão monocrática proferida aos 31 de maio de 2023, o Exmo. Sr. Ministro Relator do RE nº 1.394.084/SP, Dr. Alexandre de Moraes, assim decidiu (cfe. página 756 dos autos nº 2250266-75.2020.8.26.0000):

Figura 82 -Decisão judicial

Diante do exposto, com base no art. 21, IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, RECONSIDERO A DECISÃO AGRAVADA E EXTINGO A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, JULGANDO PREJUDICADO O RECURSO EXTRAORDINÁRIO E O PRESENTE AGRAVO INTERNO.

Publique-se.

Brasília, 31 de maio de 2023.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES
 Relator
Documento assinado digitalmente

Fonte: autos nº 2250266-75.2020.8.26.0000, p. 756

Consta da página 757 dos mesmos autos de processo judicial que **tal decisão transitou em julgado em 30/08/2023:**

Figura 83 -



CERTIDÃO DE TRÂNSITO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1394084

RECORRENTE(S):	FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO(A/S):	ALEXANDRE RAMOS
RECORRIDO(A/S):	GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADOR(ES):	PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECORRIDO(A/S):	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO E OUTROS(A/S)
ADVOGADO(A/S):	YURI GARAJEESCOV

Certifico que o(a) acórdão/decisão transitou em julgado em 30/08/2023.

Brasília, 30 de agosto de 2023.

Secretaria Judiciária
 (documento eletrônico)

Fonte: autos nº 2250266-75.2020.8.26.0000, p. 757

Assim, considerando a extinção da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 por perda superveniente de seu objeto, revela-se cristalino a esta Diretoria **não se ter operado a coisa julgada material quanto ao mérito da discussão** (constitucionalidade ou não dos dispositivos questionados), conclusão alcançada a partir da interpretação lógica e conjunta do disposto no artigo 502 combinado com o artigo 487 do Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105 de 16 de março de 2015), dispositivos a seguir transcritos:

Art. 502. Denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a **decisão de mérito** não mais sujeita a recurso. (ênfase acrescida)

[...]

Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

- I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção;
- II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;
- III - homologar:
 - a) o reconhecimento da procedência do pedido formulado na ação ou na reconvenção;
 - b) a transação;
 - c) a renúncia à pretensão formulada na ação ou na reconvenção.

Parágrafo único. Ressalvada a hipótese do § 1º do art. 332, a prescrição e a decadência não serão reconhecidas sem que antes seja dada às partes oportunidade de manifestar-se.

Neste sentido, se a coisa julgada material é a autoridade que torna imutável uma decisão de mérito e esta surge nas hipóteses descritas nos incisos I a III do artigo 487, não se pode afirmar que assim tenha ocorrido na hipótese, em virtude da ADI ter sido considerada prejudicada e, conseqüentemente, extinta sem apreciação de seu mérito.

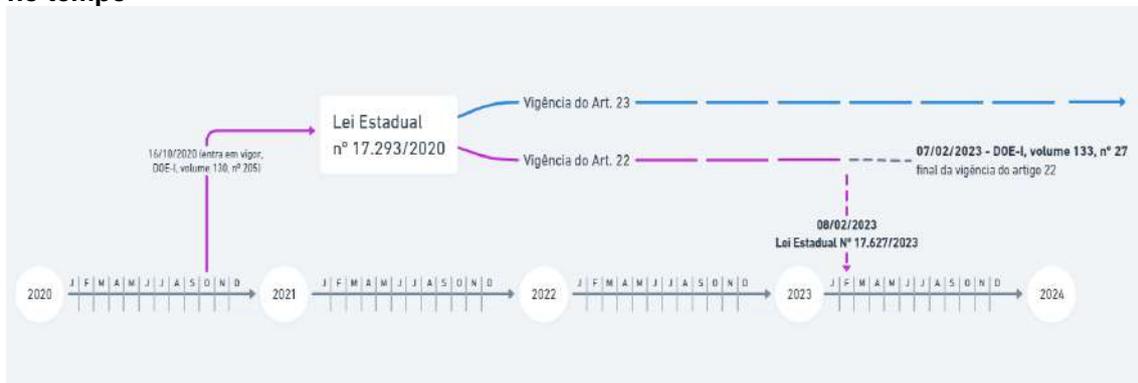
A rigor, portanto, com a revogação do artigo 22 da Lei Estadual 17.293/20 pela Lei Estadual nº. 17.627 de 07 de fevereiro de 2023, o que se tem, em verdade, é a **sucessão de leis no tempo**, devendo prevalecer, por conseguinte a lógica do *“tempus regit actum”*, qual seja, a de que a lei do tempo do ato regula o ato. Além disso, **é importante reforçar**: toda a análise acima se aplica ao artigo 22 da Lei estadual nº 17.293/2020. **O artigo 23 permaneceu intocado durante todo o tempo** de sua vigência, até o fechamento deste relatório e, nunca foi submetido a controle de constitucionalidade.

Vale destacar, no Direito brasileiro, por força de interpretação do Decreto-Lei 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), a

revogação de uma norma por outra geralmente tem efeitos *ex nunc*, ou seja, as novas disposições valem a partir da data em que a nova norma entra em vigor, não afetando situações jurídicas já consolidadas sob a vigência da norma antiga. A regra geral é que as leis têm efeito imediato e prospectivo (não retroativo), salvo disposição legal em contrário, o que reforça o brocardo latino mencionado.

A partir de tais considerações, sob o enfoque da sucessão de leis no tempo, esta Diretoria de Contas, visando elucidar o atual estágio da situação, elaborou o seguinte esquema gráfico:

Figura 84 - Esquema gráfico da sucessão das Leis Estaduais nº.s 17.293/2020 e 17.627/23 no tempo



Fonte: Elaborado pela Fiscalização a partir do texto das Leis Estaduais nº.s 17.293/20 e 17.627/23 e Diários Oficiais nº.s 205 (volume 130) e 27 (volume 133), de 16/10/2020 e 07/02/2023, respectivamente.

O que se percebe a partir de tal ilustração é que, no período compreendido entre 16/10/2020 a 07/02/2023, estando em vigor o artigo 22 da Lei Estadual nº 17.293/2020, o Poder Executivo Estadual estava autorizado a renovar os benefícios fiscais vigentes na data da publicação daquela lei (16/10/2020), desde que estivessem previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da LRF. Além disso, o Governo detinha respaldo para reduzir os benefícios fiscais relacionados ao ICMS, conforme estabelecido pelo Convênio nº 42/2016 do CONFAZ, e suas alterações posteriores.

A partir da revogação do artigo 22 da lei mencionada, o primeiro ponto que se registra é que, a partir de 08/02/2023, data de entrada em vigor da Lei Estadual nº 17.267/2023, as renovações de benefícios vigentes, relativos ao ICMS, por parte do Governo do Estado, não podem mais ter por parâmetro legal o disposto no artigo 22 da legislação anterior.

O segundo registro que merece destaque é que não foram observados no período de 01/01/2023 até 08/02/2023 casos de renovação de benefícios fiscais com fulcro no art. 22.

E, por fim, em terceiro plano, observa-se que os 20 decretos que instituíram benefícios fiscais para 2023 foram introduzidos no ordenamento, supostamente⁵³⁷, com o amparo do artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020.

Dito isto, na esteira das competências que lhe são atribuídas para verificação da regularidade e conformidade legal das Contas Estaduais, tem-se a inexorável necessidade desta Colenda Corte apreciar a constitucionalidade do dispositivo legal subjacente, conforme, inclusive, já alertou o d. Ministério Público de Contas na apreciação do Balanço Geral de 2022 das Contas do Governo Estadual:

[...] embora o art. 23 da Lei - que disciplina a concessão de novos benefícios tributários - tenha servido como parte do fundamento da decisão⁵³⁸, há de se atentar que o dispositivo em si não compôs o objeto da ação, de modo que a ele não se pode estender os efeitos do Acórdão pertinente, sob pena de se vulnerar o princípio da adstrição ou congruência [...]

Partindo desse pressuposto, o quanto decidido no âmbito da ADI nº 2250266-75.2020.8.26.0000 só valeria em relação aos atos pautados no art. 22 da lei e, diz-se mais, até o dia 07/02/2023.

Isso porque atualmente o dispositivo se encontra revogado pela Lei Estadual nº 17.267, publicada no DOE de 08/02/2023, fruto do Projeto de Lei nº 82/2021, o qual consigna dentre as justificativas o entendimento de que o (agora) revogado art. 22 da Lei nº 17.293/2020 violaria o princípio da legalidade tributária versado nos arts. 150, I e §6º da Constituição Federal. (*evento 125, fls. 72 e seguintes do TC-005128.989.22-8*)

A rigor, sem repetir demasiadamente os aspectos já tantas vezes debatidos nesta E. Corte quanto à aplicabilidade ou não da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal pelos Tribunais de Contas, esta Diretoria apenas acresce que o entendimento pela inconstitucionalidade de leis em termos de Controle Externo pelos Tribunais de Contas mais diz respeito ao plano da eficácia das normas questionadas diante de um caso concreto do que ao plano da validade das normas em termos abstratos, como ocorre na clássica apreciação de constitucionalidade concentrada por parte de alguns órgãos do Poder Judiciário quando instados a tal.

⁵³⁷ Em virtude da manifestação do Poder Legislativo ser tácita, não encontramos registros oficiais no Portal da ALESP ou na Imprensa Oficial sobre a apreciação do Poder Legislativo. Nos processos concessivos dos benefícios há minutas dos ofícios de encaminhamento das publicações dos Decretos para apreciação da ALESP, donde se pressupõe a ocorrência do artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, em homenagem ao princípio da boa-fé. Além disso, em resposta à requisição nº 65/2023, a SFP informa que “Desde o início da vigência da Lei Estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, os novos benefícios tributários entraram em vigor com plena observância do seu artigo 23, ou seja, com autorização do Poder Legislativo nos termos do § 2º daquele dispositivo legal.” (Informação SRE-G 03/2024).

⁵³⁸ Referindo-se ao julgamento da ADI nº 2250266-75.2020.8.26.0000.

Neste sentido, a despeito dos Tribunais de Contas não deterem competência jurídica para extirpar do ordenamento as normas consideradas inconstitucionais, o fato é que, para o pleno desenvolvimento de suas funções institucionais, as Cortes podem e devem utilizar a conclusão derivada de tal juízo (constitucionalidade ou não de determinada norma) como critério de avaliação dos atos praticados por aqueles que tem o dever de prestar Contas. Trata-se de poder implícito, inexorável sustentáculo de suas nobres funções constitucionais de realização do Controle Externo.

Noutros termos, as normas consideradas inconstitucionais pelos Tribunais de Contas permanecem vigentes e válidas, contudo, no plano da eficácia, entendida esta como a efetiva observância por parte de seus destinatários, frente a caso concreto, a Corte de Contas pode ou não afastá-las e considerar regular ou irregular o comportamento adotado pela Administração Pública.

Raciocínio adverso importaria no paradoxo de ser necessário cancelar eventuais atos absolutamente inconstitucionais, como, por exemplo, o cumprimento por parte da Administração Pública, no caso, a Estadual, de uma hipotética lei estadual que a desobrigasse da aplicação dos mínimos em Saúde e Educação.

Ora, se para os casos absolutamente inconstitucionais, como no exemplo acima, seria permitido aos Tribunais de Contas julgar irregulares os atos contrários ao texto constitucional, também o deve ser para os casos cuja inconstitucionalidade não seja, *a priori*, uma avaliação unânime. E, no caso específico do artigo 23, sequer passou por qualquer avaliação de constitucionalidade, até o presente momento.

Em resumo, o fato é que se aos Tribunais de Contas não for dada qualquer possibilidade de avaliação sobre a constitucionalidade dos atos da Administração Pública, impedir-se-á o próprio exercício efetivo, tempestivo e regular do Controle Externo, incorrendo em risco de cancelar indevidamente eventuais atos do agente público.

Dito isto, em juízo preliminar de contraste do conteúdo material do artigo 23, §2º da Lei Estadual nº 17.293/2020, o entendimento desta Diretoria é pela inconstitucionalidade de tal "manifestação legislativa tácita", uma vez que referido procedimento contraria a noção de "lei específica" constante do artigo 150, inciso VI, §6º da Constituição Federal de 1988, notadamente por não se traduzir em produto do processo legislativo tradicional, mas, ao contrário, na sua completa ausência.

A rigor, salvo melhor juízo, não nos parece que o texto constitucional, ao relatar em diversas oportunidades a expressão “lei específica” (mais precisamente, nas 11 ocasiões em que o faz, incluindo a do §6º do inciso VI do artigo 150) tenha contemplado a hipótese desta espécie legislativa se aperfeiçoar a partir de uma “manifestação tácita” ou uma “ausência de apreciação” por parte do Poder Legislativo. Pelo contrário, a ausência de apreciação legislativa quando desenhada a hipótese constitucional para tanto, em nosso sentir, afigura-se um contrassenso e retrocesso democrático, além de uma distorção do caráter representativo do Poder Legislativo diante de quem efetivamente é detentor de todo o poder, nos termos do parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República de 1988.

Recomendação é de que a administração tributária do Estado de São Paulo submeta sua decisão de concessão de benefícios fiscais ao crivo do Poder Legislativo, com edição de lei em sentido estrito, em respeito ao art. 150, VI, §6º da Constituição Federal de 1988.

4.3 GESTÃO E REGULAMENTAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS RELACIONADOS À CONCESSÃO, AMPLIAÇÃO OU RENOVAÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

4.3.1 Resoluções regulamentares de benefícios fiscais no Estado de São Paulo

A gestão e regulamentação dos procedimentos relacionados à concessão, ampliação, ou renovação de benefícios fiscais, que implicam ou não em renúncia de receita⁵³⁹ pelo Estado de São Paulo, têm sido objeto de normatização específica por meio de Resoluções emitidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP).

Este processo é essencial para assegurar a transparência, a eficiência administrativa, e o cumprimento dos princípios jurídicos e fiscais pertinentes, especialmente os vinculados à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em tempos mais remotos, a Resolução SFP nº 24, de 04 de abril de 2022⁵⁴⁰, estabeleceu procedimentos para a instrução e tramitação de expedientes relativos à análise sobre a edição de normas concernentes a

⁵³⁹ A metodologia de mensuração da Renúncia de Receitas, adotada pela administração tributária do Estado de São Paulo considera, conforme explicado em item próprio deste relatório, que, benefícios fiscais implicam em renúncia de receitas, a princípio, quando incorridos no fim da cadeia, quando o adquirente não faz jus ao crédito tributário anterior.

⁵⁴⁰ Texto disponível para consulta no seguinte endereço eletrônico:
<https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Resolu%C3%A7%C3%A3o-SFP-24-de-2022.aspx>

benefícios fiscais. Essa normativa visava padronizar a gestão documental e os procedimentos analíticos associados a demandas por benefícios de natureza tributária, abarcando diversas modalidades de renúncia fiscal, como isenções, reduções de base de cálculo, créditos outorgados, e a manutenção de créditos.

A vigência da Resolução SFP nº 24/2022, contudo, foi relativamente curta, estendendo-se de 04 de abril de 2022 até sua revogação em 03 de agosto de 2022, resultando em um período de aproximadamente quatro meses de aplicabilidade.

Subsequentemente, a Resolução SFP nº 51, de 02 de agosto de 2022⁵⁴¹, foi promulgada, revogando expressamente a Resolução anterior (nº 24/2022) e introduzindo diretrizes refinadas para o fluxo de análise de demandas relativas a benefícios tributários, além de estabelecer procedimentos mais detalhados para a instrução e tramitação de expedientes visando à edição de normas relacionadas a tais medidas.

As principais diretrizes abordadas pelas Resoluções concentram-se na necessidade de regulamentar os procedimentos administrativos envolvidos na concessão de benefícios fiscais, assegurando a conformidade com a legislação vigente, particularmente no que tange à autorização para concessões fiscais dentro do marco do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) e à observância dos limites impostos pela LRF.

A transição da Resolução SFP nº 24/2022 para a nº 51/2022 reflete um esforço de aprimoramento dos procedimentos internos da SFP, buscando maior eficiência e clareza na análise e tramitação das demandas por benefícios fiscais.

Após a implementação da Resolução SFP nº 51/2022, a Resolução SFP nº 69, de 13 de dezembro de 2023⁵⁴², introduziu mudanças na administração dos benefícios fiscais com a criação da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT). Esta comissão, vinculada ao Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento, foi estabelecida para lidar com a análise e revisão das políticas de benefícios fiscais, incluindo isenções e reduções de alíquotas.

A CABT tem como função a avaliação sistemática dos benefícios fiscais, com reuniões regulares a cada dois meses. Este procedimento visa

⁵⁴¹ Texto disponível para consulta no seguinte endereço eletrônico:
<https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Resolu%C3%A7%C3%A3o-SFP-51-de-2022.aspx>.

⁵⁴² Texto disponível para consulta no seguinte endereço eletrônico:
<https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Resolu%C3%A7%C3%A3o-SFP-69-de-2023.aspx>

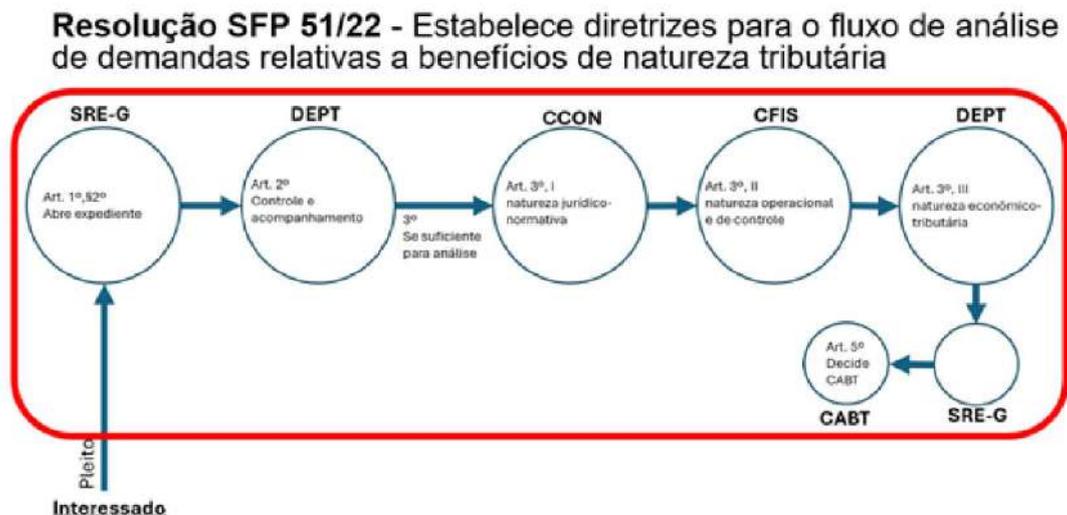
monitorar a aplicação e o impacto dessas políticas no contexto fiscal do Estado. As decisões tomadas pela Comissão são orientadas pela necessidade de cumprir os requisitos legais e regulatórios em vigor.

4.3.2 Fluxo administrativo dos processos concessivos e metodologia de avaliação prévia ou “ex-ante”

Em atendimento às requisições de fiscalização desta Diretoria, a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, através das Notas Técnicas nº 18/2024 e 25/2024, elaboradas pelo Departamento de Estudos de Políticas Tributárias (DEPT), apresentou um detalhamento dos procedimentos regulados pelas Resoluções SFP 51/22 e 69/23, que disciplinam a análise e o trâmite de solicitações de benefícios fiscais na estrutura organizacional da Secretaria.

A Nota Técnica 18 inclui um esquema gráfico sobre o fluxo do processo, conforme excerto a seguir:

Figura 85 – Fluxo de análise dos pleitos de benefícios fiscais



Fonte: Nota Técnica DEPT nº 18/2024. Resposta à Requirição DCG-1 nº 32/2024.

Além do detalhamento dos procedimentos, em resposta ao item E.5 do Plano de Ação que aborda os controles relativos a renúncias de receitas associadas a benefícios fiscais, a SFP teve por foco apresentar a metodologia em uso para a denominada avaliação “ex-ante”, preliminar à efetivação dos benefícios, especificamente quando decorrentes de pleitos que visam fortalecer a competitividade da economia paulista em resposta ao cenário da chamada “guerra fiscal”. Os detalhamentos a seguir são realizados a partir da conjunção das informações apresentadas pela SFP em tais documentos.

O processo de avaliação de um pedido de benefício fiscal inicia-se com o encaminhamento do pedido ao Gabinete da Subsecretaria da Receita Estadual (SRE-G), que formaliza o procedimento interno e direciona o expediente ao DEPT.

Este departamento é responsável por coordenar o acompanhamento inicial e posterior encaminhamento do caso à Coordenadoria de Consultoria Tributária e Contencioso Administrativo (CCON), que realiza a análise dos aspectos jurídicos envolvidos, a exemplo da própria viabilidade do pedido.

Concluída essa etapa, o processo é enviado à Coordenadoria de Fiscalização (CFIS), encarregada de examinar as implicações operacionais e de controle decorrentes de uma eventual aprovação do benefício.

Após as análises da CCON e da CFIS, o DEPT prossegue com a quantificação do impacto fiscal que a concessão do benefício acarretaria. Para isso, são revistas as normativas aplicáveis ao produto ou operação objeto do benefício no Regulamento do ICMS do Estado de São Paulo (RICMS-SP), modelando-se a circulação de mercadorias relacionadas ao benefício proposto e identificando-se as operações passíveis de gerar renúncia fiscal. Essas operações são então pesquisadas nos bancos de dados da Nota Fiscal eletrônica (NFe) ou da Nova Guia de Informação e Apuração do ICMS (NovaGIA), permitindo uma comparação entre o cenário atual e o cenário proposto para estimar a perda de arrecadação.

Finalizada a quantificação da renúncia fiscal, o expediente é remetido de volta ao SRE-G, onde o pedido é submetido à Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT), conforme instituído pela Resolução SFP 69/23. A CABT é composta pelo Secretário da Fazenda e Planejamento, pelo Secretário Executivo da Fazenda e Planejamento, pelo Chefe de Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento e pelo Subsecretário da Receita Estadual, que deliberam sobre a aprovação ou não do benefício fiscal solicitado.

De acordo com o artigo 2º da Resolução SFP 69/23, as principais funções da CABT incluem deliberar sobre os critérios de análise dos benefícios, avaliar a conveniência e oportunidade de sua concessão e homologar propostas e relatórios técnicos relacionados. Além disso, a CABT tem a atribuição de garantir que as concessões estejam em conformidade com as normativas vigentes e atendam aos objetivos da política fiscal estadual.

Em relação à questão da “guerra fiscal”, especificamente nos casos que envolvem benefícios fiscais destinados à defesa da competitividade da

economia paulista⁵⁴³, o artigo 7º da Resolução SFP 69/23 esclarece que a Secretaria da Fazenda e Planejamento, e não a CABT, será responsável por avaliar o mérito da demanda. A metodologia de avaliação desenvolvida, portanto, visa fortalecer o Departamento de Estudos de Política Tributária (DEPT) para fornecer subsídios necessários à Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT) no elo seguinte do procedimento.

A implementação da CABT reflete um ajuste na estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda e Planejamento, visando fornecer subsídios informados para as decisões do Governador do Estado em relação às concessões, renovações ou prorrogações desses benefícios. Este ajuste é parte dos esforços para manter a administração fiscal alinhada às exigências legais e aos procedimentos normativos estabelecidos anteriormente pela Resolução SFP 51/22.

Na avaliação “ex-ante”, segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento, a metodologia utilizada para o cálculo da renúncia fiscal é adaptada a partir das técnicas já aplicadas para mensuração dos benefícios fiscais existentes⁵⁴⁴, com as devidas modificações para se adequar ao contexto de uma simulação de cenários futuros, em vez de basear-se em dados efetivos de arrecadação.

Este processo inclui a delimitação precisa do escopo do benefício fiscal proposto, utilizando parâmetros tais como códigos NCM, CNAEs afetados, e tipos de operações impactadas como vendas, transferências e serviços, identificados pelo Código Fiscal de Operações e Prestações (CFOP).

Informa a SFP que a avaliação de todas as etapas da cadeia de circulação impactadas pelo benefício é fundamental, identificando especificamente os pontos onde poderia ocorrer perda de receita tributária, como vendas para consumidor final e saídas interestaduais. Este aspecto é particularmente importante devido à natureza não cumulativa do ICMS, que permite, em alguns casos, a manutenção dos créditos fiscais mesmo com a concessão de benefícios. A partir daí, projeta-se a renúncia fiscal comparando o cenário simulado — com a aplicação da alíquota ou carga tributária reduzida — com a situação atual, onde as operações são tributadas às alíquotas plenas vigentes.

⁵⁴³ Conforme classificação do inciso II do artigo 6º da Resolução SFP 51/22.

⁵⁴⁴ Vide itens 6.2 e 6.5.1 deste Relatório.

As análises para a concessão de novos benefícios fiscais geralmente ocorrem após as avaliações jurídicas e operacionais realizadas pelas Coordenadorias de Consultoria Tributária e Contencioso Administrativo (CCON) e de Fiscalização (CFIS), respectivamente. Este sequenciamento visa assegurar que a avaliação econômico-tributária seja informada pelas conclusões sobre a viabilidade jurídica e os possíveis efeitos adversos na capacidade de fiscalização da SFP-SP.

Conclui o órgão fazendário que avaliar e estimar a renúncia de receitas decorrente de benefícios fiscais propostos é um processo complexo e desafiador, envolvendo múltiplos aspectos, sendo necessário não apenas considerar os impactos diretos na arrecadação, mas também os possíveis efeitos na cadeia de produção/comercialização, que podem incluir, por exemplo, o impacto sobre o caixa das empresas devido à transferência de saldos credores de ICMS dos fornecedores.

Para garantir a precisão e a prudência nas estimativas, a análise tentaria, sempre que possível, quantificar os impactos dos benefícios fiscais nas condições de mercado existentes, considerando as elasticidades-preço dos bens e serviços afetados e outras dinâmicas de mercado.

Este trabalho meticuloso tem por objetivo fornecer uma base sólida de dados e análises que apoiem as decisões de política tributária do Governo do Estado de São Paulo, assegurando que tais decisões estejam alinhadas com os objetivos públicos e a legislação vigente, conforme as diretrizes estabelecidas pelas Resoluções SFP 51/22 e 69/23.

Diante disso, não obstante certa evolução no estado das coisas desde que se iniciaram os trabalhos de acompanhamento e fiscalização das Renúncias de Receitas, entende esta Diretoria que falta maior robustez ao processo administrativo que antecede a concessão de benefícios fiscais no Estado de São Paulo, o que pode levar a ineficiências substanciais no uso de recursos públicos e na implementação das respectivas políticas.

A atual regulamentação dos procedimentos administrativos mostra lacunas significativas que impedem uma análise completa e criteriosa antes da efetivação de tais concessões. Um processo administrativo preliminar adequado à outorga de tais benefícios deveria responder claramente às seguintes questões⁵⁴⁵, por exemplo:

Justificativa da necessidade pública e interesse público envolvido: Qual é a fundamentação pública que motivaria a renúncia

⁵⁴⁵ Rol não exaustivo de questões, formuladas a partir das referências da Nota Recomendatória 01/2023 da ATRICON.

fiscal?

Objetivos Específicos e Métricas de Verificação: Quais objetivos se pretende alcançar com o benefício fiscal? Como serão verificados e comprovados no contexto específico?

Metas e Prazos: Quais são as metas a serem atingidas e qual o prazo para sua realização?

Contrapartidas e Benefícios Esperados: Qual é o retorno esperado em termos econômicos e sociais? Como este retorno será medido e comprovado?

Criação de Emprego: A concessão do benefício resultará em geração de emprego? Como serão mensurados estes acréscimos?

Investimentos e Melhorias Regionais: O benefício incentiva investimentos em infraestrutura, eficiência energética, energia limpa, *retrofit* de prédios, inovação tecnológica, qualificação ou inclusão da mão de obra, qualidade ambiental, apoio a pesquisa e desenvolvimento, ou desenvolvimento regional? Como isso será verificado e comprovado?

Avaliação de Impactos Pós-Implementação e necessidade de manutenção: Como serão medidos e avaliados os impactos e resultados do benefício após sua implementação? E como será realizado o acompanhamento e monitoramento sobre sua manutenção?

Alternativas e Eficiência: Existem alternativas menos custosas ou mais eficazes para alcançar os mesmos objetivos? Há estudos que demonstrem que a opção pelo gasto tributário é mais vantajosa do que outras abordagens fiscais tradicionais para consecução do objetivo público?

Alinhamento com Objetivos Globais: A concessão do benefício está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas?

Ainda que pontualmente uma ou outra resposta às questões acima possa ser encontrada nos processos de concessão de benefícios que foram fornecidos pela SFP e verificados por esta Diretoria, a ausência de diretrizes claras nas Resoluções mencionadas para responder a essas perguntas essenciais não só compromete a eficácia das políticas públicas, como também obscurece o processo, impedindo, sob nosso entendimento, uma avaliação adequada da relação custo-benefício e da justiça distributiva na alocação destes recursos públicos.

Recomendação é que os instrumentos normativos de processos de concessão de benefícios fiscais passem a constar e abordar diretrizes claras capazes de responder às questões listadas em tópico próprio deste relatório, sintetizadas em itens como: interesse público envolvido; objetivos a serem alcançados e métricas de verificação; metas a serem atingidas e em que prazo; contrapartidas esperadas e/ou benefícios esperados para o entorno geográfico dos beneficiários; melhorias que poderão ser geradas em infraestrutura,

eficiência energética, energia limpa, inovações, pesquisa e como isso poderá ser verificado, seja através de indicadores ou outras métricas; impactos socioeconômicos esperados após a implementação do benefício e como podem ser avaliados e monitorados; existência de alternativas menos custosas aos cofres públicos ou mais eficientes para o alcance da política pública envolvida; e alinhamento da política pública alvo desta concessão de benefícios fiscais com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

4.4 REGULARIDADE E CONFORMIDADE DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Considerando tais aspectos, esta Diretoria procedeu à verificação acerca da regularidade e conformidade dos processos administrativos de concessão dos 20 benefícios instituídos em 2023.

Dentre estes, verificou-se o registro de um caso de prorrogação de benefício já existente (relacionado ao Decreto 67.555/23) e outro de prorrogação de benefício em condições menos favoráveis para os contribuintes (em relação ao Decreto 68.058/23). Devido a essas particularidades, não se encontrou para estes casos o sumário quantitativo, conforme autorização constante do artigo 10 da Resolução SFP-51/2022:

Artigo 10 – Não se aplica o disposto no artigo 9º nos seguintes casos:

I – Atos normativos que tratem de renovação ou prorrogação de benefícios nas mesmas condições em que se encontrem vigentes, desde que seus efeitos tenham sido considerados nas projeções de renúncia integrantes da proposta de lei orçamentária anual;

II – Atos normativos que tratem de renovação ou prorrogação de benefícios em condições menos vantajosas para os contribuintes, de forma que os efeitos correspondentes sejam inferiores aos associados à aplicação das condições consideradas no inciso I;

Nos demais casos, a verificação dos sumários quantitativos e respectivas documentações dos processos concessivos indica que em 13 demandas⁵⁴⁶ houve indicação de atendimento ao art. 14, I da LRF mediante afirmação de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da LOA e **em outras 6 foi indicado que a estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante de decisão de Governo de não conceder alguns benefícios indicados no**

⁵⁴⁶ Referentes aos seguintes Decretos: Decreto 67.207, Decreto 67.208, Decreto 67.270, Decreto 67.516, Decreto 67.521, Decreto 67.522, Decreto 67.526, Decreto 67.382, Decreto 67.383, Decreto 67.441, Decreto 67.523, Decreto 67.524, Decreto 67.555.

demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828.

O quadro a seguir relaciona estes seis casos, destacando-os do quadro geral anteriormente apresentado. Todos estes casos apresentam o sumário quantitativo previsto no art. 9º, II da Resolução SFP 51/2022 e, por não atenderem ao inciso I do artigo 14 da LRF (previsão da renúncia no PLOA do exercício), foram instituídos através de indicação, no processo de concessão, com indicação de medidas de compensação, com o objetivo de atender ao inciso II do artigo 14 da LRF:

Quadro 13 - Benefícios fiscais concedidos em 2023 com indicação de medidas de compensação

Ordem	Decreto nº	Expediente	Indicação de Medidas de Compensação conforme Art. 14, II da LRF
5	Decreto 67.517	SFP - EXP - 2022/264478	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
6	Decreto 67.518	SFP - EXP - 2022/305985	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
7	Decreto 67.519	SFP - EXP - 2022/314668	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
8	Decreto 67.520	SFP - EXP - 2022/306068	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
11	Decreto 67.525	SFP - EXP - 2022/10983	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828
19	Decreto 67.967	SEI 01700062304/2023-31	Estimativa de renúncia de receitas associada à medida estaria amparada por medida de compensação resultante da decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária para 2023, conforme registrado no protocolado SFP-EXP-2022/305828

Fonte: elaborado pela fiscalização a partir dos Sumários quantitativos e documentações constantes das **Informações nº 191/2023** (evento 10.51 a 10.59 do TC-007732.989.23-1), **379/2023** (evento 22.38 do TC-007732.989.23-1) e **34/2024** (evento 70.7 do TC-007732.989.23-1) - SRE-G.

Importante relembrar que, no relatório de instrução das contas do exercício de 2022 a situação era diferente. A estratégia da administração estadual para indicação de medidas de compensação, naquela ocasião, foi entendida como irregular pela fiscalização. Conclusão à época foi de a LDO do exercício de 2022 continha irregularidades quanto às medidas de compensação

indicadas, afinal, para atender ao inciso II do art. 14 da LRF a administração estava se valendo do inciso que era opção excludente dele, ou seja, o inciso I, e mais, se, a inclusão na LOA pudesse ser medida de compensação a ser indicada, como atender à exigência de que medida de compensação deve efetivamente representar aumento de receita?

Importante alertar que as medidas de compensação que foram indicadas na LDO 2022, a saber: **“Impactos a serem considerados na estimativa** de receita da Lei Orçamentária de 2022 nos termos do inciso I do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF)” são irregulares e não possuem embasamento legal. (grifo nosso).

Ora, este demonstrativo está sendo publicado junto à LDO, em atendimento ao que dispõe o art. 4º, §2º, V⁵⁴⁷ da LRF, observe-se que, para este momento “proposição da LDO” a lei não apresenta exceções. Para toda renúncia prevista na LDO, o Anexo de Metas Fiscais deve conter a estimativa do impacto orçamentário e respectiva medida de compensação.

Importante destacar ainda que, neste momento “proposição da LDO” ainda não existe PLOA ou LOA e, portanto, não há que se falar em aplicação da faculdade prevista no art. 14, I e II da LRF que aborda situação futura, onde a LOA já foi elaborada. Como demonstrado, a redação do art. 14, I trata de “...**renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA...**” e, de forma cumulativa com o caput que exige “...**atender ao disposto na LDO...**”. Ou seja, a exceção só se justifica porque, a LDO, se elaborada em atendimento ao art. 4º, §2º V da LRF, já estimou a renúncia e já previu as respectivas medidas de compensação. E essa estimativa será levada para os critérios de estimação da receita da Lei Orçamentária Anual.

Em 2023 a estratégia de indicação de medidas de compensação mudou e, novamente, a análise desta fiscalização é de que tais medidas indicadas acima, não possuem enquadramento no que está autorizado pela LRF, como se verá.

Como apresentado, todos os benefícios listados acima contêm a mesma medida de compensação baseada em inexecuções de benefícios que constaram de demonstrativo da lei orçamentária do exercício. O objetivo é dar cumprimento ao artigo 14, II da LRF. Esta Diretoria questionou, por meio da Requisição nº. 34/2024, a fundamentação jurídica que autorizaria o Governo do Estado a utilizar como medida de compensação para benefícios não previstos na LDO e não previstos na LOA do exercício, aqueles benefícios que foram previstos, mas que, por decisão de governo, não se concretizaram.

⁵⁴⁷ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

[...] § 2º O Anexo conterá, ainda:

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

A dúvida da fiscalização se fundamenta em 2 pontos essenciais, afinal, trata-se de benefícios não previstos na LDO 2023 e não incluídos em estimativa de receita da LOA 2023:

- 1º) A LRF não abre interpretação para exceções, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, devem atender ao disposto na LDO, ou seja, se referido benefício ou incentivo não estava disposto na LDO, não há cobertura legal para sua concessão (art. 14, caput, da LRF);
- 2º) Além de atender ao disposto na LDO, deve estar demonstrado na estimativa de receita da LOA do exercício (art. 14, I da LRF) ou, caso contrário, deve estar acompanhada de medidas de compensação (art. 14, II da LRF). Além disso, a LRF ainda esclarece que estas medidas de compensação devem representar *“aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.* (art. 14, II da LRF)” E ainda, *“o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas”* (art. 14, II, §2º, LRF).

Em resposta, a Secretaria da Fazenda forneceu esclarecimentos, através da Informação SRG nº 125/24 (Anexo C.1) e da Nota Técnica - “Medidas de Compensação” do DEPT (Anexo C.2), justificando que a decisão de não implementar certos benefícios tributários, que já haviam sido considerados nas estimativas de receita da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023, geraria um *“...aumento de receita não considerado na previsão orçamentária”*⁵⁴⁸. De novo, a administração estadual tenta mesclar o inciso I e II do artigo 14, como se fosse a mesma coisa, quando na verdade, são excludentes, ou seja, ou o benefício está previsto na LDO e, em decorrência disso, compõe a estimativa de receita da Lei Orçamentária, ou, se não compôs a estimativa de receita, precisa ter indicada uma medida de compensação que, necessariamente, deve significar aumento de receita já implementado quando da edição do “novo benefício tributário”.

Na visão do órgão fazendário, esse *“espaço fiscal”*⁵⁴⁹ permitiria, portanto, a concessão de outros benefícios, desde que a renúncia total não excedesse o montante inicialmente previsto.

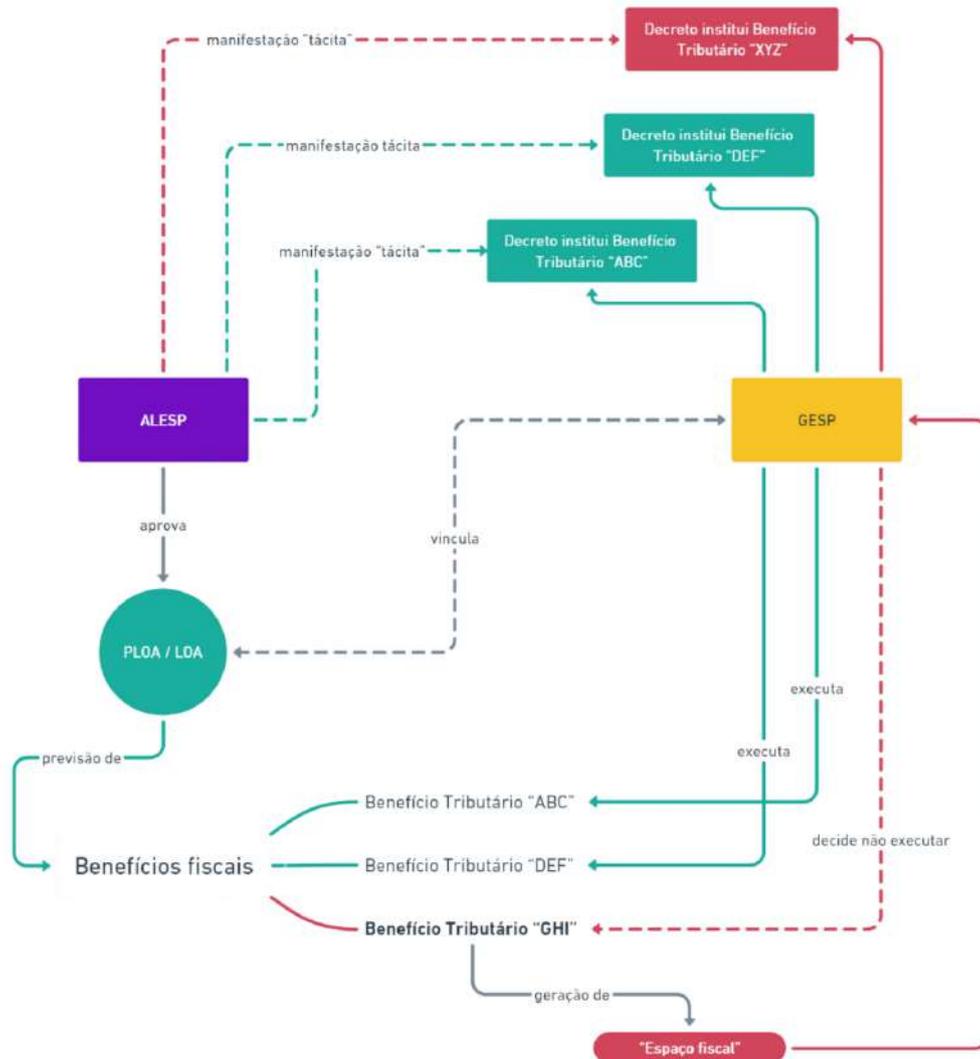
Nesse contexto, de forma a elucidar a prática observada, esta

⁵⁴⁸ Informação SRG nº 125/24, fls. 8.

⁵⁴⁹ Informação SRG nº 125/24, fls. 8.

Diretoria apresenta o esquema gráfico abaixo. Restou demonstrado que a medida de compensação indicada não atende ao que a LRF exige e ainda significa uma via alternativa para conceder benefício fiscal que não atende ao disposto na LDO, claramente contrariando o caput do artigo 14 da LRF:

Figura 86 - Esquema gráfico do mecanismo de "compensação sobre espaços fiscais" decorrentes de não execuções de benefícios fiscais autorizados pela LOA



Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir das respostas da SFP (Informação SRG nº 125/24 e da Nota Técnica - Medidas de Compensação do DEPT) à Requisição DCG1 nº 34/2024.

Entretanto, no entender desta Diretoria, tal prática não encontra guarida no caput do artigo 14 (atender ao disposto na LDO) e no inciso II do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal onde medidas de compensação devem ser provenientes de aumentos efetivos de receita ou criação de novas fontes, e não apenas decorrentes de ajustes de estimativas orçamentárias decorrentes da não concessão de benefícios anteriores.

Nesse sentido, a redação do dispositivo da LRF nos parece cristalina:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

[...]

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, **por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.** (*ênfases acrescidas*)

Como é perceptível, não se encontra, dentre as hipóteses discriminadas no inciso II do artigo 14, qualquer menção a “cancelamento de despesas” ou à “não implementação de benefícios anteriores”, donde se extrai que as renúncias instituídas a partir de tal mecanismo são flagrantemente ilegais.

Em situações análogas perpetradas pelo Executivo Federal, vale destacar, de utilização de reduções de despesas ou até mesmo de excesso na arrecadação, o Tribunal de Contas da União (TCU) assim já se manifestou quanto à utilização de tais medidas para fazer frente ao inciso II do artigo 14 da LRF:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do relatório de levantamento versando acerca dos procedimentos de controle de concessão e ampliação de benefícios tributários de que trata o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...] 9.2.3.1. adote, quando da concessão ou ampliação de renúncias de receitas, providências **com vistas a que não sejam utilizados, como medidas de compensação às renúncias, os ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública** nem o excesso de arrecadação, em estrita observância ao inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (*ênfases acrescidas*) (ACÓRDÃO 747/2010 - PLENÁRIO, RELATOR AUGUSTO NARDES, PROCESSO 015.052/2009-7, julgado em 14/04/2010.)

Além de contrariar a lógica jurídica de que **a Administração Pública não está autorizada a fazer nada sem que haja efetiva previsão legal**, o estabelecimento de tal “mecanismo de compensação” ainda tem o condão de privar a Assembléia Legislativa de deliberar sobre o novo benefício implementado, pressupondo serem “permutáveis” as indicações constantes da LDO e da LOA que autorizaram o benefício diverso anteriormente.

Somada esta circunstância ao fato de que todos estes

benefícios foram introjetados no ordenamento mediante a “manifestação tácita” constante do artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, tem-se um quadro de absoluto alijamento de crivos legislativos sobre os benefícios tributários efetivamente implementados pelo Poder Executivo nestes casos.

A julgar pela regularidade de tal prática, tornar-se-ia os textos e demonstrativos da LDO e da LOA meramente uma formalidade na parte em que são indicados os benefícios e respectivas estimativas de renúncia para o exercício vindouro. Não por outros motivos, o Tribunal de Contas da União, avaliando recurso contra a decisão anteriormente citada, assim já se manifestou:

38. O conservadorismo da programação financeira pode até ser considerado salutar para evitar assunção de obrigações sem a garantia do necessário fluxo de recursos, mas não deve servir de mote para que o Poder Executivo altere unilateralmente a destinação dos recursos orçamentários aprovados pelo Congresso Nacional para fazer frente à renúncia de receita. Mesmo porque **a renúncia de receita deve ser sempre medida de exceção. Esse é o espírito do art. 11 da lei**, segundo o qual “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.”

[...]

41. É fato que a utilização do excesso de arrecadação apurado em relação à estimativa de receita realizada quando da edição dos decretos de programação financeira pode, de fato, ser suficiente para assegurar o equilíbrio fiscal. **Contudo, viola outros preceitos igualmente relevantes da LRF (art. 9) e da Constituição Federal, na medida em que possibilita ao Poder Executivo, de forma unilateral, alterar a peça orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.**

[...]

44. Em resumo, a despeito de ser possível manter o equilíbrio fiscal mesmo com a utilização do “excesso de arrecadação”, apurado com base nas novas estimativas da receita realizadas quando da execução orçamentária, tal como definido pelo Ministério da Fazenda (o que diverge do conceito estatuído na Lei 4.320/1964), entendo que esse procedimento não se adequa à sistemática adotada pela LRF. **Em especial, pode violar os comandos contidos nos arts. 9º e 14 da lei complementar, sendo certo que o inciso II do art. 14 expressamente consigna a necessidade de haver aumento de outras espécies de tributo (e não redução de despesas) para compensar a perda tributária.** (ACÓRDÃO 3437/2012 - PLENÁRIO, RELATOR VALMIR CAMPELO, PROCESSO 015.052/2009-7, julgado em 10/12/2012.)

Desta feita, não obstante os argumentos trazidos nos

esclarecimentos da SFP⁵⁵⁰ acerca da manutenção do equilíbrio fiscal correlato, verifica-se ter incorrido o Governo do Estado de São Paulo em afronta ao caput e ao inciso II do artigo 14 da LRF, tornando **irregulares e ilegais os benefícios fiscais concedidos** por meio dos Decretos nºs 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967 de 2023, configurando-se, por conseguinte, a hipótese de “infração à norma legal ou regulamentar”, nos termos da alínea “b” do inciso III do artigo 33 da Lei Orgânica desta C. Corte⁵⁵¹.

Determinação que se faz necessária é que a administração estadual se abstenha de conceder benefícios fiscais que não estão previstos na LDO, que não possuam estimativa na LOA do exercício ou, se for o caso, que indique efetiva medida de compensação, ou seja, que efetivamente represente aumento de receita no exercício de concessão **decorrente de:** elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

5 MENSURAÇÃO E CONTROLE DOS BENEFÍCIOS FICAIS E DA RENÚNCIA DE RECEITAS FRUÍDA

5.1 METODOLOGIA DA MENSURAÇÃO DA RENÚNCIA FISCAL FRUÍDA

5.1.1 Estrutura de trabalho disponível: técnica, recursos humanos e infraestrutura

A mensuração das renúncias fiscais é uma tarefa que demanda compreensão profunda da legislação tributária e das políticas fiscais, requerendo capacidades técnicas específicas, recursos humanos qualificados e equipamentos de alta capacidade.

⁵⁵⁰ Assim se manifestou a SFP: “Entende-se, no caso em tela, que a concessão dos novos benefícios é possível com amparo no inciso II da LRF, tendo como medida de compensação a não implementação dos benefícios originalmente considerados para a previsão de receita da lei orçamentária. Conforme demonstrado nos controles internos adotados por esta Pasta e reportados no Expediente no. SFP-EXP-2022/305828 (SEI 017.00003477/2023-17), os benefícios dessa forma concedidos durante o exercício de 2023 respeitaram a preservação do equilíbrio orçamentário-financeiro, mantendo-se dentro do arcabouço delimitado pelo ordenamento jurídico no que se refere ao orçamento público. A adoção desse procedimento, portanto, prestigia o bem jurídico protegido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que se manifesta no respeito à gestão financeira responsável.” - Informação 125/2024 - SRE-G.

⁵⁵¹ **Artigo 33 - As contas serão julgadas:**

I - 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;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que não resulte dano ao erário; e

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) infração à norma legal ou regulamentar;

A Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SFP), através de informações detalhadas na Nota Técnica DEPT nº 18/2024⁵⁵², revelou como está estruturada para atender a esta demanda e a magnitude envolvida no processo. Esta fiscalização teve oportunidade de conhecer de perto grande parte da equipe responsável pelos controles e mensurações da Renúncia de Receitas e atestar o alto nível técnico, o comprometimento e conhecimento avançado tanto do negócio “ICMS” quanto de ferramentas de tecnologia que podem facilitar o dia a dia de seus trabalhos.

A SFP gerencia um impressionante banco de dados, com cerca de 8,29 bilhões de notas fiscais eletrônicas e 3,36 milhões de GIAs formando a base de dados para a análise de renúncias de 2021 e 2022. Esta gestão é suportada por uma infraestrutura de armazenamento que conta com aproximadamente 180,62 *terabytes*, demonstrando a escala e complexidade do manejo de dados.

A infraestrutura tecnológica utilizada pelo Departamento de Estudo de Política Tributária (DEPT) inclui computadores com capacidades avançadas, rodando o sistema operacional *Microsoft Windows 10*, equipados com processadores Intel i5 de 11ª ou 12ª geração e 16GB de RAM. Essa configuração garante que os servidores possam manipular e analisar grandes volumes de dados com a velocidade e precisão necessárias. O uso de *softwares* como *Microsoft Excel* e *SAP BusinessObjects WebIntelligence*, juntamente com *JupyterLab* para *scripts* em *Python*, permite a execução de cálculos complexos e, até certo ponto, a padronização e automação dos processos, reduzindo significativamente a margem de erro e aumentando a confiabilidade dos dados processados.

A equipe dedicada à mensuração das renúncias de receitas é composta por 17 servidores, profissionais de diversas áreas, que incluem Engenharia, Economia, Direito e Ciências da Computação, os quais são responsáveis por integrar uma abordagem multidisciplinar essencial para o tratamento dos dados fiscais.

A diversidade de competências reflete a necessidade de abordar a mensuração fiscal de múltiplas perspectivas para garantir uma análise robusta e precisa. Segundo a SFP, os servidores não se dedicam de forma uniforme e nem exclusiva à mensuração das renúncias fiscais, além do que se apresentam em diferentes estágios da curva de aprendizado do processo de mensuração, já que 8 deles têm menos de 3 anos na respectiva função. Não obstante tais fatores, a

⁵⁵² Enviada em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 32/2024, via SEI sigiloso.

SFP informou que considera adequado o nível atual de recursos humanos disponíveis para as atividades.

Em que pese a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SFP) exibir uma infraestrutura tecnológica avançada e um time de profissionais altamente qualificados, como descrito na Nota Técnica DEPT nº 18/2024, a conclusão da mensuração da renúncia de receitas segue com defasagem temporal de 2 anos. Foi possível atestar a eficiência dos recursos humanos e tecnológicos, atualmente alocados para o DEPT. Necessário se faz que a Secretaria da Fazenda e Planejamento dedique especial atenção a identificar onde está o gargalo que impede a conclusão e respectiva divulgação de forma mais tempestiva. A **defasagem de dois anos** para a disponibilização desses dados chama atenção, especialmente considerando a capacidade demonstrada pela SFP de manejar volumes expressivos de informação fiscal com agilidade e precisão.

Este atraso na disponibilização dos dados sobre renúncias fiscais resulta em diversas consequências práticas. Uma delas é a perda de oportunidade para que os dados tenham impacto real e imediato na tomada de decisões e no debate público sobre a eficácia das políticas fiscais. À medida que o tempo passa, o valor estratégico das informações diminui consideravelmente, uma vez que o contexto econômico e social em que foram coletadas pode ter mudado substancialmente.

Adicionalmente, há uma questão de relevância jurídica significativa decorrente desta defasagem. Qualquer apreciação técnica quanto aos dados de renúncias fruídas está lidando com dados de exercícios cujas contas já foram julgadas por esta C. Corte, o que, até certo ponto, parece conferir uma “blindagem” conveniente a quaisquer críticas que possam ser feitas a partir de tais verificações.

Por meio do item 4, alínea “d” da Requisição DCG-1 nº 32/2024, a SFP foi instada a informar o tempo médio de trabalho para a mensuração da renúncia por setor econômico, vindo a esclarecer que “*o tempo médio para finalização de todo o levantamento do Gasto Tributário é de cerca de 4 meses*”, data coincidente com o prazo para apresentação da LDO.

Surge, assim, uma reflexão sobre a congruência entre os recursos disponíveis - ao que tudo indica e foi respondido a esta Diretoria, em níveis técnicos e estruturais suficientes - e a defasagem para a divulgação das informações. A disparidade entre a capacidade técnica observada e a agilidade na entrega sugere que os desafios encontrados na atualização e disponibilização dos dados podem não estar ancorados em limitações operacionais ou

tecnológicas. Tal cenário convida à reflexão sobre outros elementos que influenciam a gestão de informações fiscais críticas e a dinâmica de sua divulgação, ressaltando a importância de se considerar todos os fatores que impactam na transparência e eficácia da administração pública.

Reflexões e estudos se fazem necessários. É preciso conhecer todo o fluxo de informações e descobrir onde está a trava, desde a disponibilização do banco de dados de notas fiscais, da escrituração digital das empresas, das GIA's estaduais, do mapeamento das cadeias produtivas dos benefícios fiscais, até a efetiva conclusão dos valores fruídos por modalidade de renúncia, por setores detalhados, por contribuintes, por distribuição geográfica e outras.

5.1.2 Metodologia de mensuração adotada pelo GESF

Apresentados estes esclarecimentos iniciais, registramos que em resposta à Requisição DCG-1 nº 17/2024, a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, por meio da Nota Técnica nº 07/2024 emitida por seu Departamento de Estudo de Políticas Tributárias - DEPT, detalhou os procedimentos para identificação, classificação e mensuração das renúncias fiscais, incluindo a descrição das fontes de dados, métodos de extração, processamento e validação, critérios e parâmetros para compilação e tratamento de tais informações.

Cabe salientar que, embora as descrições e análises metodológicas expostas na Nota Técnica DEPT nº 07/2024 ofereçam uma compreensão mais detalhada dos procedimentos utilizados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) para aferição dos gastos tributários, **o relato a seguir não constitui uma validação destes métodos**. A complexidade e as particularidades específicas desses procedimentos, associadas às questões que envolvem sigilo, limitam a condução de reproduções independentes para fins de testes e verificações de controle externo. Esta fiscalização precisa avançar na compreensão de toda a nota técnica, possíveis exceções a cada caso e impactos nos cálculos apresentados, para, a partir de então, emitir opinião quanto à validação da metodologia e dos montantes decorrentes de sua apuração.

Por outro lado, as informações detalhadas na Nota Técnica DEPT nº 07/2024 permitem a formulação de avaliações críticas à metodologia empregada. Essas críticas, fundamentadas nos dados e descrições fornecidos, serão abordadas de maneira pontual nos subseqüentes tópicos deste relatório. Tal análise visa não apenas elucidar potenciais limitações e desafios associados aos procedimentos descritos, mas também contribuir para a contínua melhoria

dos processos de fiscalização e análise fiscal realizados pela administração tributária.

A definição do sistema de referência para o ICMS paulista baseia-se no conjunto de normas e leis federais e estaduais, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Lei Kandir (LC 87/1996), o Simples Nacional (LC 123/2006), resoluções sobre alíquotas interestaduais, o Regulamento do ICMS no Estado de São Paulo (Decreto 45.490 de 30/11/2000 - RICMS) e Decretos autônomos.

Considerando o princípio da seletividade, a alíquota padrão de 18% é utilizada como parâmetro para a quantificação das renúncias fiscais.

Diante da proporção frente ao todo, a exposição trazida pela SFP dá enfoque principalmente ao ICMS, destacando a quantificação da renúncia de receita proveniente de benefícios fiscais, como créditos outorgados observados no exercício de 2022, e isenções, reduções de base de cálculo e outras desonerações registradas no exercício de 2021, que eram as últimas mensurações disponíveis à época de solicitação destas informações pela fiscalização (janeiro/2024).

Para entender como o Estado de São Paulo analisa a renúncia fiscal ligada ao ICMS, é preciso olhar para os benefícios fiscais descritos no Decreto 45.490 de 30/11/2000, conhecido como **Regulamento do ICMS de São Paulo (RICMS)**. Este regulamento possui os seguintes anexos:

Anexo I: Lista as situações em que o ICMS é isento.

Anexo II: Apresenta os casos em que há redução da base de cálculo do ICMS.

Anexo III: Detalha as condições para a concessão de crédito outorgado, um benefício que permite aumentar os créditos fiscais do contribuinte.

Além desses anexos, a análise da renúncia fiscal em São Paulo também leva em conta benefícios fiscais definidos em decretos autônomos⁵⁵³. Exemplos incluem regimes especiais de tributação para restaurantes e açougues, benefícios para a indústria petrolífera (Repetro) e incentivos para *data centers* operados por servidores de *internet*. Até mesmo eventos específicos podem receber benefícios fiscais temporários. Adicionalmente, produtos que têm uma alíquota de ICMS reduzida para 7%, conforme estabelecido pelo artigo 53-A do RICMS, também são considerados na análise.

⁵⁵³ Na página eletrônica da SFP na internet (<https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/DecretosBeneficios.aspx>) estão listados, até o momento de elaboração do presente relatório, 8 Decretos autônomos. A página informa que a atualização dos dados é até Dezembro de 2023. Consulta realizada em Maio de 2024.

Segundo a Nota Técnica DEPT 07/2024, o cálculo da renúncia fiscal do ICMS é um processo detalhado feito para cada benefício fiscal considerado por artigo do Regulamento, pois cada um tem sua própria metodologia para determinação de impacto fiscal. Para fins de análise, os benefícios fiscais são categorizados pelo DEPT em dois grupos:

“Débitos”: Benefícios que diminuem o valor do ICMS que o contribuinte deve pagar. Isso inclui isenções, reduções na base de cálculo ou na alíquota.

“Créditos”: Benefícios que permitem ao contribuinte aumentar os créditos fiscais que podem ser usados para abater o valor devido de ICMS.

Essa estrutura ajuda a compreender a complexidade e a abrangência dos incentivos fiscais e sua influência na receita do Estado, além da metodologia apresentada a seguir. A Nota Técnica DEPT nº 07/2024 foi anexada na íntegra⁵⁵⁴ (Anexo C.4) e, os pontos a seguir tentam sintetizar seu conteúdo.

De antemão, é importante esclarecer que a metodologia de apuração de renúncias fiscais fruídas, apresentada a seguir por tipo de benefício, não se confunde com apuração de benefícios fiscais. Diante dos conceitos e explicações apresentadas, é importante compreender que o GESP seleciona os benefícios fiscais que, com base em seu estudo representam renúncia fiscal (em regra os benefícios no final da cadeia) e os benefícios que não representam renúncia fiscal (em regra os benefícios em elo intermediário da cadeia).

Em que pese esta classificação, que decorre da metodologia adotada pela GESP, esta fiscalização entende que é necessário apurar o montante de benefícios fiscais fruídos (mesmo que, no entendimento da metodologia de apuração de renúncia, referido benefício não se enquadre como renúncia dos cofres públicos), pois representam benefícios financeiros, econômicos ou vantagem competitiva ao contribuinte titular do referido benefício fiscal.

Diante da atual metodologia de mensuração da renúncia de receitas que adota como regra geral a seleção de contribuintes cujas operações comerciais podem ser entendidas como final da cadeia produtiva⁵⁵⁵ e com produtos/serviços beneficiados por algum dos benefícios de isenção, redução de

⁵⁵⁴ Enviada, originalmente, em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 17/2024. Anexo 1, através de arquivo criptografado. Porém, o documento anexado a este relatório foi enviado por e-mail, após ocultação das informações que a Secretaria da Fazenda e Planejamento considera protegidas por sigilo fiscal.

⁵⁵⁵ Venda para consumidor final ou não contribuinte (não tem direito ao crédito). Onde se enquadram: contribuinte optante pelo SIMPLES NACIONAL, importações realizadas diretamente por consumidor final ou contribuintes optantes pelo Simples Nacional.

base de cálculo ou crédito outorgado; incorreu limitação a objetivo secundário do trabalho da fiscalização que era o de verificar valores fruídos, por contribuinte beneficiário (seja benefício em caixa, seja por permitir valores de venda menores ou compatíveis com o da concorrência). Neste caso, o objetivo da fiscalização é verificar se a administração verifica retornos socioeconômicos a partir daí, a partir da menor granularidade de favorecimentos, seja por redução no preço da mercadoria, seja por manutenção ou geração de empregos ou outros critérios de desenvolvimento regional, social ou econômico. A Secretaria da Fazenda e Planejamento esclareceu que não apura referidos montantes, apresentou as dificuldades, complexidades e não utilidade para as decisões gerenciais desta pasta. Esclareceu também seu ponto de vista de que, os benefícios fiscais no “meio da cadeia produtiva” não necessariamente representam “sobra em caixa” da empresa, pode ter representado também redução no preço de venda.

A opinião desta fiscalização, formalizada nos relatórios de instrução desde 2017, é que referida informação é preciosa. O que se busca é quanto a empresa deixou de pagar de ICMS, em razão do tratamento diferenciado concedido após materialização do benefício fiscal (isenção, redução de base de cálculo ou crédito outorgado). Ainda que não represente efetivo acréscimo da “sobra em caixa” da empresa, o fato de o benefício fiscal permitir sua operação com preços concorrenciais mais atrativos e, por consequência, a manutenção de suas atividades e dos empregos que oferece já é um retorno socioeconômico possível e necessário de ser mensurado. É uma informação de interesse da sociedade e do controle externo.

Ocorre que, diante das dificuldades operacionais relatadas de que esta apuração possui complexos meios de identificação do benefício, de coleta de dados, de identificação do beneficiário, dos filtros de mercadoria envolvida e comandos praticamente manuais e individualizados, o discurso vigente é que tal atividade é complexa, inviável e de baixo custo-benefício na visão da Subsecretaria da Receita Estadual. Porém, ainda insistimos que a obtenção desta informação é valiosa. Representa quanto de dinheiro foi sendo deixado em poder das empresas beneficiadas, com o propósito desenhado pela política pública formatada pelo Governo do Estado, e colocada em prática pela Secretaria da Fazenda ainda que, ao final da cadeia e “só ao final da cadeia”, não represente efetiva renúncia de receita.

A mensuração do ‘quanto foi o favorecimento’ é importante para a sociedade que, como dito, em última análise, é quem é beneficiado por preços menores em mercadorias e serviços consumidos ou quem paga pelos benefícios fiscais concedidos durante a cadeia produtiva.

Portanto, parece ser essencial que a administração tributária consiga, primeiro, sistematizar o processo de controle de concessão de benefícios fiscais de modo a permitir extrair da escrituração fiscal das empresas (que frisa-se já acontece de forma digital e portanto, com informação capturável pela administração tributária), o efetivo benefício fiscal fruído, ou seja, o quanto de tributo deixou de ser recolhido aos cofres estaduais, em decorrência do tratamento diferenciado recebido ainda que, em uma visão de longo prazo, o(s) contribuinte(s) seguinte(s) da cadeia faça o recolhimento de tributo de modo a suportar, por exemplo, a isenção concedida a seu fornecedor.

Diante da ausência de informação de benefício fruído por contribuinte, não é possível fiscalizar e opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos, por exemplo:

- a) Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício; ou, avaliação da adequação de ausência de exigências ou pré-requisitos ou contrapartidas socioeconômicas;
- b) Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;
- c) Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas⁵⁵⁶ e com alta demanda, em detrimento de outros;
- d) Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante⁵⁵⁷;
- e) Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- f) Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência; e

⁵⁵⁶ Características de um mercado oligopolista: Em resumo, um mercado em oligopólio pode possuir algumas características determinantes, como: a) Um mercado composto por poucas empresas, normalmente apenas duas ou três; b) Estruturado em concorrência imperfeita (entre monopólio e concorrência perfeita); c) Existe uma interdependência entre as empresas, que dominam o mercado por possuírem uma produção eficiente e de custos controlados; d) A procura pelo produto ou serviço é concentrado nas mesmas empresas.

⁵⁵⁷ Conforme relatado em item próprio do relatório de instrução, a renúncia fiscal tem-se dado, predominantemente, por Decreto do Poder Executivo, sem qualquer trâmite, para aprovação por lei, conforme determinado pelo artigo 150, §6º da Constituição Federal.

g) Desvios de finalidade na concessão de benefícios.

Recomendação é que a administração tributária do governo estadual paulista adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar os beneficiários independente de, ao final da cadeia, este benefício representar ou não efetiva renúncia de receitas.

As regras de transparência e contabilidade pública são claras, o governo é obrigado a informar e **prestar contas** de todos que de alguma forma, **recebam** ou **administrem recursos públicos**. O contribuinte que, em suas operações comerciais utiliza de benefício fiscal e que, no entendimento da administração tributária, não representa efetiva renúncia de receitas, ainda assim está recebendo e/ou administrando recursos públicos.

É interesse da sociedade e, neste sentido deve ser também da administração pública controlar todas as exceções ao sistema tributário de referência, ou seja, os tratamentos diferenciados ainda que, sabiamente, a administração tributária faça concessões no meio da cadeia, sabendo que ao final os contribuintes que finalizam o elo, arcarão com o ônus tributário fruído por um fornecedor que o antecede na cadeia de produção daquele produto final. Além disso, sabe-se que quem assume o ônus do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o consumidor final, toda a sociedade.

5.1.2.1 Metodologia de mensuração da isenção e da redução de base de cálculo

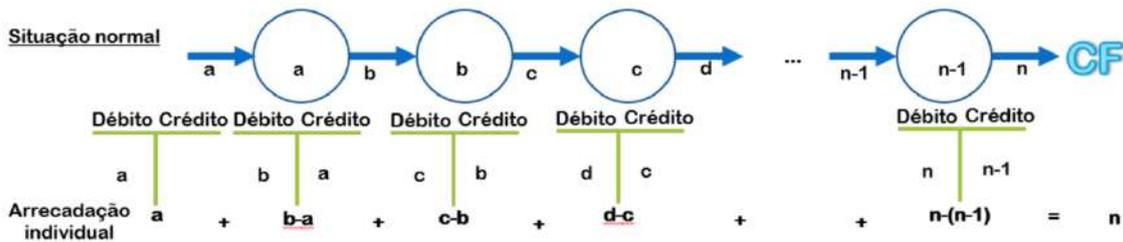
Quanto aos benefícios que reduzem o valor do imposto devido (“débitos”), a Nota Técnica DEPT 07/2024 aponta ser crucial lembrar, inicialmente, que o ICMS é um imposto indireto e não cumulativo. Sendo indireto, incide sobre o consumo, destacado em nota fiscal e repassado ao consumidor final. A não cumulatividade do imposto permite que o contribuinte (vendedor) compense no valor devido de ICMS, o imposto destacado em uma operação anterior (compra de insumos por exemplo). Esta operação anterior pode ser de fornecedor localizado em São Paulo ou em outro Estado.

Na visão do órgão fazendário paulista, isso significa que, sob o princípio da não cumulatividade, **não bastaria apenas identificar operações que receberam benefícios fiscais para calcular a renúncia fiscal**. É necessário analisar, também, se nas operações beneficiadas o imposto desonerado gera ou não crédito para a próxima etapa da cadeia produtiva ou de distribuição. Se o imposto desonerado em uma etapa não se converte em crédito na etapa seguinte, não ocorre efetivamente uma renúncia fiscal, pois os débitos e créditos do imposto se equilibram. Em outras palavras, ocorreu um benefício fiscal para o contribuinte desonerado, cujo ônus foi repassado para o contribuinte

seguinte da cadeia, até chegar no consumidor final. Por esta razão, a metodologia apresentada não computa como renúncia este benefício fiscal no “meio” da cadeia.

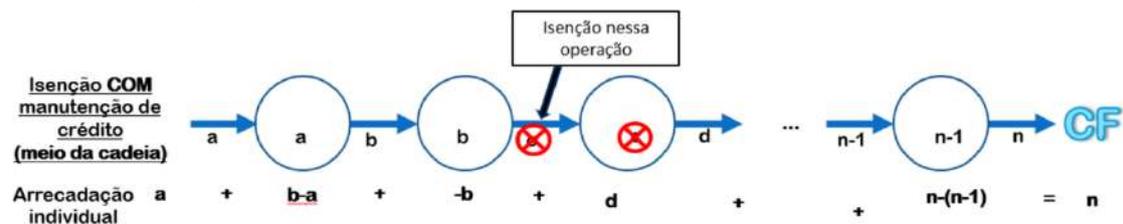
Em operações internas, cada débito de ICMS na saída de um contribuinte gera um crédito de ICMS para o contribuinte adquirente. Desta forma, uma desoneração que afete apenas um elo intermediário da cadeia não gera renúncia fiscal. O imposto desonerado apenas deixa de virar crédito de ICMS para o elo seguinte, sem alterar a carga tributária final da cadeia, que se consoma na venda ao consumidor final. Nesse sentido, a Secretaria da Fazenda apresentou os seguintes esquemas gráficos para auxiliar na compreensão destes cenários:

Figura 87 - Representação de operação interna de saída ao consumidor final (CF) sujeita ao ICMS, sem incidência de benefício fiscal (não gera renúncia fiscal)



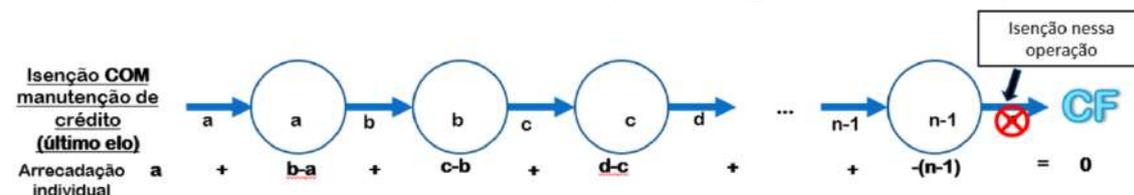
Fonte: Excerto extraído da Nota Técnica 07/2024 emitida pelo Departamento de Estudos de Política Tributária - DEPT/SFP.

Figura 88 - Representação de operação interna de saída ao consumidor final (CF) sujeita ao ICMS, com incidência de benefício fiscal no meio da cadeia produtiva (não gera renúncia fiscal)



Fonte: Excerto extraído da Nota Técnica 07/2024 emitida pelo Departamento de Estudos de Política Tributária - DEPT/SFP.

Figura 89 - Representação de operação interna de saída ao consumidor final (CF), com incidência de benefício fiscal ao final da cadeia produtiva (gera renúncia fiscal)



Fonte: Excerto extraído da Nota Técnica 07/2024 emitida pelo Departamento de Estudos de Política Tributária - DEPT/SFP.

Ao observar a implementação de benefícios fiscais que incidem diretamente sobre as operações destinadas ao consumidor final (CF), cujas

transações não geram direito a crédito (Fig.04), identifica-se, segundo a SFP, um cenário de renúncia fiscal. Especificamente, no contexto em que é permitida a retenção do crédito de operações antecedentes, a concessão de isenção no último estágio da cadeia produtiva resulta na eliminação efetiva da carga tributária incidente sobre toda a circulação da mercadoria, implicando em renúncia fiscal.

Conseqüentemente, ao analisar os benefícios fiscais relacionados ao ICMS, que influenciam o valor indicado na etapa final dos contribuintes (por meio de isenções, reduções de base de cálculo, e diminuições de alíquotas), torna-se imperativo identificar as transações dentro da cadeia produtiva que não permitem a geração de crédito. Num exame simplista e para facilitar o entendimento, isso se aplicaria exclusivamente às transações direcionadas ao consumidor final.

Contudo, informa a SFP que há diversas outras operações identificadas como não geradoras de direito ao crédito para o adquirente, as quais implicam em renúncia fiscal:

- Todo ICMS da cadeia, se concedido no último elo, bastando nesse caso buscar a operação de saída a consumidor final;
- ICMS das saídas interestaduais;
- ICMS das saídas de contribuinte do RPA para contribuinte do Simples Nacional;
- ICMS das saídas de Simples Nacional para consumidor final ou outros Simples Nacional;
- ICMS da importação por consumidor final ou Simples Nacional;
- ICMS recolhido a título de diferencial de alíquota; e
- Crédito de ICMS a ser estornado, caso o benefício não autorize sua manutenção (entra como redutor da renúncia fiscal).

A SFP considera, também, o estorno de créditos nas operações anteriores, conforme determinado pela legislação, quando não houver disposição normativa que permita a manutenção do crédito, configurando um aspecto relevante na estimativa da renúncia fiscal.

A conjugação de todos estes cenários permite vislumbrar a diversidade de situações práticas com as quais a SFP precisa lidar para mensurar a ocorrência ou não de renúncia fiscal, dada a realidade estrutural e operacional do ICMS. Neste sentido, para fins ilustrativos, remetemos à leitura integral da Nota Técnica DEPT nº 07/2024 (Anexo C.4), com as devidas explicações e ilustrações elucidativas da complexidade da atividade. Inicialmente o arquivo foi enviado sob a condição de “sigiloso” via SEI, contudo, a nosso pedido e com o objetivo de anexar ao processo principal, as informações

sigilosas foram anonimizadas, disponibilizando-se, portanto, sua versão pública.

A partir das informações fornecidas pela SFP, entende-se que a análise de benefícios fiscais do ICMS que levam à redução do débito tributário necessita da identificação das operações que não propiciam crédito passível de recuperação pelo adquirente, estimando o impacto desses benefícios na arrecadação estadual. Essa estimativa deve incluir o estorno de créditos quando necessário e abranger todas as fases da cadeia de circulação da mercadoria, priorizando as saídas que impactam diretamente a carga tributária global e influenciam as condições de crédito entre os participantes da cadeia econômica.

Após identificar as operações desoneradas que resultam em renúncia fiscal, os valores envolvidos são levantados, geralmente por meio dos dados das notas fiscais eletrônicas, estimando-se, em seguida, o imposto que seria cobrado na ausência do benefício. Esta estimativa ocorre a partir de fórmula matemática que considera como valor do imposto devido o produto da divisão do valor da operação pela diferença entre um inteiro e a alíquota aplicável, multiplicado pela alíquota aplicável.

Portanto, a análise de renúncia fiscal para isenções e reduções de base de cálculo depende de um levantamento detalhado das operações afetadas, considerando a legislação tributária e a natureza das transações, incluindo ajustes para devoluções, para se estimar corretamente o impacto fiscal dos benefícios fruídos e que representam renúncia.

A despeito destas limitações, seguindo a metodologia para apuração de renúncia explicada acima e detalhada pela Nota Técnica DEPT 07/2024⁵⁵⁸, a SFP compilou e forneceu dados individualizados sobre a fruição de benefícios fiscais, por CNPJ, para alguns setores selecionados. Justificou a impossibilidade do fornecimento da lista completa de todos os setores e artigos também pela complexidade do levantamento por CNPJ. Esses dados foram rigorosamente analisados pela fiscalização, sendo os detalhes dessa análise e suas consequências abordados extensivamente em item próprio relativo à evolução dos gastos tributários no Estado de São Paulo.

5.1.2.2 Metodologia de mensuração do Crédito Outorgado

No tocante aos benefícios que reduzem o valor do imposto devido (“débitos”), conforme a Nota Técnica DEPT 07/2024, a mensuração,

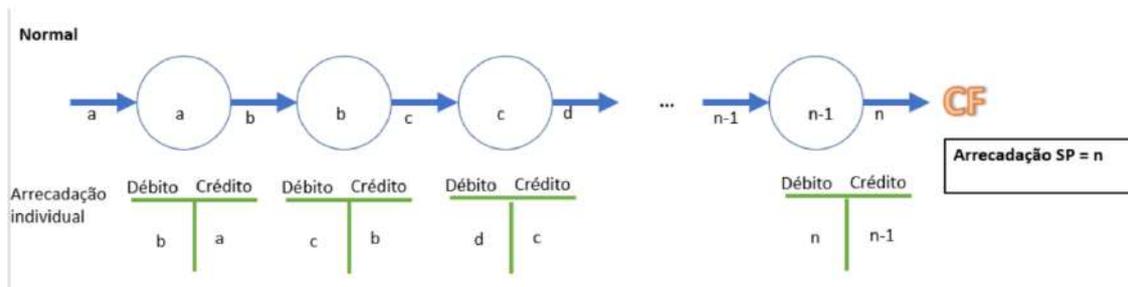
⁵⁵⁸ Em regra, estão considerados os contribuintes, beneficiários da desoneração fiscal, no final da cadeia, ou seja, que antecedem o consumidor final. Nesta apuração não estão considerados os benefícios fruídos por contribuintes que operam no “meio” da cadeia, por não ser considerado, pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, como Renúncia Fiscal, apesar de representar benefício financeiro ou econômico ou vantagem competitiva para este operador da cadeia produtiva.

em teoria, é mais simplificada, visto que o crédito outorgado permite ao contribuinte creditar-se de um valor sem a existência de um débito anterior, impactando diretamente sua carga tributária sem afetar outros elos da cadeia produtiva.

Esse benefício fiscal, por não transferir suas consequências para outros elos da cadeia econômica, tornaria menos complexo o cálculo da renúncia, que seria o equivalente ao valor do crédito outorgado concedido.

Nesse contexto, a Secretaria da Fazenda apresentou os seguintes esquemas gráficos para auxiliar na compreensão destes cenários:

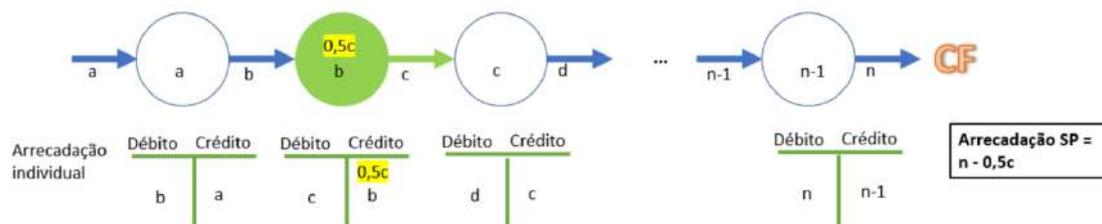
Figura 90 - Representação de operação interna de saída ao consumidor final (CF), sem crédito outorgado (não gera renúncia fiscal)



Fonte: Excerto extraído da Nota Técnica 07/2024 emitida pelo Departamento de Estudos De Política Tributária - DEPT da SFP.

Figura 91 - Representação de operação interna com crédito outorgado de 50% do imposto devido na saída do contribuinte (colorido em verde), sem prejuízo de outros créditos (gera renúncia fiscal)

Crédito outorgado de 50% do imposto devido na saída do contribuinte verde, sem prejuízo dos demais créditos



Fonte: Excerto extraído da Nota Técnica 07/2024 emitida pelo Departamento De Estudos De Política Tributária - DEPT da SFP.

Contudo, na apuração dos benefícios fiscais relacionados ao crédito outorgado do ICMS, apesar de seu conceito permitir uma abordagem teoricamente mais simples em comparação com isenções e reduções de bases de cálculo, enfrenta-se dificuldades operacionais para a identificação dos valores de crédito outorgado registrados pelos contribuintes.

O levantamento tem como principal fonte de dados a Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA), que está gradualmente sendo substituída pela Escrituração Fiscal Digital (EFD).

Os dados para a mensuração da renúncia são coletados via *software* específico (SAP – *Web Intelligence*), sendo o tratamento e análises subsequentes realizados pelo *software Excel* (até 2022) e, em 2023, em parte com atualização para a linguagem *Python*.

Na prática, os contribuintes registram os créditos outorgados em um campo genérico da GIA denominado "Outros Créditos", um campo de texto do tipo "aberto", que também pode abranger outros tipos de créditos.

Diante disso, a efetiva atividade de mensuração depende de avaliação e contraste do descritivo informado pelo contribuinte com outros campos de informações constantes da GIA. Para filtrar e classificar os dados referentes especificamente ao crédito outorgado, a SFP vale-se de uma combinação de códigos de ocorrência e palavras-chave associadas ao benefício fiscal, inicialmente baseadas na legislação e ajustadas com o tempo através da análise dos registros.

O processo de classificação dos lançamentos envolve a aplicação de rotinas automatizadas (via *software* da empresa SAP) e conferências manuais (via planilhas Excel e rotinas na linguagem *Python*) para assegurar a precisão na identificação dos benefícios fiscais específicos a cada crédito outorgado.

A precisão do processo, portanto, é desafiada pela liberdade dos contribuintes em preencher os campos textuais abertos na GIA, requerendo uma etapa adicional de verificação da congruência entre a atividade do contribuinte. Esta etapa, conforme aduz o órgão fazendário, é realizada por contraste dos respectivos CNAEs em 2 dígitos com o tipo de benefício fiscal aplicado. Os valores incoerentes seriam excluídos das estimativas⁵⁵⁹ de renúncia.

A SFP destaca ainda que a utilização do crédito outorgado em substituição a outros não traduz necessariamente uma renúncia integral, pois deveria ser ajustada pelo valor dos créditos substituídos (aqueles decorrentes da operação e que não puderam ser compensados, pois foram substituídos pelo crédito outorgado). Contudo, devido à complexidade dessa dedução e seguindo o princípio da prudência, os valores reportados como gasto tributário representam uma estimativa conservadora, baseando-se nos lançamentos brutos de crédito outorgado.

Conferido tal relato sobre a metodologia atualmente disposta pela

⁵⁵⁹ Imputamos por "estimativa" e não por "levantamento", pois não se trata de um processo 100% seguro, visto podem ser considerados valores equivocadamente classificados pelos contribuintes.

SFP para aferição deste tipo de benefício fiscal, resta oportuno registrar nossa visão quanto ao tema.

A metodologia atualmente empregada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) para a avaliação de créditos outorgados baseia-se exclusivamente em informações declarativas presentes nas GIAs, sem levar em consideração dados das notas fiscais emitidas pelos contribuintes. Este procedimento, em nosso parecer, apresenta uma lacuna significativa, pois desconsidera se os produtos comercializados realmente se enquadram nas condições estipuladas para a concessão dos créditos. Tal abordagem pode resultar em imprecisões significativas e potencial abuso no aproveitamento dos créditos, comprometendo a integridade e a eficácia das políticas de incentivos fiscais implementadas pela administração tributária.

Ademais, ainda que a SFP busque minimizar tais riscos a partir dos contrastes das classificações econômicas dos contribuintes com os tipos de benefícios utilizados, a filtragem por CNAE com 2 dígitos se mostra demasiadamente ampla, sem olvidar que se resente do acréscimo de outras variáveis úteis à identificação dos perfis das empresas conforme o tipo de crédito outorgado (artigo do anexo III do RICMS).

Dessa forma, recomendação é de que a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) revise e refine sua metodologia de avaliação de créditos outorgados para incorporar uma análise mais detalhada e abrangente que inclua não apenas as informações declarativas, mas também dados concretos das transações comerciais, como as notas fiscais. Ao adotar um sistema de classificação mais específico e integrar outras variáveis relevantes, a SFP poderia aumentar significativamente a precisão de suas avaliações, mitigar riscos de concessões indevidas e, conseqüentemente, fortalecer a confiança pública nas políticas de incentivo fiscal.

Essa evolução metodológica não só alinhará a SFP com as melhores práticas de fiscalização e controle fiscal, mas também assegurará que os incentivos fiscais cumpram seu papel efetivo no desenvolvimento econômico, sendo outorgados de maneira justa e adequada.

5.2 EVOLUÇÃO DO GASTO TRIBUTÁRIO NO ESTADO DE SÃO PAULO – VISÃO POR MODALIDADE DE BENEFÍCIO

5.2.1 Quadro Geral

No contexto do acompanhamento e análise da política fiscal do Estado de São Paulo, este segmento do relatório de fiscalização das contas do

Governador se dedica a explorar a evolução do gasto tributário no Estado.

O acompanhamento dos gastos tributários decorrentes das desonerações legalmente instituídas para os três impostos de competência estadual (ICMS, IPVA e ITCMD) é fundamental para compreender a dinâmica e o impacto dessas políticas sobre as finanças públicas estaduais.

Conforme detalhado nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos anos de 2022, 2023, 2024 e PLDO 2025⁵⁶⁰, os dados sobre os gastos tributários são identificados pela norma que prevê cada benefício, com uma abertura setorial detalhada para cada modalidade de benefício fiscal.

Essas informações são cruciais para a elaboração do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, que projeta os efeitos das desonerações e alterações normativas sobre a receita do estado. Este demonstrativo, revisado anualmente, reflete as mudanças nas condições econômicas e na arrecadação tributária, ajustando-se às novas realidades fiscais e econômicas enfrentadas pelo Estado.

A seguir, apresenta-se um quadro e gráficos contendo os dados consolidados que evidenciam a evolução dos gastos tributários relacionados às renúncias fruídas no Estado de São Paulo para os anos de 2020 a 2023, bem como sua distribuição:

⁵⁶⁰ Disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos:

PLDO 2025

<https://sempapel.al.sp.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=191772&arquivo=Arquivo/Documents/PL/PL3022024->

[202404302102262553892ZQQG8\(2634\).pdf&identificador=3100390031003700370032003A005000#P191772](https://sempapel.al.sp.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=191772&arquivo=Arquivo/Documents/PL/PL3022024-202404302102262553892ZQQG8(2634).pdf&identificador=3100390031003700370032003A005000#P191772)

LDO2024 https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2024.pdf

LDO2023 https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2023.pdf

LDO2022 https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2022.pdf

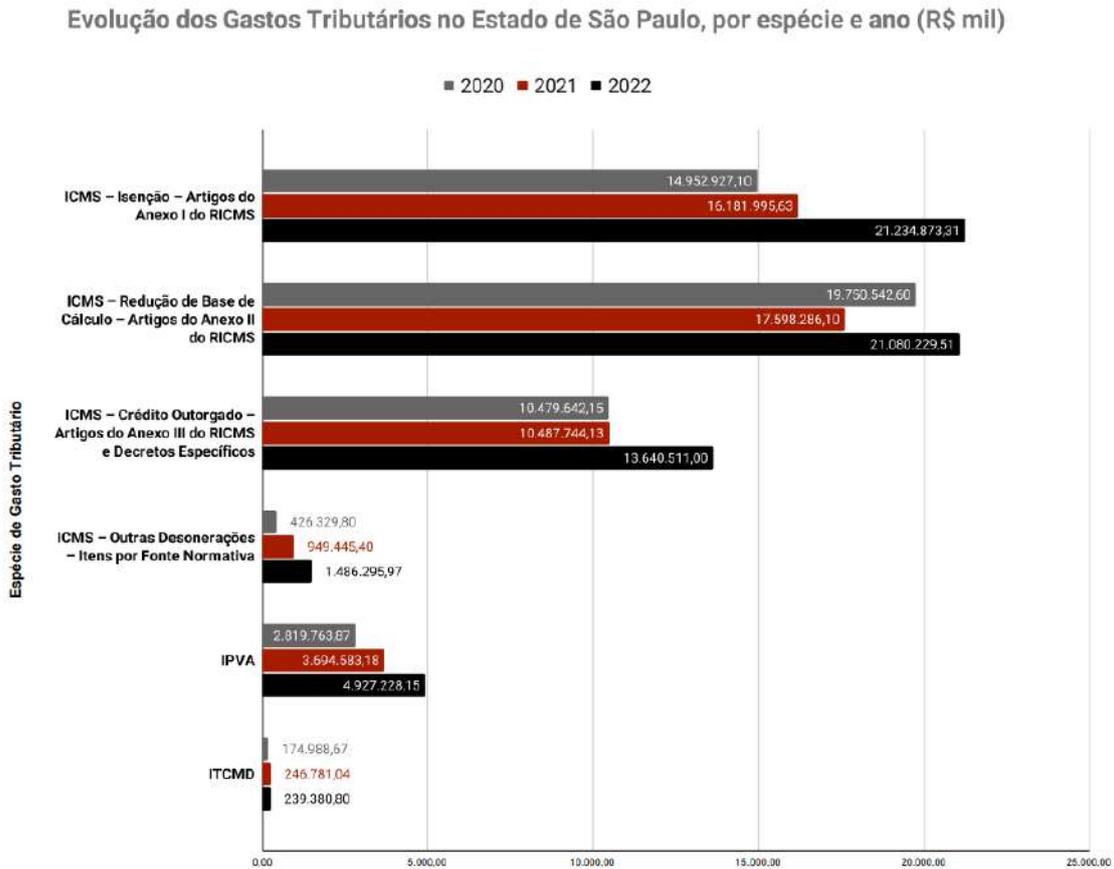
Acessos realizados em Maio de 2024.

Tabela 263 – Evolução do Gasto Tributário no Estado de São Paulo

Espécie de Gasto Tributário	2019 (R\$ mil)	2020 (R\$ mil)	2021 (R\$ mil)	2022 (R\$ mil)
ICMS – Isenção – Artigos do Anexo I do RICMS	R\$ 14.093.135,87	R\$ 14.952.927,10	R\$ 16.181.995,63	R\$ 21.234.873,31*
ICMS – Redução de Base de Cálculo – Artigos do Anexo II do RICMS	R\$ 19.037.338,93	R\$ 19.750.542,60	R\$ 17.598.286,10	R\$ 21.080.229,51*
ICMS – Crédito Outorgado – Artigos do Anexo III do RICMS e Decretos Específicos	-	R\$ 10.479.642,15	R\$ 10.487.744,13	R\$ 13.640.511,00
ICMS – Outras Desonerações – Itens por Fonte Normativa	R\$ 511.725,85	R\$ 426.329,80	R\$ 949.445,40	R\$ 1.486.295,97*
IPVA	-	R\$ 2.819.763,87	R\$ 3.694.583,18	R\$ 4.927.228,15
ITCMD	-	R\$ 174.988,67	R\$ 246.781,04	R\$ 239.380,80
TOTAL	R\$ 48.604.194,19	R\$ 48.604.194,19	R\$ 49.158.835,48	R\$ 62.608.518,74

* Valores constantes do PLDO 2025

Fonte: Elaborado pela fiscalização a partir dos valores constantes das LDOs de 2022, 2023, 2024 e PLDO 2025.

Gráfico 28 - Evolução dos Gastos Tributários no Estado de São Paulo, por modalidade de benefício, por exercício


Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir do teor das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2022, 2023, 2024 e PLDO 2024 do Estado de São Paulo.

Conforme análise dos dados de gasto tributário entre os anos de 2020 e 2022, observa-se uma tendência crescente em todas as espécies, exceto por uma breve diminuição no Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) em 2022 em relação ao ano anterior.

Especificamente, o ICMS apresentou aumentos notáveis em suas diversas modalidades. As isenções previstas no Anexo I do RICMS subiram de R\$ 14,9 bilhões em 2020 para R\$ 21,23 bilhões em 2022, um aumento significativo que reflete a contínua expansão das políticas de incentivo fiscal. Da mesma forma, as reduções na base de cálculo, conforme o Anexo II do RICMS, após uma redução em 2021, retornaram a um patamar elevado em 2022, totalizando R\$ 21,08 bilhões.

O aumento mais relevante em termos percentuais, no entanto, ocorreu em 'Outras Desonerações' associadas ao ICMS, as quais mais do que triplicaram de valor de 2020 para 2022, começando em R\$ 426,32 milhões e alcançando R\$ 1,48 bilhões.

No que se refere aos créditos outorgados, detalhados no Anexo III do RICMS e em decretos específicos, houve um aumento progressivo de R\$ 10,4 bilhões em 2020 para R\$ 13,6 bilhões em 2022, destacando um reforço nas políticas de crédito fiscal para setores específicos.

Além do ICMS, o IPVA também registrou um aumento constante e robusto ao longo do período analisado, crescendo de R\$ 2,81 bilhões em 2020 para R\$ 4,92 bilhões em 2022. Esta tendência de alta reforça o impacto das políticas de renúncia fiscal sobre a propriedade de veículos.

Já o ITCMD, único a mostrar uma redução em 2022 comparado a 2021, manteve-se relativamente estável, com um pequeno declínio de R\$ 246,78 milhões para R\$ 239,38 milhões, sugerindo uma menor variação nas desonerações nas transmissões patrimoniais ou doações no período.

5.2.2 Insuficiência na Granularidade dos Dados de CNAE nas Análises de Renúncias Fiscais

Ao revisar as Tabelas dos Anexos de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de informações enviadas pela Secretaria da Fazenda (SFP) em resposta a diversas requisições, a fiscalização identificou uma limitação significativa: os dados sobre renúncias fiscais são apresentados apenas até o segundo dígito do CNAE. Esta prática resulta em uma generalização que mascara a diversidade e especificidade das atividades econômicas, prejudicando uma análise pormenorizada.

A generalização dos dados até o segundo dígito do CNAE agrupa, sob o mesmo código, atividades econômicas extremamente diversas, o que dilui a precisão das análises fiscais e das políticas tributárias. Por exemplo, no CNAE 46 – Comércio por Atacado, encontramos desde representantes comerciais de matérias-primas agrícolas até agentes do comércio de eletrodomésticos. Mais especificamente, esta divisão abrange subcategorias tão variadas como o comércio de alimentos, medicamentos, equipamentos, embarcações e aeronaves, insumos agropecuários, preservativos, absorventes, sapatos e bolsas.

Da mesma forma, o CNAE 47 – Comércio Varejista, inclui desde o comércio varejista de produtos de padaria e laticínios até o comércio de materiais de construção, abrangendo uma gama extensa de operações que vão do comércio de tecidos e artefatos até produtos farmacêuticos e cosméticos.

Esta ampla variedade de atividades sob um mesmo código de CNAE impede uma avaliação eficaz do impacto real dos benefícios fiscais, uma vez que as políticas públicas podem ser afetadas de maneira muito diferente por

cada subcategoria. Por exemplo, se considerada a política de saúde pública, os benefícios fiscais voltados para medicamentos têm implicações distintas dos benefícios voltados para insumos agrícolas ou equipamentos industriais.

Diante dessas constatações, e para aprimorar a análise das renúncias fiscais, a SFP foi acionada por meio da Requisição DCG-1 nº 65/2023 para expandir os dados até o 7º dígito do CNAE. Foi solicitada a expansão em categorias específicas e outras aleatórias, onde uma granularidade mais aprofundada do CNAE poderia ser relevante para a análise. Os CNAES selecionados para esse detalhamento foram:

CNAE	Descrição
1	AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS
10	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS
13	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS
20	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS
26	FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔNICOS E ÓPTICOS
27	FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS
28	FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS
45	COMÉRCIO E REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS
46	COMÉRCIO POR ATACADO, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS

Este foco seletivo visou obter dados mais detalhados para uma análise eficaz sem sobrecarregar a Administração Tributária, abordando segmentos onde os benefícios fiscais tiveram implicações diretas e substanciais sobre os setores econômicos representativos e relevantes.

Tal medida permitiu uma melhor compreensão das especificidades de cada segmento econômico envolvido nas renúncias fiscais.

5.3 EVOLUÇÃO DO GASTO TRIBUTÁRIO NO ESTADO DE SÃO PAULO – VISÃO POR CONTRIBUINTE BENEFICIÁRIO

Apesar dos esforços para aprofundar a investigação dos benefícios fiscais em diferentes etapas da cadeia produtiva, a fiscalização enfrentou limitações significativas devido à complexidade alegada pela SFP para levantamento de dados das renúncias por CNPJ.

Tais limitações impedem uma avaliação individualizada e precisa dos benefícios fruídos, independentemente destes gerarem ou não efetiva redução de arrecadação, dificultando o conhecimento sobre os maiores beneficiários e avaliações daí decorrentes.

De qualquer forma, por meio da Requisição DCG-1 nº 67/2023, a SFP foi instada a apresentar os valores dos benefícios fiscais fruídos, por beneficiários, durante o exercício de 2021 (casos de Isenção, Redução de Base de Cálculo, Outras Desonerações) e 2022 (Crédito Outorgado), relativos a alguns benefícios selecionados e que afetam os CNAES 10, 13, 47, 56, correspondentes, respectivamente, aos setores de fabricação de produtos alimentícios, fabricação de produtos têxteis, comércio varejista e alimentação. A escolha destes setores se deu em razão de sua representatividade perante o todo, conforme observado na LDO de 2024.

Em resposta a esta requisição, a SFP apresentou, por meio da Informação SRE-G nº 14/2023, uma planilha detalhada com os dados agregados dos benefícios por CNPJ raiz e tipo de benefício. Na ocasião, o órgão fazendário ressaltou a complexidade inerente ao processamento de milhares de documentos fiscais e declarações dos contribuintes, alertando quanto a eventuais divergências nos dados reportados inicialmente nas peças orçamentárias. Tais divergências poderiam ser atribuídas a alterações na base de informações provocadas por ações dos contribuintes, como cancelamentos de notas fiscais ou retificações nas declarações de apuração.

A partir da análise global dos dados fornecidos pela SFP, foi possível identificar a distribuição dos benefícios fiscais ao longo dos anos de 2021 e 2022, categorizados conforme os tipos de benefícios aplicados e respectivas proporções face aos totais daqueles anos. A tabela abaixo consolida tal visão:

Tabela 264 - Setores selecionados - valores segregados por CNPJ, tipo de benefício e ano
 R\$ milhares

Tipo de Benefício Fiscal	Valores segregados por CNPJ	Total Fruído (LDO 2024)	%	Ano
Crédito Outorgado	R\$ 3.752.126,24	R\$ 13.640.511,00	27,51%	2022
Isenção	R\$ 125.827,57	R\$ 16.181.995,63	0,78%	2021
Outras desonerações de ICMS	R\$ 288.341,73	R\$ 949.445,00	30,37%	2021
Redução de Base de Cálculo	R\$ 1.014.246,69	R\$ 17.598.286,10	5,76%	2021
Total	R\$ 5.180.542,23	R\$ 48.370.237,73	10,71%	-

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes da Informação nº. SRE-G nº. 14/2023 e do teor da LDO 2024 do Estado de São Paulo.

Considerando, então, a disponibilização de dados por CNPJ, equivalente a 10,71% do total dos benefícios fiscais instituídos em favor de particulares nos anos de 2021 e 2022, realizamos análises acerca da distribuição destes valores entre os particulares.

Neste ponto, muito embora seja do interesse desta fiscalização disponibilizar tais informações sem quaisquer restrições, o fato é que tais dados foram transferidos sob alegação de sigilo, razão pela qual seguiremos com a

exposição de forma anonimizada. Os valores a seguir descritos, portanto, correspondem efetivamente ao quanto informado pela SFP por CNPJ beneficiado, contudo, os nomes e respectivos números de identificação destas empresas serão anonimizados por expressões como “EMPRESA 001 - CNPJ 001”, “EMPRESA 002 – CNPJ 002” e assim por diante.

Ao todo, os dados abertos pela SFP revelam que os R\$ 5,1 bilhões de benefícios fiscais, entre 2021 e 2022, para os benefícios selecionados, foram distribuídos para 18.195 contribuintes, considerados pelo CNPJ raiz, revelando uma média de R\$ 248.723,40 por contribuinte. Entretanto, este valor médio está longe de refletir a real dispersão observada.

Para avaliar a efetiva dispersão, procedemos ao cálculo do percentual efetivamente atribuído a cada CNPJ raiz face ao valor total das renúncias. Nesse sentido, obtivemos resultados indicando que **91,37%** dos valores das renúncias, ou seja, **R\$ 4,4 bilhões**, estão distribuídos apenas entre 1.139 beneficiários, ou seja, 0,06% do total de beneficiários registrados.

Avaliando os **50 maiores beneficiários**, verificamos que respondem por **55,12%** do todo (R\$ 2,88 bilhões), sendo a média de valores dentre estes equivalentes a **R\$ 57,1 milhões**, algo em torno de **20.000%** acima da média geral. A tabela e o gráfico de dispersão abaixo correlacionam os 50 maiores beneficiários, valores fruídos e percentuais face ao todo:

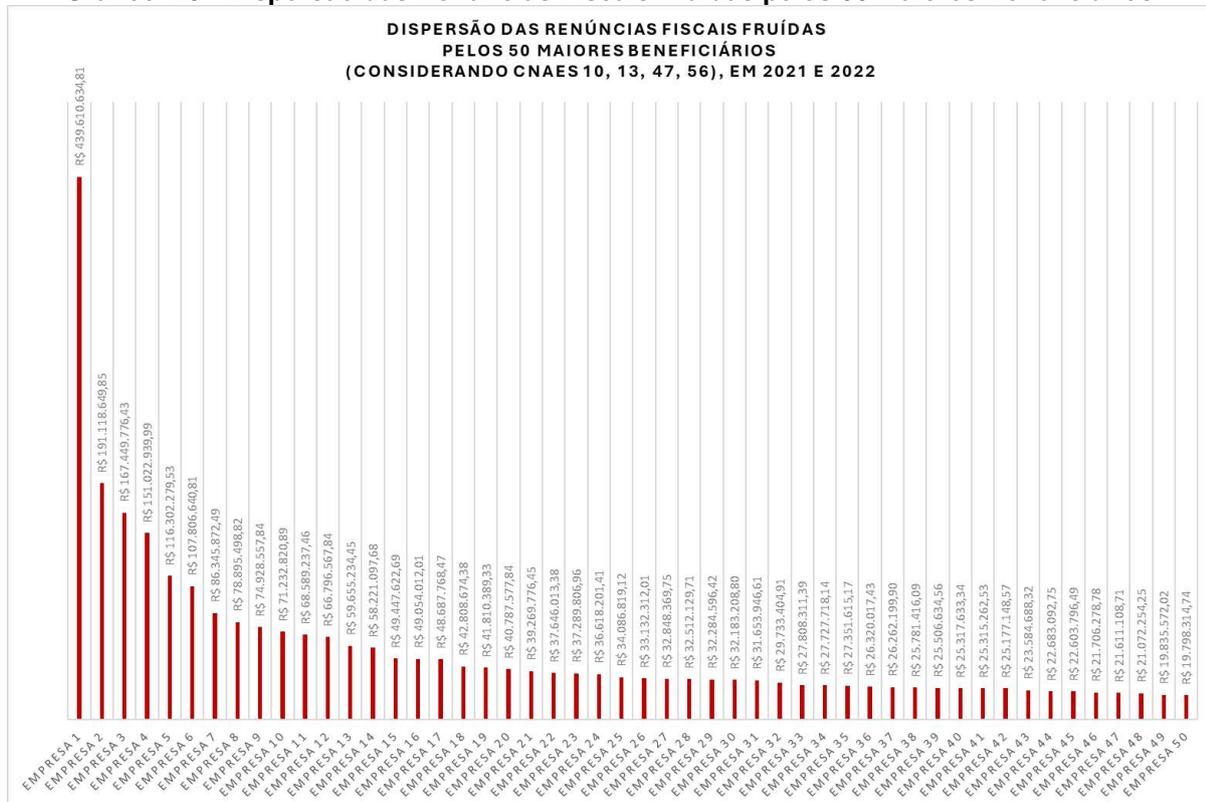
Tabela 265 - Renúncias fiscais fruídas em 2021 e 2022

Empresa	CNPJ	Valor total de Renúncias Fruídas entre 2021 e 2022	% sobre o total Da seleção
Empresa 1	CNPJ - 001	R\$ 439.610.634,81	8,49%
Empresa 2	CNPJ - 002	R\$ 191.118.649,85	3,69%
Empresa 3	CNPJ - 003	R\$ 167.449.776,43	3,23%
Empresa 4	CNPJ - 004	R\$ 151.022.939,99	2,92%
Empresa 5	CNPJ - 005	R\$ 116.302.279,53	2,24%
Empresa 6	CNPJ - 006	R\$ 107.806.640,81	2,08%
Empresa 7	CNPJ - 007	R\$ 86.345.872,49	1,67%
Empresa 8	CNPJ - 008	R\$ 78.895.498,82	1,52%
Empresa 9	CNPJ - 009	R\$ 74.928.557,84	1,45%
Empresa 10	CNPJ - 010	R\$ 71.232.820,89	1,38%
Empresa 11	CNPJ - 011	R\$ 68.589.237,46	1,32%
Empresa 12	CNPJ - 012	R\$ 66.796.567,84	1,29%
Empresa 13	CNPJ - 013	R\$ 59.655.234,45	1,15%
Empresa 14	CNPJ - 014	R\$ 58.221.097,68	1,12%
Empresa 15	CNPJ - 015	R\$ 49.447.622,69	0,95%
Empresa 16	CNPJ - 016	R\$ 49.054.012,01	0,95%
Empresa 17	CNPJ - 017	R\$ 48.687.768,47	0,94%
Empresa 18	CNPJ - 018	R\$ 42.808.674,38	0,83%
Empresa 19	CNPJ - 019	R\$ 41.810.389,33	0,81%
Empresa 20	CNPJ - 020	R\$ 40.787.577,84	0,79%
Empresa 21	CNPJ - 021	R\$ 39.269.776,45	0,76%
Empresa 22	CNPJ - 022	R\$ 37.646.013,38	0,73%
Empresa 23	CNPJ - 023	R\$ 37.289.806,96	0,72%
Empresa 24	CNPJ - 024	R\$ 36.618.201,41	0,71%
Empresa 25	CNPJ - 025	R\$ 34.086.819,12	0,66%

Empresa 26	CNPJ - 026	R\$	33.132.312,01	0,64%
Empresa 27	CNPJ - 027	R\$	32.848.369,75	0,63%
Empresa 28	CNPJ - 028	R\$	32.512.129,71	0,63%
Empresa 29	CNPJ - 029	R\$	32.284.596,42	0,62%
Empresa 30	CNPJ - 030	R\$	32.183.208,80	0,62%
Empresa 31	CNPJ - 031	R\$	31.653.946,61	0,61%
Empresa 32	CNPJ - 032	R\$	29.733.404,91	0,57%
Empresa 33	CNPJ - 033	R\$	27.808.311,39	0,54%
Empresa 34	CNPJ - 034	R\$	27.727.718,14	0,54%
Empresa 35	CNPJ - 035	R\$	27.351.615,17	0,53%
Empresa 36	CNPJ - 036	R\$	26.320.017,43	0,51%
Empresa 37	CNPJ - 037	R\$	26.262.199,90	0,51%
Empresa 38	CNPJ - 038	R\$	25.781.416,09	0,50%
Empresa 39	CNPJ - 039	R\$	25.506.634,56	0,49%
Empresa 40	CNPJ - 040	R\$	25.317.633,34	0,49%
Empresa 41	CNPJ - 041	R\$	25.315.262,53	0,49%
Empresa 42	CNPJ - 042	R\$	25.177.148,57	0,49%
Empresa 43	CNPJ - 043	R\$	23.584.688,32	0,46%
Empresa 44	CNPJ - 044	R\$	22.683.092,75	0,44%
Empresa 45	CNPJ - 045	R\$	22.603.796,49	0,44%
Empresa 46	CNPJ - 046	R\$	21.706.278,78	0,42%
Empresa 47	CNPJ - 047	R\$	21.611.108,71	0,42%
Empresa 48	CNPJ - 048	R\$	21.072.254,25	0,41%
Empresa 49	CNPJ - 049	R\$	19.835.572,02	0,38%
Empresa 50	CNPJ - 050	R\$	19.798.314,74	0,38%

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes da Informação nº. SRE-G nº. 14/2023 e do teor da LDO 2024 do Estado de São Paulo.

Gráfico 29 - Dispersão das Renúncias Fiscais Fruídas pelos 50 Maiores Beneficiários



Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes da Informação nº. SRE-G nº. 14/2023 e do teor da LDO 2024 do Estado de São Paulo.

Além disso, consultando os CNPJs destes 50 maiores beneficiários no sistema de Dívida Ativa do Estado foi possível encontrar 20 deles com débitos inscritos, sendo que 5 estão entre os 500 maiores devedores do Estado⁵⁶¹. A tabela a seguir consolida tal diagnóstico:

Tabela 266 – Valores inscritos em Dívida Ativa dos 20 maiores beneficiários de renúncias fiscais

Empresa	CNPJ RAIZ	Valor total de Renúncias – R\$	Total de Débitos Inscritos em Dívida Ativa (2)	Lista 500 maiores
Empresa 1	CNPJ - 001	R\$ 439.610.634,81		sim
Empresa 6	CNPJ - 006	R\$ 107.806.640,81		sim
Empresa 7	CNPJ - 007	R\$ 86.345.872,49		não
Empresa 8	CNPJ - 008	R\$ 78.895.498,82		não
Empresa 9	CNPJ - 009	R\$ 74.928.557,84		não
Empresa 10	CNPJ - 010	R\$ 71.232.820,89		não
Empresa 12	CNPJ - 012	R\$ 66.796.567,84		sim
Empresa 18	CNPJ - 018	R\$ 42.808.674,38		não
Empresa 27	CNPJ - 027	R\$ 32.848.369,75		não
Empresa 38	CNPJ - 038	R\$ 25.781.416,09		não
Empresa 45	CNPJ - 045	R\$ 22.603.796,49		não
Empresa 47	CNPJ - 047	R\$ 21.611.108,71		não

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir dos dados constantes da Informação nº. SRE-G nº. 14/2023 em cruzamento com consultas ao sistema da Dívida Ativa do Estado de São Paulo⁵⁶² e lista dos 500 maiores devedores do Estado. Valores da Dívida Ativa tarjados para evitar identificação indireta dos beneficiários das renúncias.

(1) Renúncia de Receitas fruídas em apenas um exercício: 2021 (isenção e Redução de base de cálculo) e 2022 (casos de crédito outorgado).

(2) Saldo de Dívida Ativa Acumulado – posição em abril/2024.

Este cenário evidencia uma concentração significativa dos benefícios fiscais em um grupo restrito de contribuintes, desafiando a noção de distribuição equitativa dos incentivos fiscais, mesmo considerando a possibilidade de diferença no volume de vendas de cada um. O usufruto de benefícios de forma acumulada com dívidas tributárias em aberto, agrava a condição de tratamento diferenciado.

A disparidade nas cifras atribuídas, com uma pequena fração de beneficiários acumulando a maior parte das renúncias, destaca uma dinâmica de desigualdade que pode ter implicações profundas tanto para a política fiscal quanto para a estrutura econômica do Estado.

⁵⁶¹ Conforme publicação constante do seguinte endereço eletrônico:
https://www.pge.sp.gov.br/acompanhe/maiores_devedores.pdf Consulta em 07/05/2024.

⁵⁶² Consulta pública também disponível em <https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/sc/pages/consultas/consultarDebito.jsf>

A concentração de benefícios em poucas mãos sugere que as políticas de incentivo fiscal, a despeito de eventualmente fomentarem investimentos em setores-chave, podem também estar reforçando disparidades econômicas existentes. A tudo isso, some-se que não é praxe este tipo de levantamento de valores fruídos por CNPJ, ou seja, são situações que, até então, não passam pelo crivo do controle interno, do externo ou do social.

A presença de 20 dos 50 maiores beneficiários de incentivos fiscais na lista de devedores da Dívida Ativa, incluindo 5 que estão entre os 500 maiores devedores, suscita questionamentos sobre a eficácia e a justiça das políticas de incentivo fiscal.

Este cenário destaca a necessidade de implementar mecanismos rigorosos para avaliar e monitorar as condições financeiras e fiscais dos beneficiários de incentivos fiscais, assegurando que tais benefícios promovam o desenvolvimento econômico sem perpetuar a inadimplência fiscal. A revisão dessas políticas é essencial para maximizar os impactos positivos, garantindo uma distribuição mais equitativa e responsável, e fomentando um crescimento econômico mais inclusivo e sustentável no Estado.

Ressalta-se que, a evolução e respectivas análises apresentadas até então, se referem à abertura de parte de alguns setores, que foram selecionados pela fiscalização e, este montante de benefícios fiscais fruídos foram apurados com base na metodologia de mensuração da Renúncia de Receitas, ou seja, apenas para aqueles beneficiários em posição que antecede o consumidor final. Tratam-se, portanto, de valores que tanto podem ter sido repassados como redução de preços ao consumidor final, como podem ter representado lucro para o CNPJ vendedor.

Além desta abordagem da fruição, medida pela metodologia desenvolvida de mensuração da Renúncia de Receitas, esta fiscalização realizou tentativa de conhecer valores fruídos no início, meio ou fim de cadeia, independente de representar renúncia de receitas, na concepção da metodologia desenvolvida. Sem sucesso pois este levantamento não é rotina da SFP e, seria tão trabalhoso quanto é a mensuração da renúncia, conforme esclarecido pela administração tributária.

Neste contexto, com esta abordagem individual, do contribuinte que gozou de benefícios fiscais, independentemente de sua posição na cadeia produtiva ou de distribuição, a mensuração, segundo a SFP, enfrentaria desafios consideráveis.

No caso, consoante explicado pelos técnicos da SFP em reuniões realizadas ao longo do exercício, certa complexidade surgiria da necessidade de

determinar se, em cada operação beneficiada, o imposto desonerado geraria crédito nas fases subsequentes da cadeia produtiva, assemelhando-se à análise dos casos típicos de renúncia, mas em diferentes pontos da cadeia. Portanto, isso exigiria um processo de análise minuciosa e customizada, paralela ao próprio processo de mensuração de renúncia como é praticado atualmente pela SFP.

Não obstante a isso foi de interesse desta Fiscalização explorar mais profundamente os dados sobre benefícios fiscais concedidos em outras etapas da cadeia, conforme solicitação efetivada no item 1 da Requisição DCG nº 32/2024, o que restou inviabilizado pela complexidade acima descrita. Os dados enviados em resposta não permitiram qualquer conclusão.

A resposta encaminhada pela SFP por meio da Informação nº 124 SRE-G dá conta apenas dos valores totais, por contribuinte, das operações tributáveis sujeitas a algum tipo de benefício fiscal, sendo temerário, devido ao grau de desvio⁵⁶³, aplicarmos uma alíquota média para aferir o total usufruído de forma individualizada. Sendo assim, ainda persiste a limitação ao conhecimento dos valores de benefícios fiscais (que não implicam em renúncia na visão da SFP) usufruídos por beneficiário de início ou meio da cadeia produtiva, o que nos impede de responder a demais questões como quais são os contribuintes mais beneficiados e quais seriam os retornos socioeconômicos proporcionalmente esperados. A informação disponibilizada pela Secretaria da Fazenda permite esta visão somente de contribuintes enquadrados como de “final” de cadeia, ou seja, aqueles que antecedem o consumo final.

5.3.1 Análise considerando apenas Crédito Outorgado, em sua integralidade – exercício de 2022

Os dados relativos à distribuição de créditos outorgados no Estado de São Paulo em 2022 expõem uma realidade preocupante: uma desproporção marcante na concentração de benefícios fiscais entre os beneficiários.

De um total de 5.820 beneficiários, uma minoria de 7,94%, ou seja, 462 beneficiários, foram responsáveis por absorver 90,59% do total de créditos outorgados, somando um montante de R\$ 11.701.040.588,33. Por outro lado, os 92,06% restantes, que compõem 5.358 beneficiários, dividiram entre si apenas 9,41% do total dos créditos, equivalente a R\$ 1.215.328.128,89.

⁵⁶³ Devido à grande diversidade de alíquotas possíveis nos casos de isenções e reduções de bases de cálculo.

Tabela 267 - Distribuição do crédito outorgado

	Quantidade de Beneficiários de Créditos Outorgados	% Beneficiários de Créditos Outorgados em 2022	% do Total de Créditos Outorgados em 2022	Total de Créditos Outorgados em 2022
Total de beneficiários	5820	100,00%	100%	R\$ 12.916.368.717,22
Acima da média	462	7,94%	90,59%	R\$ 11.701.040.588,33
Demais	5358	92,06%	9,41%	R\$ 1.215.328.128,89

Fonte: elaborado pela fiscalização com dados enviados em atendimento à diligência aberta pelo Tribunal Pleno em 2023, via SEI sigiloso.

Os números revelam ainda que os primeiros 30 beneficiários, representando apenas 0,52% dos beneficiários totais, acumularam juntos 51,58% do valor total dos créditos outorgados. No topo da lista, a primeira empresa, sozinha, usufruiu de 8,87% dos créditos, com um montante que supera 1 bilhão de reais, destacando-se não apenas em magnitude, mas também em proporção, comparada com as demais. O gráfico de dispersão abaixo é representativo das discrepâncias observadas

Esta distribuição desigual lança luz sobre uma estrutura de concessão de créditos que favorece desmedidamente um pequeno grupo. Tal cenário levanta questões críticas sobre a eficácia e a justiça das políticas de incentivos fiscais praticadas pelo governo estadual. A concentração de benefícios nas mãos de poucos contrasta fortemente com o princípio da equidade tributária e pode refletir uma falha em promover um ambiente econômico equilibrado que beneficie uma gama mais ampla de entidades e setores.

Além de indicar possíveis ineficiências na alocação de recursos públicos, esta disparidade sugere que a política fiscal atual pode estar intensificando a desigualdade econômica e limitando oportunidades para pequenas e médias empresas, potencialmente estagnando a inovação e a competitividade em diversas áreas do mercado. Assim, é imperativo que se reflita sobre a necessidade de revisões nas políticas de outorga de créditos, com o objetivo de assegurar uma distribuição mais justa e que efetivamente fomente o desenvolvimento socioeconômico abrangente e sustentável.

Enquanto os números sozinhos não explicam as razões por trás dessa concentração de benefícios, eles são um chamado à ação para um escrutínio mais detalhado das práticas fiscais e para o desenvolvimento de mecanismos que garantam uma repartição mais proporcional dos incentivos, além de uma análise por CNAE mais detalhada. É fundamental que o estado demonstre transparência nas suas decisões de política fiscal e empenhe-se em medidas que priorizem o crescimento inclusivo e a justiça social.

6 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO, PELO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, QUANTO À EFETIVIDADE DA RENÚNCIA DE RECEITAS

No âmbito da gestão fiscal responsável e da otimização da política tributária, o Governo do Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Fazenda e Planejamento e demais órgãos envolvidos na temática, deve empreender rigorosas avaliações e monitoramento dos benefícios fiscais concedidos.

Este processo é crucial para determinar a efetividade da renúncia de receitas e seu alinhamento com os objetivos socioeconômicos estratégicos do Estado. Este tópico do relatório das Contas do Governador focaliza especificamente nesta **análise de efetividade**, visando verificar a realização de estudos, avaliações e/ou diagnósticos do retorno socioeconômico advindo dos benefícios fiscais implementados.

A Fiscalização da concessão de benefícios fiscais e a Renúncia de Receitas deles decorrente é empreendida nas contas do governador desde o exercício de 2017, quando, uma das ações pactuadas no plano de ação preconizava a realização de ‘diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles *a priori* (diagnóstico, objetivos e interesse público) e *a posteriori* (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais’.

O Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022 renovou ressalvas de 2021 para que o GESP⁵⁶⁴:

1.3.1 Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas e de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;

1.3.7 Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos periódicos sobre os benefícios tributários vigentes, demonstrando a conveniência de sua continuidade, modificação ou exclusão, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise, de acordo com as áreas técnicas e demais Órgãos/Secretarias competentes.

3.5.3 Envolve os órgãos gestores da política pública pertinente ao setor econômico beneficiado, incluindo sua manifestação nos estudos de

⁵⁶⁴ TC-005128.989.22. Contas do Governador do Exercício de 2022. Evento 228. Parecer Prévio.

viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública, além do interesse público;

A expectativa é que a Secretaria da Fazenda adote estratégia de concessão de benefícios fiscais em um contexto de gestão de políticas públicas, ainda que em defesa de sua economia. O que se quer é que sejam realizados estudos que justifiquem o benefício concedido (ex-ante) e, em época oportuna, realize o estudo ex-post, capaz de avaliar se o benefício atingiu o objetivo pretendido, seja promoção da competitividade, fomento regional, geração de empregos ou desenvolvimento regional e econômico. Além disso, busca-se o envolvimento de outros órgãos setoriais, com expertise na política pública envolvida ou na área econômica onde o produto desonerado está inserido, como por exemplo Secretaria de Agricultura para benefícios que envolvam produtos agrícolas; ou Secretaria da Cultura para benefícios culturais.

A Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo realizou avaliações ex-post sobre os benefícios tributários concedidos a três setores específicos: têxtil, carnes e eletroeletrônicos.

Estes estudos visam compreender o panorama após a implementação de benefícios fiscais e são cruciais para a definição de políticas tributárias futuras. Os resultados destes estudos, consolidados nas Notas Técnicas 23, 24 e 61 de 2024 do DEPT, abordam as metodologias adotadas, incluindo a seleção de variáveis e a análise dos dados obtidos a partir de variadas fontes de dados. É importante ressaltar que, sob nossa perspectiva fiscalizatória, não podemos confirmar a exatidão das metodologias utilizadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, uma vez que não temos acesso aos dados primários e não podemos reproduzi-las de forma independente⁵⁶⁵. Portanto, as observações a seguir sobre os resultados reportados baseiam-se nas informações disponíveis sem uma validação externa dos métodos aplicados e variáveis consideradas.

Por meio da Nota Técnica DEPT n° 23/2024, a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) de São Paulo informou impactos socioeconômicos positivos na política de incentivos fiscais ao setor de carnes, o qual teria observado um aumento de 36% no faturamento e 37,84% nas vendas internas após a aplicação dos incentivos no período avaliado (entre janeiro de 2014 a setembro de 2021). Este crescimento significativo sugeriria uma

⁵⁶⁵ A Nota Técnica relata que: “além do acesso direto aos bancos de dados da SEFAZ SP através do desenvolvimento e aplicação de scripts em Python no ambiente JupyterLab.”

Para validar a metodologia esta fiscalização precisa ter acesso aos notebooks utilizados e acompanhar a execução dos scripts (poderia ser em uma máquina virtual que garanta o sigilo das informações acessadas ou mesmo in loco com a supervisão da equipe técnica da SEFAZSP).

expansão nas operações e um possível aumento nos investimentos, potencializando a competitividade local frente a outros Estados e estimulando a demanda interna por carnes e seus derivados, com benefícios diretos à economia do estado. Esse crescimento econômico regionalizado foi apontado como sugestão, já que sem variáveis ou indicadores apontados no estudo que pudessem medi-lo.

Pela Nota Técnica DEPT n° 24/2024, a SFP relatou que, apesar dos incentivos fiscais destinados ao setor eletroeletrônico, houve uma redução no faturamento e na produção, com o faturamento decaindo cerca de 16% e a produção de bens em 10,6% em 2023 comparado ao ano anterior. O setor também teria registrado uma diminuição no número de empregados e empresas, além de uma alta concentração de mercado, onde sete empresas dominaram 97,7% das vendas totais. A análise econométrica indicou um impacto fiscal limitado desses incentivos, destacando que a política não estimulou o crescimento esperado no setor, levando a efeitos adversos e sugerindo a necessidade de revisão nas estratégias de concessão dos benefícios fiscais para alcançar os objetivos econômicos desejados.

Por fim, pela Nota Técnica DEPT n° 61/2023 a SFP destacou os efeitos mistos das renúncias fiscais ao setor têxtil, revelando resultados variados tanto em termos fiscais quanto socioeconômicos. Em termos fiscais, a alíquota de ICMS foi aumentada para 12%, resultando em um aumento de arrecadação de 32,91% no ICMS destacado nas notas fiscais no curto prazo, embora a arrecadação geral de ICMS tenha caído 11,82% devido aos créditos outorgados. Economicamente, o faturamento do setor cresceu 9,4%, e o número de empresas ativas subiu 7,35%, sugerindo uma melhoria na competitividade interna e uma retenção de empresas no Estado. Já em termos socioeconômicos houve um aumento de 6,14% nos empregos no setor têxtil, contrastando com uma redução de 5,96% no setor de confecções, refletindo impactos desiguais dos benefícios fiscais. A análise de custo-benefício teria revelado um retorno financeiro de R\$ 2,67 a R\$ 4,99 por real investido na política de desoneração do setor, validando-a financeiramente apesar dos altos custos iniciais e da arrecadação fiscal reduzida.

Como se nota, os estudos recentemente encaminhados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) sobre a concessão de benefícios fiscais nos setores têxtil, de carnes e eletroeletrônicos em São Paulo apresentam resultados mistos. Apesar de indicarem impactos positivos no faturamento e na atividade econômica das indústrias beneficiadas, uma análise mais crítica e detalhada é necessária para avaliar a eficácia destas políticas para além do faturamento das empresas.

No setor têxtil, a queda global na arrecadação do ICMS e os efeitos heterogêneos no emprego dentro do próprio setor indicam um desequilíbrio que pode estar minando a eficácia geral da política. Além disso, a concentração de benefícios em grandes empresas pode exacerbar as desigualdades econômicas, não só dentro do setor, mas também entre diferentes regiões.

No que se refere ao setor de carnes, os incentivos fiscais aumentaram a competitividade de maneira que, apesar de economicamente vantajosa para algumas grandes empresas, a política pode ter impactos negativos significativos sobre outros participantes. Pequenos produtores e empresas que não se qualificam ou não conseguem acessar os benefícios podem ser desfavorecidos, sugerindo uma necessidade de reavaliação dos objetivos e metodologias dos benefícios concedidos.

A Nota Técnica DEPT n° 23/2024 não fornece uma indicação direta e clara sobre os ganhos em termos de geração de emprego no setor de carnes devido à política de renúncias⁵⁶⁶. Isso representa uma lacuna significativa na análise, visto que a criação de empregos é frequentemente uma das principais justificativas para a concessão de benefícios fiscais. Sem dados concretos sobre emprego, fica difícil avaliar plenamente o impacto socioeconômico da política. Além disso, a ausência de detalhamento sobre a natureza dos empregos gerados (se são permanentes, sazonais, de qualidade ou precários) limita a compreensão sobre como esses benefícios estão realmente beneficiando a população local. Essa omissão também impede uma avaliação crítica sobre se os incentivos fiscais estão de fato promovendo um desenvolvimento econômico sustentável ou apenas inflando temporariamente os números de emprego sem uma melhoria correspondente na qualidade ou estabilidade do emprego. Portanto, a eficácia da política em termos de geração de empregos permanece questionável, e qualquer avaliação dos benefícios fiscais que ignore essa dimensão é, no melhor dos casos, incompleta.

Os resultados do setor de carnes indicam melhoria do faturamento das empresas e vendas internas. Para uma avaliação mais abrangente dos benefícios socioeconômicos seria necessário estabelecer métricas que reflitam efetivamente os impactos esperados/gerados (por exemplo número de empregos, renda média dos trabalhadores do setor, ingestão média de carne da população, contribuição dos preços das carnes na inflação).

⁵⁶⁶ "Os resultados apontam para a direção de que houve um aumento significativo no faturamento das empresas e no consumo interno de carnes e seus derivados no Estado de São Paulo, o que pode caracterizar um ganho local em variáveis socioeconômicas como quantidade de emprego e qualidade de vida dos cidadãos."

Para o setor eletroeletrônico, a falta de um impacto positivo significativo nas métricas chaves como produção e emprego, e a alta concentração de vendas nas mãos de poucas empresas grandes, destaca uma falha crítica na orientação dos incentivos fiscais. Essa situação sugere que os benefícios podem não estar adequadamente alinhados com as necessidades reais do setor ou que estão sendo eclipsados por outros fatores macroeconômicos.

Ademais, em todos os casos, a guerra fiscal entre os estados, pode desencadear uma 'corrida para o fundo (do poço)', conforme reconhecido pela própria Nota Técnica nº 24/2024, em que os estados competem para oferecer os maiores incentivos fiscais, muitas vezes ao custo de uma base tributária saudável e equitativa. A implementação desses incentivos deve ser precedida por estudos ex-ante detalhados, que analisem a potencial vantajosidade socioeconômica e a sustentabilidade das medidas. Além disso, a continuidade desses benefícios fiscais deve depender da realização de estudos ex-post que indiquem se efetivamente os retornos vislumbrados foram alcançados, avaliando tanto os impactos econômicos quanto sociais. Essa abordagem rigorosa evita que tais decisões se baseiem unicamente em reações a políticas de outros Estados ou em pressões imediatas, garantindo que as concessões contribuam de forma significativa e sustentável para o desenvolvimento regional e nacional. Portanto, uma análise criteriosa e contínua é crucial para assegurar que os benefícios fiscais não apenas atendam às exigências competitivas momentâneas, mas também promovam um crescimento equilibrado e duradouro.

De qualquer forma, **a continuidade dos estudos sobre as políticas de benefícios fiscais é fundamental.**

A revisão e o redirecionamento das políticas fiscais, considerando uma diversificação das estratégias de desenvolvimento econômico que incluam inovação, formação de mão de obra qualificada e melhoria da infraestrutura são itens que, a priori, devem ser considerados em estudos ex-ante e ex-post.

Assim, enquanto se reconhece a importância desses estudos para a formulação de políticas, também se destaca a necessidade de ajustes que assegurem benefícios mais equitativamente distribuídos e alinhados com os objetivos de longo prazo de desenvolvimento socioeconômico ou ainda, de manutenção da atividade econômica, em resposta à guerra fiscal. Isto também deve estar documentado nos estudos que se espera da Secretaria da Fazenda.

Recomendação é de que os estudos ex-post realizados tenham conexão com os estudos ex-ante realizados para cada benefício. O objetivo é

verificar se os objetivos estabelecidos e desenhados à época de concessão do benefício se concretizaram ou não. É imprescindível que tais benefícios sejam submetidos a uma avaliação ex-post detalhada e independente.

Recomendação também é que, finalizada a avaliação ex-post, sejam compartilhados com o Tribunal de Contas, acompanhados das bases de dados, definições de variáveis e premissas assumidas, para que, equipe multidisciplinar seja capaz de reproduzir os estudos em referência.

A revisão e o redirecionamento das políticas fiscais, considerando uma diversificação das estratégias de desenvolvimento econômico que incluam inovação, formação de mão de obra qualificada e melhoria da infraestrutura são itens que, a priori, devem ser considerados em estudos ex-ante e ex-post.

Assim, enquanto se reconhece a importância desses estudos para a formulação de políticas, também se destaca a necessidade de ajustes que assegurem benefícios mais equitativamente distribuídos e alinhados com os objetivos de longo prazo de desenvolvimento socioeconômico ou ainda, de manutenção da atividade econômica, em resposta à guerra fiscal. Isto também deve estar documentado nos estudos que se espera da Secretaria da Fazenda.

Desse modo, importante esclarecer que, através das determinações/recomendações emitidas por este Tribunal, nossa opinião é de que, a viabilidade e impactos orçamentários e financeiros são realmente de competência da Secretaria da Fazenda e Planejamento, porém, a viabilidade técnica da renúncia, a efetividade e impacto na política pública envolvida, além do interesse público são de responsabilidade e competência dos Órgãos gestores de referidas políticas. Exemplos: Secretaria da Saúde para concessão de benefícios em medicamentos; Secretaria de Agricultura e Abastecimento para benefícios na comercialização de hortifrutigranjeiros e de inseticidas; Secretaria de Turismo para concessão de benefícios às companhias aéreas; ou a Secretaria da Cultura e Economia criativa para benefícios na área cultural.

Assim, de forma conclusiva, **os estudos enviados não atestam a vantajosidade ou não das medidas propostas frente a qualquer objetivo elencado, ainda que genérico ou ainda que se refira a um benefício reativo à guerra fiscal, entende-se que, se for este o caso, o estudo tem condições de chegar a esta conclusão, colhendo documentação completa para tal.**

A Secretaria da Fazenda e Planejamento se viu incumbida de executar um monitoramento contínuo que não apenas quantifica, mas também qualifica o impacto dos benefícios fiscais, abordando aspectos como a geração de emprego, a promoção do desenvolvimento regional equitativo e a contribuição desses incentivos à competitividade da economia paulista. Este trabalho envolve

a comparação entre metas preestabelecidas e resultados alcançados, empregando métricas aferíveis, mensuráveis e verificáveis que fundamentam a coerência da renúncia fiscal com as políticas públicas designadas para cada benefício. Portanto, há que se pensar que se trata de estudo multisetorial.

Ademais, a Secretaria realiza diagnósticos que envolvem a coleta e análise de dados provenientes de fontes internas, como registros de documentos fiscais eletrônicos e bases cadastrais, bem como informações externas, como aquelas da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

Esses diagnósticos são essenciais para avaliar a permanência e a adaptabilidade das empresas beneficiadas dentro do território paulista, considerando o contexto da chamada "Guerra Fiscal" com outras unidades da federação.

Recomendação é que, para além dos casos de guerra fiscal, os estudos de avaliação da efetividade e do impacto socioeconômico devem abranger benefícios fiscais que foram concedidos, por exemplo, com objetivo de fomento e desenvolvimento regional, indicando ferramentas capazes de medir o desenvolvimento setorial, que justifica a manutenção do benefício;

A tabela apresentada no **anexo C.7** identificou, além do setor econômico, o programa socioeconômico envolvido. Uma avaliação ex post precisa levar em consideração este programa, com o objetivo de verificar retornos socioeconômicos verificados versus os planejados quando da concessão do benefício.

7 TRANSPARÊNCIA ATIVA E SIGILO FISCAL

7.1 TRANSPARÊNCIA DA RENÚNCIA DE RECEITAS – VISÃO GERAL E TRATAMENTO LEGAL

A transparência ativa dos dados relativos às renúncias de receitas é um pilar fundamental para a integridade, eficiência e *accountability* da gestão fiscal pública. As normas constitucionais e infraconstitucionais no Brasil estabelecem expressamente a obrigatoriedade da publicidade dos atos administrativos, especialmente aqueles que envolvem a gestão orçamentária e fiscal.

A Constituição Federal, ao estabelecer o princípio da publicidade como um dos fundamentos da administração pública (Art. 37), complementada pela Emenda Constitucional nº 108 de 2020 (Art. 163-A), exige que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizem suas informações fiscais de forma clara e acessível ao público.

Por outro lado, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) fortalece esse mandato ao especificar a **publicidade como preceito geral, e o sigilo como exceção**. Dessa forma, reforça-se o entendimento de que a gestão da informação pública deve ser pautada pela máxima transparência, restringindo-se o sigilo a situações estritamente necessárias e justificáveis para a proteção da segurança da sociedade e do Estado.

Nesse diapasão, embora o sigilo fiscal possa ser justificável para proteger informações sensíveis individuais de contribuintes, como estipula o Código Tributário Nacional em seu art. 198, **o fato é que ao contexto específico das renúncias fiscais ele não se aplica, diante do que foi excepcionado pelo §3º, inciso IV deste mesmo artigo:**

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

[...]

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela LC nº 104, de 2001)

I – representações fiscais para fins penais; [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; [\(Incluído pela Lcp nº 104, de 2001\)](#)

III - parcelamento ou moratória; e [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 187, de 2021\)](#)

IV - **incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.** [\(Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021\)](#) *(ênfases acrescidas)*

A transparência, dentre as contas públicas brasileiras, veio em uma crescente construção, desde a Constituição Federal, Lei de Acesso à Informação até a excepcionalidade ao sigilo fiscal através do CTN. A regra é “transparência” e não pode ser ignorada por uma exceção, decorrente de interpretação da Secretaria da Fazenda.

Essa diferenciação é crucial para compreender que a divulgação de informações sobre renúncias de receitas não somente é permitida, mas necessária para o exercício regular da fiscalização, do controle social sobre a alocação destes recursos públicos e da eficácia das respectivas políticas fiscais.

Essa obrigatoriedade de transparência serve múltiplos propósitos: permite a avaliação da efetividade das políticas de incentivos fiscais; promove a equidade ao expor benefícios concedidos a certas entidades, setores e pessoas

jurídicas; e habilita o exercício da cidadania, ao capacitar os cidadãos com informações que permitem demandar responsabilidade e justificativa para as decisões fiscais tomadas por seus governantes. Além disso, assegura-se a conformidade com as diretrizes de Responsabilidade Fiscal estabelecidas na LRF (LC nº 101/2000), que sublinha a importância da transparência fiscal.

Em suma, enquanto o dever de sigilo protege informações pessoais sensíveis e essenciais para a segurança da sociedade e do Estado, a divulgação ativa de renúncias de receitas promove uma governança fiscal mais transparente e responsável, em linha com os princípios democráticos e de boa administração pública. A não divulgação de tais informações contraria tanto a legislação vigente quanto os princípios de transparência e *accountability* que são essenciais para a confiança pública na integridade das instituições fiscais e na justa administração dos recursos públicos.

Em 2023, permaneceram sem divulgação os valores renunciados em favor de beneficiários de recurso público originário da renúncia de receitas tributárias. Além disso, também a Lei de Diretrizes Orçamentárias oculta a renúncia de receitas quando o número de contribuintes de um determinado setor é inferior a 5.

A nota recomendatória ATRICON nº 01/2023⁵⁶⁷ recomenda fiscalização regular pelos Tribunais de Contas e ainda, publicidade (em local de fácil acesso; **linguagem didática e elemento explicativo**, acesso gratuito às bases, **possibilidade de *download* dos dados**, além de referir-se a **dados atualizados – no mínimo exercício anterior**) a:

1.1. a identificação das espécies de desonerações concedidas, informando sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões; e

1.1.1. os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações: espécie; justificativa e fundamento legal; beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;

1.1.2. contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou *retrofit* de prédios; inovação tecnológica;

⁵⁶⁷ Nota recomendatória ATRICON nº 01/2023. Disponível em <https://atrimon.org.br/notas-recomendatoria/>. Acesso em abril/2024.

qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional); e

1.1.3.prazo de caducidade;

A Corte de Contas paulista vem primando por cobrar esta transparência. Na apreciação das contas do exercício de 2022 o tema foi amplamente debatido durante a sessão do Tribunal Pleno:

[...] respeitando as questões jurídicas trazidas, mas essa é uma discussão absolutamente superada, totalmente superada aqui e superada no País. Nada suporta a ideia de que deve ficar em sigilo uma renúncia fiscal, a troco de quê? O dinheiro é público, os interesses são públicos e devem ser transparentes.

Além disso, no entender do Ministério Público de Contas, a Administração Estadual, mais uma vez, deixou de apresentar casos concretos nos quais seria cabível a aplicação desse sigilo fiscal. Não há exemplos, ainda que anonimizados, de demonstrativos contendo cálculos que evidenciem a exposição econômico-financeira a que se sujeitariam os beneficiários de renúncias, caso as informações requeridas pela Diretoria de Contas do Governador fossem transmitidas ao Tribunal de Contas do Estado com o nível de detalhamento exigido.

A falta de transparência sobre as renúncias concedidas foi bem evidenciada pela Diretoria de Contas do Governador, que salientou o fato de as recomendações formuladas pelo Ministério Público de Contas e também constantes na Nota Recomendatória da Atricon nº 01/2023 ainda não serem atendidas da forma adequada pelo Governo Estadual.

Eu me pergunto o que aí precisa de sigilo, a que título é preciso ficar protegido pelo sigilo? A sociedade não pode saber quais são os programas de renúncia de receita? A sociedade não pode saber quais são os valores que foram renunciados naquele exercício? A sociedade não pode saber se aquilo atingiu ou não aos objetivos da legislação que criou aquela renúncia?

É essa a questão, a que título nós protegeremos quem recebeu renúncia fiscal? Não quer contar, não quer que apareça o nome para esconder as suas questões empresariais etc., isso não diz respeito ao Estado, quem receber a renúncia, que é um incentivo, não há mal nenhum. Isso foi criado por lei, por decreto, e se tem vergonha, não pegue o dinheiro, abra mão. Agora, é dinheiro público, como é que nós dizemos para a sociedade, “olha, tem aí uma empresa que tem lá um projeto de renúncia fiscal, mas não se sabe quem é e nem se está indo muito bem ou indo muito mal”.

Realço, [...], que para nós nessa discussão, [...] tivemos nas tratativas um retrocesso, nós já tínhamos avançado, [...] estávamos evoluindo para um quadro muito bom de informação, não para nós, não são os Conselheiros que querem saber, não é uma questão pessoal, é uma informação para o Tribunal, para a Assembleia Legislativa e para a sociedade, porque afinal é o imposto dela que o Governo está dizendo que está abrindo mão e passando para beneficiários. (TC-005128.989.22-5, evento 217.2, p. 13/14).

Em 2023, em que pese que restou acordado que as informações seriam repassadas ao TCESP na modalidade de transferência de sigilo, a Secretaria da Fazenda segue sem identificar casos concretos de que informação, dentre as fornecidas, efetivamente é sigilosa. Isso representa limitação à transparência de diversas das conclusões a que chega à fiscalização.

A seguir, a análise é dividida em transparência realizada através das leis orçamentárias, LDO e LOA e, a transparência ativa que é esperada.

7.2 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO FORMAL DE DADOS E INFORMAÇÕES NAS LDOs E LOAs A PARTIR DOS CRITÉRIOS LEGAIS APLICÁVEIS ÀS RENÚNCIAS DE RECEITAS

A legislação brasileira, através da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece critérios específicos para a gestão de renúncias fiscais por parte dos entes federativos, fomentando que estas sejam realizadas de maneira transparente e responsável.

O artigo 150, VI, §6º da Constituição⁵⁶⁸ determina que benefícios fiscais devem ser concedidos exclusivamente por meio de leis específicas. Esse procedimento assegura a discussão e aprovação legislativa, fundamentais para o controle democrático das finanças públicas, impondo, por conseguinte, o respectivo atendimento ao princípio constitucional da publicidade (art. 37 da CF88) pela Administração Pública.

Além disso, o artigo 165, §6º da Constituição⁵⁶⁹ especifica que os projetos de leis orçamentárias devem ser acompanhados por demonstrativos regionalizados dos efeitos desses benefícios nas receitas e despesas, promovendo uma visão detalhada do impacto fiscal das renúncias.

⁵⁶⁸ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

⁵⁶⁹ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A LRF, por seu turno, complementa essas disposições, especialmente nos seus artigos 4º, 5º e 14, caput⁵⁷⁰, que obrigam a inclusão de um anexo de metas fiscais nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e exigem que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) esteja acompanhado de documentação detalhada das renúncias de receita, impactos na receita estimada e metas fiscais definidas ou indicação das devidas medidas compensatórias.

Com a finalidade de verificar o cumprimento formal desses critérios legais, esta Diretoria realizou um levantamento analisando a inclusão e publicação destas informações nas LDOs e LOAs dos anos de 2022, 2023 e 2024.

Como resultado, os dados abaixo indicam que, em geral, há uma conformidade formal do comportamento do Governo do Estado de São Paulo face às atuais exigências, com a inserção das informações acerca das renúncias nas respectivas leis estruturantes desta espécie de gasto público:

⁵⁷⁰ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

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

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

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

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:

[...]

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

Tabela 268 - Transparência ativa ocorrida através das Leis Orçamentárias

Crítérios Legais	Item de observação	LDO 2022 ⁵⁷¹	PLOA 2022 ⁵⁷²	LDO 2023 ⁵⁷³	PLOA 2023 ⁵⁷⁴	LDO 2024 ⁵⁷⁵	PLOA 2024 ⁵⁷⁶
Constituição Federal de 1988 Art. 165, §6º Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101, de 4 de maio de 2000 Art. 4º, §2, V Art 5º, II Art. 12 Art. 14	Inclusão e publicação de Demonstrativo dos Efeitos sobre as Receitas e Despesas, decorrentes de Isenções, Anistias, Remissões, Subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia	Sim, fls. 32 a 58	Sim, fls. 355 a 365	Sim, fls. 34 a 67	Sim, fls. 349 a 358	Sim, fls. 34 a 64	Sim, fls. 395 a 404
	Quadro com Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita - ICMS	Sim, fls. 33 a 35	Sim, fls. 355 a 360	Sim, fls. 36 a 40	Sim, fls. 349 a 353	Sim, fls. 35 a 38	Sim, fls. 396 a 400
	Quadro com Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita - IPVA	Sim, fls. 36	Sim, fls. 362	Sim, fls. 41	Sim, fls. 355	Sim, fls. 39	Sim, fls. 401
	Quadro com Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita - ITCMD	Sim, fls. 37	Sim, fls. 363	Sim, fls. 42	Sim, fls. 356	Sim, fls. 40	Sim, fls. 402
	Demonstrativo Regionalizado Da Renúncia De Receita - ICMS	Não se aplica	Sim, fls. 364	Não se aplica	Sim, fls. 357	Não se aplica	Sim, fls. 403
	Demonstrativo Regionalizado Da Renúncia De Receita - IPVA	Não se aplica	Sim, fls. 365	Não se aplica	Sim, fls. 358	Não se aplica	Sim, fls. 404
	Detalhamento do Gasto Tributário - ICMS – Isenção – Artigos do Anexo I do RICMS - Tabela 1.1	Sim, fls. 39-41	Não se aplica	Sim, fls. 44-47	Não se aplica	Sim, fls. 42-45	Não se aplica
	Detalhamento do Gasto Tributário - ICMS – Isenção – Valores por Setor de Atividade - Tabela 1.2	Sim, fls. 42-44	Não se aplica	Sim, fls. 48-50	Não se aplica	Sim, fls. 46-48	Não se aplica
	Detalhamento do Gasto Tributário - ICMS – Redução de Base de Cálculo – Artigos do Anexo II do RICMS - Tabela 2.1	Sim, fls. 45-46	Não se aplica	Sim, fls. 51-52	Não se aplica	Sim, fls. 49-51	Não se aplica
	Detalhamento do Gasto Tributário - ICMS – Redução de Base de Cálculo – Valores por Setor de Atividade - Tabela 2.2	Sim, fls. 47-48	Não se aplica	Sim, fls. 53-55	Não se aplica	Sim, fls. 52-54	Não se aplica
Detalhamento do Gasto Tributário - ICMS – Crédito Outorgado – Artigos do Anexo III do RICMS e Decretos Específicos - Tabela 3.1	Sim, fls. 49	Não se aplica	Sim, fls. 56	Não se aplica	Sim, fls. 55	Não se aplica	
Detalhamento do Gasto Tributário - ICMS – Crédito Outorgado – Valores por Setor de Atividade - Tabela 3.2	Sim, fls. 50-51	Não se aplica	Sim, fls. 57-58	Não se aplica	Sim, fls. 56-57	Não se aplica	

⁵⁷¹ Disponível em https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2022.pdf

⁵⁷² Disponível em https://www.al.sp.gov.br/spl/2021/09/Propositura/1000388884_1000466457_Propositura.pdf

⁵⁷³ Disponível em https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2023.pdf

⁵⁷⁴ Disponível em https://www.al.sp.gov.br/spl/2022/10/Propositura/1000456478_1000564569_Propositura.pdf

⁵⁷⁵ Disponível em https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/orcamento/Documents/LDO/LDO_2024.pdf

⁵⁷⁶ Disponível em https://www.al.sp.gov.br/spl/2023/09/Propositura/1000503794_1000640439_Propositura.pdf

Detalhamento do Gasto Tributário - ICMS – Outras Desonerações - Tabela 4.1	Sim, fls. 52	Não se aplica	Sim, fls. 59	Não se aplica	Sim, fls. 58	Não se aplica
Detalhamento do Gasto Tributário - ICMS – Outras Desonerações - Tabela 4.2	Não se aplica	Não se aplica	Sim, fls. 60	Não se aplica	Sim, fls. 59	Não se aplica
Detalhamento do Gasto Tributário - IPVA - Tabela 5	Sim, fls. 53	Não se aplica	Sim, fls. 61	Não se aplica	Sim, fls. 60	Não se aplica
Detalhamento do Gasto Tributário - ITCMD - Tabela 6	Sim, fls. 54	Não se aplica	Sim, fls. 62	Não se aplica	Sim, fls. 61	Não se aplica
Tabela desoneração do ICMS	Sim, fls. 56-58	Não se aplica	Sim, fls. 64-67	Não se aplica	Sim, fls. 63-64	Não se aplica

Fonte: elaborado pela Fiscalização a partir de consultas aos dados das Leis de Diretrizes Orçamentárias, Projetos das Leis Orçamentárias Anuais e Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios de 2022, 2023 e 2024⁵⁷⁷

Este levantamento revela, portanto, que as LDO's e LOA's estão em conformidade formal com os requisitos legais de transparência das renúncias fiscais.

7.3 DESAFIOS DA TRANSPARÊNCIA ATIVA EM RENÚNCIAS FISCAIS E ANÁLISE ATUAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

A transparência ativa vem sendo objeto de avaliação da Atricon já por 2 exercícios⁵⁷⁸. Também o MPCSP, fez constar recomendações, acatadas pelo Parecer Prévio para que “garanta a divulgação de informações atualizadas das renúncias de receitas, inclusive do seu histórico (art.7º, incisos II e VI; art. 8º, caput; e art. 8º, §3º, inciso VI, da LAI);”

Em relação à transparência ativa, o Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), disponibiliza informações sobre as renúncias de receitas em uma página eletrônica acessível através de um endereço específico na internet⁵⁷⁹:

⁵⁷⁷ A relação da legislação é a seguinte:

Lei Estadual nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021 - **LOA/PLOA (2022)**; Lei Estadual nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 - **LOA/PLOA (2023)**; Lei Estadual nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023 - **LOA/PLOA (2024)**; Lei nº 17.725, de 19 de Julho de 2023 – (**LDO 2024**); Lei nº 17.555, de 20 de Julho de 2022 – (**LDO 2023**); Lei nº 17.387, de 22 de Julho de 2021 – (**LDO 2022**)

⁵⁷⁸ Disponível em <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>. Acesso em maio/2024.

⁵⁷⁹ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Beneficios-Fiscais-Concedidos.aspx> . Acesso em 01 maio 2024.

Figura 92 - Página eletrônica com informações sobre benefícios fiscais



Fonte: Screenshot de acesso à página de divulgação de benefícios fiscais do GESP.

Nessa página, o público interessado encontra explicações gerais sobre os conceitos e espécies dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado, com referências de links para outras páginas em que se encontram os seguintes itens:

Quadro 14 - Informações que vêm sendo disponibilizadas pelo GESP

Link	Item
https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/ind_art_an1.aspx	Lista de hipóteses das isenções tributárias do Anexo I do Regulamento do ICMS (RICMS)
https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/ind_art_an2.aspx	Lista de hipóteses das reduções da base de cálculo do Anexo II do Regulamento do ICMS (RICMS);
https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/ind_art_an3.aspx	Lista de hipóteses dos créditos outorgados do Anexo III do Regulamento do ICMS (RICMS);
https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/lei13296.aspx	Hipóteses de Isenção do IPVA
https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/lei13296.aspx	Hipóteses de Dispensa de Pagamento do IPVA
https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/lei13296.aspx	Hipóteses de Redução de Alíquota do IPVA
https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/lei10705.aspx	Hipóteses de Isenção do ITCMD

Fonte: Portal da Secretaria da Fazenda.

Ainda, estão publicizados nesta página alguns dados abertos sobre as renúncias, nos formatos “.ods”, “.xlsx”, “.docx” e “.pdf”, acerca dos benefícios fiscais fruídos nos últimos 2 anos, conforme demonstrado pelas imagens abaixo:

Figura 93 - Screenshot – Portal da Secretaria da Fazenda - Benefícios concedidos

Demonstrativos de Gasto Tributário

2023 ▾

Benefícios Fiscais Concedidos Arquivo ods - 34 Kb  Baixar Arquivo docx - 88 Kb  Baixar Arquivo xlsx - 45 Kb  Baixar Arquivo pdf - 120 Kb  Baixar

2022 ▾

Benefícios Fiscais Concedidos Arquivo pdf - 456 Kb  Baixar Arquivo ods - 38 Kb  Baixar Arquivo xlsx - 49 Kb  Baixar

Fonte: Portal da Secretaria da Fazenda – disponível em:
<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Beneficios-Fiscais-Concedidos.aspx>.

O conteúdo destes arquivos reflete os demonstrativos dos gastos tributários em identidade às tabelas divulgadas nos Projetos das Leis Orçamentárias respectivas, conforme demonstrado exemplificativamente pelas imagens a seguir:

Figura 94 - Gasto Tributário – exemplo de demonstrativos que são divulgados

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS DETALHAMENTO DOS GASTOS TRIBUTÁRIOS		
Relação de Tabelas Apresentadas		
Tabela	Conteúdo da Tabela	Ano-Base
1.1	ICMS – Isenção – Artigos do Anexo I do RICMS	2020
1.2	ICMS – Isenção – Valores por Setor de Atividade	2020
2.1	ICMS – Redução de Base de Cálculo – Artigos do Anexo II do RICMS	2020
2.2	ICMS – Redução de Base de Cálculo – Valores por Setor de Atividade	2020
3.1	ICMS – Crédito Outorgado – Artigos do Anexo III do RICMS e Decretos Específicos	2021
3.2	ICMS – Crédito Outorgado – Valores por Setor de Atividade	2021
4.1	ICMS – Outras Desonerações – Itens por Fonte Normativa	2020
4.2	ICMS – Outras Desonerações – Valores por Setor de Atividade	2020
5	IPVA	2021
6	ITCMD	2021

Tabela 1.1. Gasto Tributário – ICMS (ano-base 2020) – Isenção – Artigos do Anexo I do RICMS		
Artigo	Descrição	Renúncia de Receita (R\$ mil)
Artigo 001	ADJUDICAÇÃO EFETUADA PELO ESTADO	-
Artigo 002	AIDS - MEDICAMENTOS PARA TRATAMENTO	418.126,72
Artigo 003	AMOSTRA GRATIS	88.386,03
Artigo 004	APAE - IMPORTAÇÃO DE MEDICAMENTOS	2.307,28
Artigo 005	ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO	113.347,76
Artigo 007	ARRENDAMENTO MERCANTIL	14.292,51
Artigo 009	BANCO DE ALIMENTOS	366,90
Artigo 010	BEFLEX	1.424.632,00
Artigo 012	BULBO DE CEBOLA	650,43
Artigo 014	CIRURGIAS - EQUIPAMENTOS E INSUMOS	1.776.667,06
Artigo 016	DEFICIENTES - CADEIRA DE RODAS E PRÓTESES	292.674,11
Artigo 017	DEFICIENTES - PRODUTOS DIVERSOS	116.267,64
Artigo 018	DEFICIENTES - PRODUTOS PARA INSTITUIÇÃO PÚBLICA OU ENTIDADE ASSISTENCIAL	22.174,23
Artigo 019	DEFICIENTE FÍSICO - VEÍCULO AUTOMOTOR	232.368,80
Artigo 021	DIFUSÃO SONORA	-
Artigo 022	"DRAWBACK"	-
Artigo 023	EMBARCAÇÃO NACIONAL	4.332,77
Artigo 024	EMBARCAÇÃO PESQUEIRA	945,80
Artigo 025	EMBARCAÇÕES E AERONÁVES - COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES	93.049,17
Artigo 026	EMBRAPA - IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS PARA PESQUISA	-
Artigo 027	EMBRAPA - OPERAÇÕES DIVERSAS	0,14
Artigo 028	EMBRAPAGEMEN	24.406,94
Artigo 029	ENERGIA ELÉTRICA	316.669,80
Artigo 030	ENERGIA SOLAR E EÓLICA	887.213,97
Artigo 031	ENTIDADE ASSISTENCIAL OU DE EDUCAÇÃO - PRODUÇÃO PRÓPRIA	52.416,27
Artigo 032	ENTIDADE ASSISTENCIAL/EDUCACIONAL - IMPORTAÇÃO DE MERCADORIA DOADA	-
Artigo 033	EXPOSIÇÕES/FEIRAS	-
Artigo 034	FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - IMPORTAÇÃO - MEDICAMENTOS	-
Artigo 036	HORTIFRUTIGRANJEIROS	2.686.060,68
Artigo 037	IMPORTAÇÃO - HIPÓTESES DIVERSAS	191.634,89
Artigo 038	IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS HOSPITALARES	12.113,52
Artigo 039	IMPORTAÇÃO - RETORNO DE EXPORTAÇÃO	-
Artigo 040	IMPORTAÇÃO - SANEAMENTO BÁSICO	298,38
Artigo 041	INSUMOS AGROPECUÁRIOS	186.906,04
Artigo 042	ITAPIU BINACIONAL	2.700,53
Artigo 043	LEITE PASTEURIZADO *	95.121,65
Artigo 044	LOJA FRANCA	88.435,47
Artigo 045	MÁQUINA DE SELECIONAR FRUTA - IMPORTAÇÃO	-
Artigo 046	METRO *	24.050,06

Fonte: Screenshot de parte do arquivo referente aos detalhamentos dos gastos tributários realizados nos anos de 2020 e 2021 e apresentados no PLOA 2023. Acesso realizado pela fiscalização em 01/05/2024.

Sem embargo da louvável iniciativa de publicar tais dados, ao entender desta Diretoria ainda existem oportunidades significativas de melhoria na qualidade e quantidade das informações disponibilizadas.

Primeiramente, seria benéfico manter um **arquivo consolidado tanto das projeções quanto das fruições das renúncias**, que inclua dados de todos os anos, numa única tabela ou banco de dados, facilitando o manuseio, tratamento e análise por parte dos interessados. Isso permitiria uma perspectiva histórica mais clara sobre a evolução destas despesas.

Ademais, para uma análise mais refinada e completa sobre a alocação de recursos, revela-se essencial **aumentar a granularidade dos dados em relação aos CNAEs**. Atualmente, a visão é limitada a CNAEs de 2 dígitos, enquanto uma visão em 7 dígitos seria o ideal.

A título de exemplo, o CNAE por divisão (2 dígitos) de número 46 congrega em um único item todos os produtos do “comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas”, incluindo, em um único pacote itens como matérias primas agrícolas, animais vivos, produtos alimentícios, bebidas, fumo, itens de consumo não alimentar, produto de tecnologias da informação,

madeiras, ferragens, material elétrico e outros. Pelo detalhamento do CNAE por classes e subclasses é que será possível identificar o setor específico de atuação do contribuinte titular de benefício fiscal:

Figura 95 - Abertura do CNAE por Classe (5 dígitos)

Hierarquia	
Seção:	G COMÉRCIO; REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS
Divisão:	46 COMÉRCIO POR ATACADO, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS
Grupo:	46.4 Comércio atacadista de produtos de consumo não-alimentar
Classe:	<ul style="list-style-type: none"> 46.41-9 Comércio atacadista de tecidos, artefatos de tecidos e de armarinho 46.42-7 Comércio atacadista de artigos do vestuário e acessórios 46.43-5 Comércio atacadista de calçados e artigos de viagem 46.44-3 Comércio atacadista de produtos farmacêuticos para uso humano e veterinário 46.45-1 Comércio atacadista de instrumentos e materiais para uso médico, cirúrgico, ortopédico e odontológico 46.46-0 Comércio atacadista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal 46.47-8 Comércio atacadista de artigos de escritório e de papelaria; livros, jornais e outras publicações 46.49-4 Comércio atacadista de equipamentos e artigos de uso pessoal e doméstico não especificados anteriormente

Fonte: Classificação CNAE, divulgada pelo IBGE. Disponível em:

<https://cnae.ibge.gov.br/?view=classe&tipo=cnae&versao=10&classe=46419>. Acesso em 05/05/2024.

Figura 96 - Abertura do CNAE por SubClasse (7 dígitos)

Hierarquia	
Seção:	G COMÉRCIO; REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS
Divisão:	46 COMÉRCIO POR ATACADO, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS
Grupo:	46.4 Comércio atacadista de produtos de consumo não-alimentar
Classe:	46.41-9 Comércio atacadista de tecidos, artefatos de tecidos e de armarinho
Subclasse:	<ul style="list-style-type: none"> 4641-9/01 Comércio atacadista de tecidos 4641-9/02 Comércio atacadista de artigos de cama, mesa e banho 4641-9/03 Comércio atacadista de artigos de armarinho

Fonte: Classificação CNAE, divulgada pelo IBGE. Disponível em:

<https://cnae.ibge.gov.br/?view=classe&tipo=cnae&versao=10&classe=46419>. Acesso em 05/05/2024.

Destaca-se, também, a importância de publicar os **microdados relativos às renúncias e benefícios fiscais, incluindo os tipos e valores fruídos por CNPJ**, conforme já autorizado pelo Código Tributário Nacional e a exemplo de outros entes federativos que já adotam práticas semelhantes, como

a União⁵⁸⁰ e os Estados do Rio de Janeiro⁵⁸¹, Ceará⁵⁸², Mato Grosso⁵⁸³ e Rondônia⁵⁸⁴, os quais já tem publicado, ao menos, suas listas de beneficiários. Esta medida permitiria uma análise mais detalhada e específica do impacto das políticas fiscais, facilitando o rastreamento da distribuição dos benefícios e promovendo uma maior transparência na utilização dos recursos públicos, além de promover meios de controle quanto aos retornos socioeconômicos que se esperam daqueles que fruem de recursos públicos sob a forma de gastos tributários. A disponibilização desses dados detalhados por CNPJ ajudaria a garantir uma visão mais clara e abrangente das concessões fiscais, contribuindo para uma fiscalização mais precisa e uma gestão mais eficiente dos incentivos fiscais no estado.

Aprimorando a página já existente de transparência sobre renúncias fiscais, propõe-se **enriquecer a oferta de dados abertos, incluindo a divulgação de dados históricos anteriores a 2022** nos mesmos formatos já disponibilizados para os anos subsequentes. Adicionalmente, recomenda-se a publicação de nota técnica explicativas das metodologias de aferição das renúncias, de modo a permitir o entendimento das limitações em análise comparativas de valores de benefícios fiscais em cada LDO, por exemplo. O objetivo é expandir a disponibilidade e a manipulação de relatórios detalhados e dados brutos, promovendo maior *accountability* e permitindo uma fiscalização mais efetiva por parte do Controle Interno, Controle Externo e cidadãos, além de engajar o público em geral interessado na dinâmica desses gastos.

Nesse contexto, também seria valioso **desenvolver um painel interativo na plataforma de transparência já existente**, com informações atualizadas sobre renúncias e benefícios fiscais por meio de gráficos interativos, no estilo *dashboard*. Esses gráficos permitiriam uma visualização clara da distribuição e alocação dos benefícios por tipos, artigos do RICMS, CNAEs, dentre outras visões de interesse. Tal recurso, já implementado no âmbito da

⁵⁸⁰ Dados disponíveis no Portal da Transparência da União, no seguinte endereço eletrônico: <https://portal.datransparencia.gov.br/renuncias/beneficiario?ordenarPor=beneficioFiscal&direcao=desc>. Consulta em 02/05/2024.

⁵⁸¹ Conforme planilhas disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-da-receita-estadual/usuarios-de-beneficios-fiscais/>

⁵⁸² Conforme dados disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sefaz.ce.gov.br/incentivos-fiscais/>. Acesso em 02/05/2024.

⁵⁸³ Conforme dados disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sefaz.mt.gov.br/rcr-fe/consultacredenciados>

⁵⁸⁴ Conforme publicações disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://transparencia.ro.gov.br/receita/renunciadereceitas>. Acesso em 02/05/2024.

União⁵⁸⁵ e Estado do Rio de Janeiro⁵⁸⁶, por exemplo, tem por finalidade facilitar análises dinâmicas e aprofundadas, oferecendo aos usuários *insights* detalhados sobre as políticas de renúncia fiscal.

Adicionalmente, também seria proveitoso **o desenvolvimento de um manual ou documento detalhado sobre as metodologias de mensuração e controle das renúncias de receitas**. Este manual serviria como uma referência clara e acessível, explicando os procedimentos, critérios e técnicas usadas para identificar, classificar e mensurar as renúncias fiscais no Estado, a exemplo do que já ocorre no âmbito da União⁵⁸⁷ e do Estado de Minas Gerais⁵⁸⁸.

Mostra-se recomendável, também, a **formalização e publicação dos mapeamentos das renúncias já realizados nas cadeias econômicas mais relevantes**. A disponibilização desses mapeamentos, incluindo fluxogramas e outras visualizações didáticas, facilitaria a compreensão pública sobre como as renúncias são aferidas e a metodologia utilizada na coleta e análise de dados relacionados à renúncia fiscal. Assim como seria possível verificar se as empresas beneficiárias estão repassando o benefício para o preço do produto.

É essencial, ainda, que haja publicação periódica das listas dos interessados na obtenção de benefícios fiscais no Estado, incluindo o número do expediente SFP, data de entrada do pedido e descrição do objeto do procedimento. Além disso, deve-se garantir a publicação e o registro de todas as reuniões e encontros travados entre representantes do poder público e pessoas da iniciativa privada no contexto dessas demandas de benefícios fiscais. Essa medida de transparência é crucial, especialmente à luz da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), que estabelece a responsabilidade administrativa e civil de entidades pela prática de atos contra a administração pública. Publicar essas listas e registros de reuniões contribui para prevenir atos lesivos, facilita a fiscalização e reforça a integridade nas interações entre o setor privado e o público. Ao aumentar a transparência, essas ações

⁵⁸⁵ Painel disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://portaldatransparencia.gov.br/renuncias>. Consulta em 02 de Maio de 2024.

⁵⁸⁶ Painel disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-da-receita-estadual/beneficios-incentivos-fiscais/>. Consulta em 02 de Maio de 2024.

⁵⁸⁷ Conforme publicação disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/anexo-metodologico-versao-1-4.pdf/view>

⁵⁸⁸ Conforme publicação disponível nos seguintes endereços eletrônicos: <https://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/renuncias/> e https://www.fazenda.mg.gov.br/transparencia/renuncias/2023.09.27_Estimativas_das_Renuncias_Fiscais_v.ago-2023.pdf

ajudam a dissuadir a corrupção e promovem um ambiente de negócios mais justo e competitivo, alinhado com as disposições da legislação anticorrupção que visam a proteção do patrimônio público e a promoção da confiança na gestão fiscal.

Por fim, a **criação de canais para feedback público é essencial**. Estabelecer meios abertos para que o público possa enviar sugestões, críticas e feedback sobre os processos de mensuração das renúncias fiscais não só promoveria uma maior participação cívica, mas também poderia levar a melhorias significativas nos métodos de aferição, com base em *insights* externos.

7.4 IMPACTOS DO SIGILO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS DE 2023

Durante o desenvolvimento dos trabalhos de fiscalização das renúncias de receitas em 2023, as informações requisitadas por esta fiscalização foram enviadas a esta Corte de Contas através de inserção das respostas no âmbito do processo SEI 11026/2023-88, que tramita sob qualificação de sigilo, atribuído, de forma personalizada.

Tal modalidade, a despeito de não implicar prejuízo diretamente ao conhecimento das informações por esta fiscalização, sem sombra de dúvidas culmina por impor outras dificuldades e complexidades em termos de transparência e divulgação das informações, tanto para fins de produção do relatório das contas, quanto para a real destinatária do trabalho produzido, qual seja, a sociedade paulista.

Neste sentido, pontuamos a seguir algumas situações específicas decorrentes da manutenção do sigilo no tema:

O encaminhamento dos arquivos via SEI sigiloso é realizado mediante imposição de senha específica, em pastas compactadas. Em alguns casos, mesmo diante da digitação correta das senhas, ocorreram problemas na descompactação, decorrentes da forma como foram compactados, ocasionando atrasos nas análises diante da necessidade de contactar a Secretaria da Fazenda para providenciar o reenvio dos arquivos e viabilizar a abertura da informação.

Considerando que os arquivos tramitados pelo SEI sigiloso trazem informações que, em sua maioria, não denotam a necessidade de sigilo, como, por exemplo, as explicações sobre as metodologias de análise *"ex-ante"* e sobre a mensuração das renúncias fruídas, tal fator implica em esforço adicional no sentido de ser realizado um alinhamento com os técnicos da SFP para

identificação dos pontos dos arquivos sobre os quais não haveria a condição de sigilo. E isso se dá numa realidade “linha por linha”, “parágrafo por parágrafo”, dado o nível de responsabilidade envolvida.

É preciso destacar, muito embora a forma de transmissão dos pretensos dados sigilosos tenha sido estabelecida, o fato é que ainda não há um alinhamento jurídico e institucional acerca do conteúdo sobre o qual deva pender eventual sigilo. A ausência deste alinhamento e identificação precisa da exata informação protegida por sigilo eleva o risco de cometimento de erros de avaliação, tratamento e eventual disponibilização não intencional das informações transmitidas pelos agentes técnicos de ambos os órgãos, os quais, vale frisar, não detém a competência hierárquica institucional para delimitar e assentar a necessária segurança jurídica para as atividades, ainda que estejam sujeitos, todos, aos deveres funcionais respectivos em termos de manutenção dos dados considerados sigilosos.

Inexiste definição sobre a real necessidade de sigilo quanto a alguns aspectos específicos, como por exemplo, a abertura do CNAE no nível de 7 dígitos ou a divulgação das quantias das renúncias por beneficiário, com exposição dos respectivos CNPJs, implica em esforço adicional de se ter que produzir uma versão anonimizada das análises, circunstância que implica em redução significativa da visão e conhecimentos que se possa transmitir a todos que, interna ou externamente, atuarão na análise das Contas, incluindo então restrição ao próprio Tribunal Pleno, ao Ministério Público de Contas, à Assembleia Legislativa e, por fim, à sociedade.

Questionada a Secretaria da Fazenda sobre quais seriam estes casos concretos de informações protegidas pelo sigilo fiscal foi apresentado, em resposta à Requisição DCG-1 nº 36/2023 que:

[...]

Por fim, considerando que o ICMS, por sua natureza, corresponde a uma fração do preço da mercadoria transacionada, a informação sobre o montante do benefício tributário de um contribuinte permitiria inferir a sua receita de vendas do produto beneficiado, com potencial para expor a sua situação econômico-financeira e violando, assim, o *caput* do artigo 198 do CTN. [...]

Realizamos diversas tentativas de, por vias diretas ou indiretas, concluir por informações que revelassem a situação financeira ou econômica, ou a natureza e o estado dos negócios ou atividades do contribuinte, em decorrência das informações fornecidas pelo cálculo realizado. Esta fiscalização não chegou a informação financeira ou econômica que pudesse, comprovadamente, tratar-se de situação financeira ou econômica dos contribuintes. A tentativa foi de comprovar se, realizado o cálculo inverso,

conseguiríamos por exemplo, verificar nas Demonstrações Contábeis das empresas, que foram localizadas em jornais de grande circulação.

As respostas foram, como todas as demais, oferecidas através do SEI sigiloso, o que impede esta fiscalização de anexar o documento na íntegra, tal qual foi enviado, mas, em síntese, foi esclarecido que:

Pergunta:

Apresente cálculos concretos que demonstrem, a partir da renúncia de receitas informada, o cálculo do preço da mercadoria e respectiva receita de vendas do produto beneficiado ou outra informação de caráter sigiloso, explicando, para cada contribuinte identificado na tabela em anexo ¹⁵⁸⁹ (decorrente das respostas à Requisição nº 67/2023), quais as informações que podem expor a situação financeira ou econômica, ou a natureza e o estado dos negócios ou atividades do contribuinte ali identificado ou de terceiros.

Resposta:

Por conseguinte, de posse da renúncia estimada associada a um dado contribuinte e sendo a norma de conhecimento público, mostra-se possível, por vezes de forma relativamente simples, executar o cálculo reverso, obtendo-se o valor das operações desoneradas, ou seja, a própria receita de vendas do produto beneficiado, individualizada por beneficiário, informação está protegida pelo sigilo fiscal instituído pelo artigo 198 do Código Tributário Nacional.

No Anexo 1 – Demonstrativo item a.zip, apresentam-se os cálculos para os casos de renúncia identificada por CNPJ elencados na Requisição, demonstrando o raciocínio acima exposto, de forma direta para certos itens, independentemente de conhecimento sobre quaisquer outros elementos de análise. Em determinados casos, buscou-se esclarecer como algum interessado (empresa concorrente ou estudioso do ramo em questão) que detenha informações adicionais mínimas sobre o mercado (por exemplo, a margem média praticada na atividade, que permite estimar o montante de créditos de ICMS) poderia inferir a receita de vendas envolvida.

O mencionado arquivo anexado realiza cálculos que, a Secretaria da Fazenda declara que, se alguém, com informação quanto ao crédito do contribuinte, poderia “estimar” o faturamento da empresa com vendas internas daqueles produtos/ mercadorias, vendas interestaduais, vendas para consumidor final, valor de alimentação fornecida diretamente aos empregados:

⁵⁸⁹ “Arquivo está criptografado pela mesma senha utilizada pela SFP para envio de arquivos sigilosos a esta equipe de fiscalização.”

Quadro 15 - Síntese das justificativas apresentadas ao sigilo sobre que informações sigilosas estariam sendo reveladas se divulgados os valores de renúncia de receitas por contribuinte

REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DO ART. 45 DO ANEXO II	É possível alguém, com informação quanto ao crédito do contribuinte, estimar o faturamento com vendas interestaduais de carne e demais produtos comestíveis com base exclusivamente no valor de renúncia
REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DO ART. 74 DO ANEXO II	É possível alguém, com informação quanto ao crédito do contribuinte, estimar o faturamento nas saídas para consumidor final com base na renúncia interna decorrente desta redução de base de cálculo.
CRÉDITO OUTORGADO DO ARTIGO 40 DO ANEXO III	Faturamento com vendas internas de carne e demais produtos comestíveis frescos, resfriados, congelados, salgados, secos ou temperados, resultantes do abate de ave, leporídeo e gado bovino, bufalino, caprino, ovino ou suíno
ISENÇÃO DO ART. 69 DO ANEXO I	Valor de alimentação fornecida diretamente aos empregados
REGIME ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO DO DECRETO 62647/2017	É possível alguém com informação quanto ao crédito do contribuinte, estimar o faturamento com base na renúncia interna decorrente desta RBC (valor de saídas como varejista)
REGIME ESPECIAL DE TRIBUTAÇÃO DO DECRETO 62647/2017	É possível alguém com informação quanto ao crédito do contribuinte, estimar o faturamento com base na renúncia interna decorrente desta RBC (valor de saídas como varejista)

Fonte: Requisição DCG-1 nº 41/2024.

Os cálculos apresentados não são precisos e, com exceção do crédito outorgado em situação que a empresa vende apenas um produto, todos os outros dependem ainda que se conheça o tamanho do crédito do contribuinte, originário de suas transações anteriores, para que se possa chegar, de forma aproximada, ao faturamento da empresa. Não foram encontradas definições se, referida informação “faturamento” se enquadra dentre as informações protegidas pelo “caput” do artigo 198 do CTN⁵⁹⁰.

Ainda, sob outro prisma, se, a publicação de valores de receitas públicas renunciadas pelo ente estatal, por favorecido, implicar em crime da administração tributária, então, está incorrendo em crime a administração tributária da União que, atualmente, divulga valor renunciado por beneficiário:

⁵⁹⁰ A possibilidade de calcular a receita de vendas de um produto beneficiado a partir do montante do benefício tributário revela-se remota, haja vista que tal cálculo depende, em realidade, de diversas variáveis, incluindo a natureza do benefício tributário, a alíquota aplicável, o valor da base de cálculo; e um maior nível de detalhes sobre as transações do contribuinte. No caso do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que é um imposto sobre o valor agregado, a situação, inclusive, tende a ser mais complexa, dada toda a contabilidade de créditos e débitos ao longo da cadeia produtiva. Em relação à natureza do Benefício Tributário, por exemplo, sendo uma redução percentual na taxa do imposto, um desconto fixo, ou uma isenção total, tal variável pode afetar a capacidade de calcular a receita com precisão.

Além disso, para calcular a receita a partir do benefício tributário, seria necessário conhecer não apenas o montante total do benefício, mas também detalhes sobre as transações individuais, como o número de itens vendidos ou o valor de cada venda.

Considerando as variáveis envolvidas e a transferência sigilosa de dados para este órgão de Controle Externo, a probabilidade de se obter um conhecimento detalhado sobre a situação econômico-financeira dos contribuintes é mínima, senão mesmo inexistente. Tal entendimento se dá porque para tal desiderato ainda seriam necessários múltiplos cruzamentos de dados partindo das informações transferidas com outras nem sempre disponíveis publicamente.

Figura 97 - Consulta em portal da transparência de Renúncias fiscais da União – 1ª tela “Detalhamento por Beneficiário Pessoa Jurídica”

Detalhamento por Beneficiário Pessoa Jurídica ORIGEM DOS DADOS

FILTRO <<

BUSCA LIVRE

ANO

CNPJ

BENEFICIÁRIO/NOME FANTASIA

UF

MUNICÍPIO

CNAE

TIPO DE RENÚNCIA

BENEFÍCIO FISCAL

VALOR

<< OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Ano-Calendarário: 2021

Dados atualizados até: 12/2021

Tabela de dados

IMPRIMIR
BAIXAR
REMOVER/ADICIONAR COLUNAS
PAINEL RENÚNCIAS
VISUALIZAÇÃO GRÁFICA

DETALHAR	ANO-CALENDRÁRIO	CNPJ	BENEFICIÁRIO	VALOR RENUNCIADO(R\$)
Detalhar	2021	33.000.167/0001-01	PETROLEO BRASILEIRO S A PETROBRAS	29.476.841.886,20
Detalhar	2021	33.592.510/0001-94	VALE S.A.	19.246.988.574,62
Detalhar	2021	33.435.231/0001-87	GE CELMA LTDA.	5.209.401.659,26
Detalhar	2021	16.701.716/0001-56	FCA FIAT CHRYSLER AUTOMOVEIS BRASIL LTDA.	4.575.300.048,00
Detalhar	2021	02.012.862/0001-60	TAM LINHAS AEREAS S/A.	3.782.244.464,00
Detalhar	2021	07.864.634/0001-31	BRAM OFFSHORE TRANSPORTES MARITIMOS LTDA	3.166.311.909,00
Detalhar	2021	00.394.544/0001-85	MINISTERIO DA SAUDE	2.908.372.716,00
Detalhar	2021	01.844.555/0001-82	CNH INDUSTRIAL BRASIL LTDA.	2.851.810.626,30
Detalhar	2021	00.280.273/0001-37	SAMSUNG ELETRONICA DA AMAZONIA LTDA	2.801.331.184,00
Detalhar	2021	59.275.792/0001-50	GENERAL MOTORS DO BRASIL LTDA	2.400.765.704,00
Detalhar	2021	92.860.604/0001-82	YARA BRASIL FERTILIZANTES	1.882.574.064,00

Fonte: <https://portaldatransparencia.gov.br/renuncias/beneficiario?ordenarPor=beneficioFiscal&direcao=desc>. Acesso em 05/05/2024.

Figura 98 - Consulta em portal da transparência de Renúncias fiscais da União – 2ª tela – após pedido de “detalhar” - “Beneficiário Pessoa Jurídica – Valores Renunciados”

Beneficiário Pessoa Jurídica - Valores Renunciados			ORIGEM DOS DADOS
Beneficiário PETROLEO BRASILEIRO S.A. PETROBRAS	CNPJ 33.000.167/0001-01	Nome Fantasia PETROBRAS - ED/SE	
Município RIO DE JANEIRO	UF RIO DE JANEIRO	CNAE 19217 - FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO REFINO DE PETRÓLEO	

TOTAL DE VALORES RENUNCIADOS A PARTIR DO ANO-CALENDÁRIO 2021		
ANO-CALENDÁRIO	BENEFÍCIO FISCAL	VALOR (R\$)
2021	Empresa Cidadã	12.649.032,63
2021	Programa de Alimentação do Trabalhador	224.374.790,06
2021	Sudam/Sudene - Redução por Reinvestimento	37.158.357,66
2021	Sudam/Sudene - Redução 75% Projeto Setor Prioritário	829.147.146,46
2021	Pronac - Programa Nacional de Apoio à Cultura - Dedução do Imposto de Renda	25.975.308,39
2021	IPI	780.781.909,00
2021	Imposto de Importação	12.454.921.472,00
2021	PIS	2.693.589.716,00
2021	COFINS	12.418.244.154,00

Fonte:

<https://portaldatransparencia.gov.br/renuncias/beneficiario/33000167000101?ordenarPor=anoCalendario&direcao=desc>
 . Acesso em 05/05/2024.

Em síntese, todos os levantamentos realizados e análises comprobatórias apresentadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento não foram suficientes para comprovar que infração ao sigilo fiscal estaria sendo cometida ao publicizar valores de renúncia de receitas, fruídos por particulares, na condição de beneficiários de benefícios fiscais que lhe foram concedidos pelo Governo Estadual, conforme autorizado pelo Código Tributário Nacional, cujo inciso IV do §3º do artigo 198 coloca como exceção ao sigilo fiscal, o “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.” .

Recomendação é de que o Governo Estadual, por intermédio da Secretaria da Receita Estadual, deixe de alegar sigilo em informações pertinentes a valores pertinentes a receita pública que foi renunciada em favor de contribuintes pessoas jurídicas. A divulgação deve incluir, no mínimo, o tributo, o benefício fiscal, os beneficiários e respectivos valores que foram fruídos, por ano-calendário.

8 MONITORAMENTO DO PLANO DE AÇÃO FIRMADO EM 2018

De forma preliminar, imputamos por importante trazer os primórdios do citado Plano de Ação, com o objetivo de resgatar suas raízes e sua razão de existir. Esta necessidade decorre de que, nos últimos anos, foram apresentadas diversas propostas de atualização e de prorrogação e que, de certa forma, podem estar deturpando o objetivo inicial ou até abandonando importantes produtos previstos no nascedouro deste plano de ação.

Após instrução e apreciação das contas do governador do exercício de 2017, concluída em 28/06/2018, o relatório e voto do Conselheiro Relator Dr. Edgard Camargo Rodrigues⁵⁹¹ (Anexo C.1), ponderou sobre os diversos aspectos da Renúncia de Receitas, abordados no relatório de instrução da fiscalização, expressando, dentre outras, as seguintes ponderações:

[...]

Assim, tendo em vista tratar-se do primeiro exercício em que se promove abordagem específica da matéria por este Tribunal, e certo de que a adequação dos atos de concessão de renúncia de receitas à legislação de regência demandará razoável interregno de tempo, dada a complexidade do tema, parece razoável **que se estabeleça o PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS a fim de que o Excelentíssimo Secretário de Estado da Fazenda apresente Plano de Ação**, com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.

Para a suplantação dos graves apontamentos que despontam da instrução processual **no que concerne a este particular ponto**, proponho que o Egrégio Tribunal Pleno **DETERMINE que Sua Excelência remeta, observado o mesmo prazo de 90 (noventa) dias**, para acompanhamento deste Tribunal, **cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais, com a conformação proposta nas linhas que seguem**. (negrito e sublinhado nossos).

Desta forma, às fls. 135 e 136 do voto do Conselheiro Relator⁵⁹², foram elencadas as **ações a serem implementadas** pelo Estado de São Paulo:

1. Normatizar a Política de Incentivos Fiscais, disciplinando procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, atentando para a

⁵⁹¹ TC-003546.989.17-9 – Contas do Governador 2017, fls. 114 a 137

⁵⁹² Idem, fls. 135 e 136.

formalização dos fluxos processuais, com atendimento mínimo às exigências da Lei de Responsabilidade.

2. Quanto aos Benefícios e incentivos fiscais vigentes:
 - 2.1. Apresentar processos completos e providências necessárias para atendimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal em relação a cada benefício fiscal concedido. Reavaliar a pertinência da continuidade de todos os benefícios e incentivos fiscais concedidos a qualquer título, demonstrando a adequação à LDO, bem como os seus impactos orçamentário-financeiros no exercício vigente e os dois subsequentes.
 - 2.2. Definir limites temporais de vigência da renúncia de receitas para cada benefício fiscal concedido. A vigência deverá ser determinada de forma vinculada com a motivação e interesse público na concessão do referido benefício e com prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, respeitando-se os efeitos na meta fiscal de cada período.
3. Implantar controles e sistemas de informação voltados à mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.
4. Apresentar, periodicamente, avaliação pelo sistema de controle interno, de todas as fases da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade.
5. Comprovar, em janeiro/2019, a regularização dos benefícios fiscais até então concedidos à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).
6. Revisar e apresentar justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais, conforme item 2.3.2.2.
7. Realizar diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles *a priori* (diagnóstico, objetivos e interesse público) e *a posteriori* (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.
8. Apresentar os registros contábeis da Renúncia de Receitas incorrida pelo Estado de São Paulo.

9. Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.
10. Incluir o Demonstrativo Regionalizado do efeito das Renúncias de Receitas no Projeto de Lei Orçamentária.

Na sequência a esta determinação (90 dias úteis após a publicação do Parecer Prévio em 06/07/2018), a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo entregou sua proposta de Plano de Ação e Cronograma cujas ações finais venceriam em dezembro/2019. As ações vêm sendo monitoradas desde então. Em linhas gerais, pode-se afirmar que o Plano de Ação, em sua forma vigente, ainda possui pendências a serem implementadas pertinente a:

Quadro 16 - Pendências de Implementação do Plano de Ação

Item do plano de ação	Ação	Análise TCESP
1	Normatização das etapas de avaliação e monitoramento de benefícios tributários.	Dentre a norma vigente, não consta responsabilidade específica e critérios a serem considerados para avaliação “ex ante” e “ex post” vinculada com política pública de fomento, de defesa do mercado paulista, ou outro a ser formalizado;
7	Realizar diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas – controles <i>a priori</i> (diagnóstico, objetivos e interesse público) e <i>a posteriori</i> (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.	- Identificação dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais. Não foram apresentados estudos ex post capazes de fazer a ligação (monitoramento e efetividade) com a avaliação ex ante (diagnóstico, objetivo, interesse público);
3	Implantar controles e sistemas de informação voltados à mensuração dos montantes de benefícios fiscais fruídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte.	A metodologia apresentada mensura somente benefícios que considera renúncia de receitas ao final da cadeia produtiva. Os benefícios fruídos durante o processo de produção não são apurados e identificados pela SFP
4	Apresentar, periodicamente, avaliação pelo sistema de controle interno, de todas as fases da Renúncia de Receitas, notadamente quanto aos aspectos de estimação, controle, mensuração e efetividade.	O controle interno, de dentro da SFP manifestou-se. Ainda não há avaliação pelo Sistema de Controle Interno Central.
6	Revisar e apresentar justificativas e medidas de compensação quanto aos casos de manutenção do crédito do ICMS relativo à mercadoria com benefícios fiscais, conforme item 2.3.2.2.	A administração tributária do GESP não tem apresentado medidas de compensação que atendam à LRF e representem efetivo aumento de receita, já implementado, no momento de concessão do novo benefício
9	Aperfeiçoar a metodologia de estimação da Renúncia Fiscal apresentada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): apresentar a Estimativa com base no histórico de benefícios fruídos e	Medidas de compensação apresentadas ainda não são adequadas ao que dispõe a LRF; Compatibilidade entre LDO e PLOA ainda não é devidamente demonstrada.

	indicar as respectivas medidas de Compensação da Renúncia de Receita, além de atenção especial à compatibilidade entre LDO e PLOA.	
--	--	--

Fonte: Plano de Ação 2017 (Anexo C.2) e reprogramações apresentadas em 2022 (Anexo C.5) e (Anexo C.6) e resultados das análises e testes realizados pela fiscalização.

9 CONCLUSÃO

O objetivo do trabalho foi de fiscalizar e monitorar a política de planejamento, concessão, mensuração, controle, monitoramento, avaliação e **transparência** da política de favorecimentos por benefícios fiscais/tributários, concedidos pelo Governo do Estado de São Paulo.

É necessário que haja **controle** das políticas públicas de concessão de benefícios fiscais, tanto para **assegurar o equilíbrio fiscal** e a **transparência**, quanto para possibilitar a **avaliação da legalidade** e dos **resultados socioeconômicos** alcançados.

Dentre as conclusões possíveis é importante reconhecer o avanço ocorrido com relação ao fornecimento de dados e informações requisitadas pela fiscalização. Não ocorreram restrições ou limitações à equipe de fiscalização⁵⁹³. Através do SEI sigiloso foram enviadas respostas às requisições 36/2023, 65/2023, 67/2023, 02/2024, 17/2024, 32/2024, 34/2024, 41/2024 e 42/2024, e, conforme acertado, os arquivos que, na percepção da Secretaria da Fazenda, contivessem informações sigilosas, foram enviados criptografados por senha, representando uma 2ª camada de proteção e também significando que os dados ou informações ali contidos não poderiam ser dados a conhecimento de pessoas que não possuem acesso ao SEI sigiloso sob suas atribuições.

O manuseio dos arquivos se deu em ambiente protegido, de forma orientada pela Diretoria de Tecnologia desta Corte de Contas, com acesso exclusivo da equipe designada e autorizada pelo SEI sigiloso a acessar os dados.

Por esta razão, neste relatório de instrução, esta fiscalização não pode disponibilizar análises que contenham valores fruídos de renúncia por beneficiário, por CNAE completo de 7 dígitos (setor detalhado de todas as empresas), ou por CNAE reduzido de 2 dígitos (setores que possuem 5 ou menos contribuintes). Além disso, análises detalhadas de cruzamento de dados como: empresas beneficiárias de renúncia x maiores devedores da dívida ativa; maiores beneficiários por setor; maiores beneficiários x empregadores conforme

⁵⁹³ 1 Agente da Fiscalização, 1 Chefe Técnico da Fiscalização e 1 Diretor de Divisão

RAIS; beneficiários por região geográfica ou por regiões mais e menos desenvolvidas; são informações que, atendendo à imposição de sigilo, não podem ser divulgadas, apesar do alto interesse público envolvido. Este é o entendimento da Secretaria da Fazenda e Planejamento que nos vem sendo imposto. O prejuízo fica para a transparência à sociedade a quem também recai o ônus do ICMS em cada transação comercial de bens e serviços que realiza.

Neste contexto, a transparência que é dada não atende às diretrizes da Nota Recomendatória Atricon 01/2023 que, **em formato**, seriam: acesso às bases; possibilidade de download dos dados; e dados atualizados no mínimo do exercício anterior; e, **em conteúdo**: requisitos e procedimentos para cada concessão; dados quantitativos contendo justificativa, beneficiário (nome e CNPJ), valor renunciado; contrapartida (dados sociais, econômicos ou ambientais; geração de emprego direto ou indireto; investimento etc).

As questões formuladas e sobre as quais a fiscalização se debruçou para responder foram pertinentes aos tópicos elencados a seguir, acompanhado de conclusão possível.

Para cada ponto analisado, foi possível concluir que:

1 - Projeção da Renúncia Fiscal – Diagnóstico, planejamento e estimação:

Em que pese a administração tributária afirmar que a metodologia de apuração é a mesma desde 2020, a impressão que se tem é que, o depuramento realizado para mensuração da renúncia somente no final da cadeia produtiva ou de serviços (como será detalhado em tópico próprio deste relatório voltado para a Mensuração e Controle da Renúncia) é o maior responsável pela expressiva queda nas projeções apresentadas, com cálculos realizados a partir do ano de 2023 (refletido na LDO de 2024). Esta metodologia precisa estar em avaliação contínua para que possa expressar a necessária confiança e garantia de que abrange, efetivamente, todas as renúncias de receitas.

2 - Concessão e ampliação de benefícios fiscais:

- **Reserva legal:** Considerando que o artigo 23 da Lei estadual nº 17.293/2020 permaneceu válida e não teve sua constitucionalidade discutida, cabe a manutenção da determinação para que os benefícios fiscais sejam concedidos por lei em sentido estrito;

- **Análise ex-ante:** A atual regulamentação dos procedimentos administrativos mostra lacunas significativas que impedem uma análise completa e criteriosa antes da efetivação das concessões. A ausência de diretrizes claras nas Resoluções mencionadas para responder a perguntas essenciais (a uma análise ex-ante) não só compromete a eficácia das políticas

públicas, como também obscurece o processo, impedindo, sob nosso entendimento, uma avaliação adequada da relação custo-benefício e da justiça distributiva na alocação destes recursos públicos.

- **Inexistência de política pública vinculada** à concessão de benefícios;

- **Regularidade e conformidade dos processos administrativos:** não obstante os argumentos trazidos nos esclarecimentos da SFP⁵⁹⁴ acerca da manutenção do equilíbrio fiscal correlato, verifica-se ter incorrido o Governo do Estado de São Paulo em afronta ao caput e ao inciso II do artigo 14 da LRF, tornando **irregulares e ilegais os benefícios fiscais concedidos** por meio dos Decretos nºs 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967 de 2023, configurando-se, por conseguinte, a hipótese de “infração à norma legal ou regulamentar”, nos termos da alínea “b” do inciso III do artigo 33 da Lei Orgânica desta C. Corte⁵⁹⁵.

3 - Mensuração e controle dos benefícios fiscais e da renúncia de receitas:

- **Defasagem temporal:** Em que pese a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SFP) exibir uma infraestrutura tecnológica avançada e um time de profissionais altamente qualificados, como descrito na Nota Técnica DEPT nº 18/2024, e verificado por esta fiscalização, a conclusão das atividades de mensuração da renúncia de receitas segue com defasagem temporal de 2 anos.

- **Benefícios fiscais fruídos por CNPJ:** a metodologia de apuração de renúncias fiscais fruídas, apresentada por tipo de benefício, não se confunde com apuração de benefícios fiscais. Diante dos conceitos e explicações apresentadas, é importante compreender que o GESP seleciona os benefícios fiscais que, com base em seu estudo representam renúncia fiscal (em

⁵⁹⁴ Assim se manifestou a SFP: “Entende-se, no caso em tela, que a concessão dos novos benefícios é possível com amparo no inciso II da LRF, tendo como medida de compensação a não implementação dos benefícios originalmente considerados para a previsão de receita da lei orçamentária. Conforme demonstrado nos controles internos adotados por esta Pasta e reportados no Expediente no. SFP-EXP-2022/305828 (SEI 017.00003477/2023-17), os benefícios dessa forma concedidos durante o exercício de 2023 respeitaram a preservação do equilíbrio orçamentário-financeiro, mantendo-se dentro do arcabouço delimitado pelo ordenamento jurídico no que se refere ao orçamento público. A adoção desse procedimento, portanto, prestigia o bem jurídico protegido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que se manifesta no respeito à gestão financeira responsável.” - Informação 125/2024 - SRE-G

⁵⁹⁵ **Artigo 33 - As contas serão julgadas:**

I - 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;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, de que não resulte dano ao erário; e

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) infração à norma legal ou regulamentar;

regra os benefícios no final da cadeia) e os benefícios que não representam renúncia fiscal (em regra os benefícios em elo intermediário da cadeia).

Não são mensurados os benefícios fiscais fruídos por contribuinte, se a administração tributária entende que o produto/serviço deste contribuinte serve de insumo para outros contribuintes que não possuem benefício fiscal. A metodologia de mensuração da renúncia de receitas coleta e mensura os benefícios fruídos ao final da cadeia, onde, no entendimento da Administração Tributária, estão os casos em que os benefícios representam efetiva renúncia de receitas.

Ainda nestes casos, a administração tributária não realiza, de forma rotineira, a mensuração da renúncia para todos os contribuintes, com identificação do CNPJ. Os casos levantados foram realizados sob demanda da equipe de fiscalização da DCG.

As regras de transparência e contabilidade pública são claras, o governo é obrigado a informar e **prestar contas** de todos que de alguma forma, **recebam** ou **administrem recursos públicos**. O contribuinte que, em suas operações comerciais utiliza de benefício fiscal e que, no entendimento da administração tributária, não representa efetiva renúncia de receitas, ainda assim está recebendo e/ou administrando recursos públicos, ainda que somente como vantagem competitiva, já que permite a redução do seu preço de venda.

É interesse da sociedade e, neste sentido deve ser também da administração pública controlar todas as exceções ao sistema tributário de referência, ou seja, os tratamentos diferenciados ainda que, sabiamente, a administração tributária faça concessões no meio da cadeia, sabendo que ao final os contribuintes que finalizam o elo, arcarão com o ônus tributário fruído por um fornecedor que o antecede na cadeia de produção daquele produto final. Além disso, sabe-se que quem assume o ônus do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o consumidor final, toda a sociedade.

- **Insuficiência na Granularidade dos Dados de CNAE:** Os demonstrativos constantes dos Anexos de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de informações enviadas pela Secretaria da Fazenda (SFP) em resposta a diversas requisições, foram apresentados considerando apenas até o segundo dígito do CNAE. Esta prática resulta em uma generalização que mascara a diversidade e especificidade das atividades econômicas, prejudicando uma análise pormenorizada.

- **Evolução do gasto tributário – por contribuinte:** concentração significativa dos benefícios fiscais em um grupo restrito de contribuintes, desafiando a noção de distribuição equitativa dos incentivos fiscais, mesmo

considerando a possibilidade de diferença no volume de vendas de cada um. O usufruto de benefícios de forma acumulada com dívidas tributárias em aberto, agrava a condição de tratamento diferenciado.

4 - Avaliação e monitoramento realizado pelo GESP quanto à efetividade:

A Secretaria da Fazenda e Planejamento encaminhou estudos expostos das concessões de benefícios fiscais para os setores têxtil, carnes e eletroeletrônicos. Os estudos indicam impacto positivo no faturamento e na atividade econômica das indústrias beneficiadas. Outras variáveis devem ser analisadas, porém, em busca do impacto socioeconômico.

5 - Transparência Ativa:

Em 2023, permaneceram sem divulgação os valores renunciados em favor de beneficiários de recurso público originário da renúncia de receitas tributárias. Além disso, também a Lei de Diretrizes Orçamentárias oculta a renúncia de receitas quando o número de contribuintes de um determinado setor é inferior a 5.

6 - Sigilo Fiscal:

A imposição de sigilo fiscal, em que pese não implicar prejuízo diretamente ao conhecimento das informações por esta fiscalização, sem sombra de dúvidas culmina por impor outras dificuldades e complexidades em termos de transparência e divulgação das informações, tanto para fins de produção do relatório das contas, quanto para a real destinatária do trabalho produzido, qual seja, a sociedade paulista.

XII – FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS

A fiscalização operacional consiste em uma das vertentes de atuação deste Tribunal, que encontra respaldo nas disposições do artigo 32 da Constituição do Estado.

Tal vertente contempla a avaliação do cumprimento dos programas de governo e do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, bem como, quanto à alocação e uso dos recursos públicos.

No exercício de 2023, em prosseguimento aos sistemáticos trabalhos de tal natureza, as fiscalizações tiveram objeto e órgão e/ou entidades envolvidos a seguir:

Órgão e ou Entidade	Objeto de Fiscalização Operacional	Programas/Ações Orçamentários
Secretaria de Estado da Saúde	Regulação do Acesso à Assistência Ambulatorial, vinculada à atuação da SES em ofertar, distribuir e prestar consultas em atenção especializadas, exames e cirurgias eletivas, bem como sobre a disponibilidade e funcionamento do Siresp aos entes municipais como ferramenta tecnológica para desempenho dos seus serviços de regulação local ou regional.	Trabalho temático sem vinculações específicas.
Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM), Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) e Secretaria de Parcerias em Investimento (SPI)	Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).	Programa 3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos - PITU em Marcha.
Secretaria de Estado da Educação (Seduc)	O planejamento do quadro docente da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEDUC), em especial as políticas de provisão e manutenção dos integrantes das classes docentes do Quadro do Magistério (QM).	Programa 0800 – Aprendizagem de Excelência e Equidade; Programa 0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação.
Secretaria de Estado da Educação (Seduc)	A oferta de recursos e serviços por meio do Atendimento Educacional Especializado (AEE) aos alunos com deficiência, transtorno do espectro autista e transtornos globais do desenvolvimento matriculados na rede estadual de ensino.	Programa 0800 – Aprendizagem de Excelência e Equidade.
Secretaria da Administração Penitenciária	Acompanhar as ações realizadas pela Secretaria da Administração Penitenciária, no que concerne à capacidade de atendimento da população carcerária, à expansão da oferta de vagas, ao cumprimento das metas, ao aparato tecnológico, ao quadro de pessoal, bem como às ações ligadas à ressocialização dos presos, aos egressos e a seus familiares.	Programa 3813 – Gestão da Custódia da População Penal Programa 3814 - Gestão de Reintegração Social da População Penal, Egressos e seus Familiares

Os relatórios produzidos estão localizados, na íntegra, nos arquivos inseridos na sequência dentro deste TC (Anexos D1 a D5), porém seus processos específicos estão relacionados a seguir, onde encontram-se anexos e detalhamentos de cada Relatório, de acordo com a numeração destacada:

- 1) **TC-021571.989.23-5:** Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre Fila Estadual do SUS, **disponibilizado no evento 12.2 e seus 35 Anexos nos eventos 12.4 a 12.39;**
- 2) **TC-021575.989.23-1:** Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional acerca do Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo, **disponibilizado no evento 12.2 e seus 10 Anexos nos eventos 12.3 a 12.12;**
- 3) **TC-021570.989.23-6:** Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre o Planejamento do Quadro Docente, **disponibilizado no evento 11.1 e seus 2 Anexos no evento 11.2;**
- 4) **TC-021572.989.23-4:** Relatório de Fiscalização de Natureza Operacional sobre o Atendimento Educacional Especializado (AEE) frente à política de Educação Especial do estado de São Paulo, **disponibilizado no evento 12.2 e seus 15 Anexos nos eventos 12.3 a 12.17;** e
- 5) **TC-021574.989.23-2:** Relatório de Acompanhamento sobre a Secretaria de Administração Penitenciária, **disponibilizado no evento 10.2 e seus 3 Anexos nos eventos 10.3 a 10.6.**

Referidas fiscalizações foram realizadas de acordo com o plano aprovado/determinado pelo Conselheiro Relator, envolveram órgãos e/ou entidades da administração pública estadual, e se basearam em análises de: registros administrativos (documentos e informações requisitados); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); informações da execução orçamentária e financeira do estado (Siafem/Sigeo), conforme quadro a seguir:

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

Relatórios Operacionais	Nº de órgãos e entidades (fontes de informações) requisitados	Requisições			Questionários		Nº de entrevistas e reuniões realizadas
		Efetuadas	Complementações	Enviados	Respondidos Integralmente	Respondentes	
Fiscalização de natureza operacional sobre Fila Estadual do SUS	2	15	8	3	436 (questionário Municípios) 13 (questionário dos DRS) 122 (questionário funcionários atuantes nos Núcleos de Regulação dos DRS)	644 (questionário Municípios) 17 (questionário dos DRS) 145 (questionário funcionários atuantes nos Núcleos de Regulação dos DRS)	11
Fiscalização de natureza operacional sobre o Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo	3	10	0	0	96 (visitas <i>in loco</i> às estações de trem da RMSP)	0	8
Fiscalização de natureza operacional sobre o Planejamento do Quadro Docente	2	4	1	0	0	0	14
Fiscalização de natureza operacional sobre a Educação Especial	1	5	2	2	2032 (questionário dos Professores Especializados) 91 (questionário das Diretorias de Ensino) 100 (visitas <i>in loco</i> às escolas estaduais)	3990 (questionário dos Professores Especializados) 91 (questionário das Diretorias de Ensino)	7
Sistema Prisional Paulista	1	1	1	0	0	0	0

XIII – EXPEDIENTES

Os seguintes expedientes subsidiaram o relatório das Contas do Governador, exercício de 2023 – Fiscalização Orçamentária e financeira e Fiscalização operacional:

Precatórios: Relatório de execução contábil e financeiro e operacional de precatórios judiciais e obrigações de pequeno valor do Estado

- Expediente – TC-006294.989.23-1

Outros expedientes:

- Expediente – TC-000490.989.23-3 (Arquivado):

Assunto: Requer pedido de informações ao Exmo. Sr. Governador do Estado sobre o programa Olho Vivo

- Expediente – TC-005983.989.22-9 (Arquivado):

Assunto: Ofício nº 0391/2022 - EXPPGJ, de 17 de fevereiro de 2022. Processo SEI nº 29.0001.0030452.2022-61. Autos: nº 14.0279.0000069/2022-6 - 6º PJ. Assunto: Ofício nº PJHURB nº 3291/22, solicita a elaboração de relatório circunstanciado com indicação pormenorizada da execução orçamentária estadual voltada ao combate das enchentes, apontando, ainda, a relação das verbas orçadas, empenhadas, liquidadas e pagas, indicando, por fim, a razão pela qual valores orçados não foram empenhados ou, se empenhados, a razão pela qual não foram liquidados/pagos (série histórica dos últimos três anos). Subscrito pelo Promotor de Justiça Dr. PEDRO JAVARONI MACHADO FONSECA. [MPSP 4746]

- Expediente – TC-017061.989.23-2:

Assunto: Declaração da CGE - Contadoria Geral do Estado - Secretaria da Fazenda e Planejamento, de 21/08/2023. Nº do Processo: 017.00000504/2023-08 - Interessado: Secretaria de Gestão e Governo Digital - Assunto: Financiamento BID para projeto SP Mais Digital no valor de US\$ 164.237.344,00. Subscrita pelo Secretário da Fazenda e Planejamento SAMUEL YOSHIKI OLIVEIRA KINOSHITA, pelo Subsecretário do Tesouro Estadual NERYLSON LIMA DA SILVA e pelo Coordenador da Contadoria Geral do Estado GILBERTO SOUZA MATOS. [Origem PROT21225]

- Expediente – TC-020721.989.23-4 (Arquivado):

Assunto: Ofício nº 9183029/2023-SAP-GS-AT, 06/10/2023, subscrito pelo Sr. MARCELLO STREIGINGER, Secretário de Estado da Secretaria da Administração Penitenciária. ASSUNTO: Encaminha esclarecimentos condizentes aos apontamentos suscitados, por meio do Relatório em anexo, que trata do assunto, objeto do presente expediente (Julgamento das Contas do Exercício de 2022, das Contas

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

do Governo do Estado de São Paulo, no tocante a Secretaria da Administração Penitenciária, no âmbito do Processo TC-005128.989.22. (cópia do evento 251 do referido processo)

- Expediente – TC-021580.989.23-4 (Arquivado):

Assunto: Indefinição sobre o acesso da equipe de fiscalização ao sistema Siresp da Secretaria Estadual de Saúde (SES)

- Expediente – TC-010915.989.24-8:

Ofício Nº 199/2024 - GS, de 30/04/2024, subscrito por Samuel Yoshiaki Oliveira Kinoshita, Secretário da Fazenda e Planejamento. Assunto: Processo TC-5272.989.23-7 Balanço Geral do Estado - Contas do Governador - Exercício de 2023. Informa que foram inseridas nos autos do r. processo documentações e manifestações sobre ações adotadas. [Origem PROT25103]

- Expediente – TC-022358.989.23-4:

Assunto: (DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS PREVISTAS NA LRF, NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E NAS DEMAIS NORMAS APLICÁVEIS) Declarações, datadas de 16/11/2023, subscritas pelo Secretário de Fazenda e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, Samuel Yoshiaki Oliveira Kinoshita em atendimento à legislação vigente. [Origem prot22714]

- Expediente – TC-022798.989.23-2

Assunto: Declarações da Secretaria da Fazenda (Regularidade de pagamento de precatórios, transparência, regularidade ao registro público de empresas, rateio de precatórios, cumprimento de limites)

- Expediente – TC-000004.989.24-0:

Assunto: (DECLARAÇÃO Para fins da contratação de operação de crédito externo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) Encaminha Declaração datada de 20 de dezembro de 2023, atendendo às determinações legais.

- Expediente – TC-000016.989.24-6

Assunto: Encaminha Declarações datadas de 22 de dezembro de 2023, atendendo às determinações legais. Regularidade de pagamento de precatórios, transparência, regularidade ao registro público de empresas, rateio de precatórios, cumprimento de limites.

XIV – MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO ANTERIOR

O Senhor Secretário Executivo da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), por meio do Ofício nº 198/2024 – GS, encaminhou as manifestações efetuadas pelos órgãos do Governo do Estado de São Paulo e por unidades da SFP, incumbidas do atendimento e/ou acompanhamento das determinações, recomendações e ressalvas, consignadas nos Pareceres Prévios relativos às Contas do Governador do exercício de 2021 (TC-004345.989.21-5) e do exercício de 2022 (TC-005128.989.22-5).

A seguir, transcrevemos as ressalvas, determinações e recomendações dos 2 exercícios e a opinião da fiscalização quanto ao atendimento ou não. Uma síntese das informações prestadas na documentação enviada pelo Governo do Estado, acompanhado de análise desta fiscalização quanto às posições apresentadas pelas pastas responsáveis está disponível, de forma completa no **Anexo E1**.

O quadro apresentado na sequência, intitulado “Recomendações 2022, feitas pelo Ministério Público junto ao Tribunal, incorporadas ao Parecer Prévio do TC-005128.989.22-5” é apresentado com a opinião desta fiscalização, que submetemos à avaliação do D.MPC. Nossa opinião foi formada com base nos documentos juntados no evento 49⁵⁹⁶ e, quando aplicável, em trabalhos de fiscalização. Neste caso, será citado o número do processo.

Esclarecemos que as análises da fiscalização do TCE, apontadas a seguir como “atendida⁵⁹⁷, parcialmente atendida⁵⁹⁸, não atendida⁵⁹⁹,

⁵⁹⁶ Documentos:

49-1 a 49-7 (até p. 94)
49-13 (pág. 62 a 64)
49-15; 49-16; 49-17
49-19 (p. 78/78)
49-20 (p. 142)
49-22 (p.7 a 12)
49-23 (p. 1 a 106 e 109 a 110)
49-23 (p. 114 a 144)
49-25 (p. 23 a 60)
49-26 (p. 1)
49-27 (p. 1 a 12)
49-27 (p. 18 a 48)
49-28 (p. 1 a 33)

⁵⁹⁷ Recomendação foi totalmente implementada até a data de fechamento deste relatório

⁵⁹⁸ Há evidências concretas de que algumas ações estão em andamento em montante suficiente para afirmar que, quando concluídas representarão a efetiva implementação da ressalva/ recomendação.

⁵⁹⁹ Não existem evidências concretas de que estão em andamento ações destinadas ao implemento do que foi ressalvado/recomendado.

prejudicada⁶⁰⁰ ou não mais aplicável⁶⁰¹” levam em conta, prioritariamente, o que está sendo apresentado pelo Governo do Estado nos documentos com informações juntadas para este fim, em 30/04/2024. Em casos específicos, e em se tratando de objetos de fiscalização do exercício ora em exame, as informações são também objeto de confronto e referência com as informações fornecidas no Balanço Geral do Estado do exercício de 2023 e respectivo Relatório de Instrução.

As análises apresentadas são ainda, sinalizadores de risco, a serem incluídas em matriz de risco, elaborada pela fiscalização, para definição dos objetos de auditoria dos próximos exercícios.

⁶⁰⁰ Por razões que fogem ao controle da gestão estadual, no exercício em questão, não é possível a análise quanto ao cumprimento da ressalva/recomendação. Acompanhamento permanecerá no próximo exercício.

⁶⁰¹ Por razões que fogem ao controle da gestão estadual, a ressalva/ recomendação perdeu a razão de ser, como por exemplo, em decorrência de alterações na legislação ou normativo vigente que obrigava ou determinava referida ressalva/recomendação.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR
Quadro 17 - Ressalvas e Recomendações dos Pareceres Prévios das Contas do Governador de 2021⁽¹⁾ (TC-004345.989.21) e 2022 (TC-005128.989.22)

Objeto	Ressalvas e Recomendações 2021 TC-004345.989.21-4	Ressalvas e Recomendações 2022 TC-005128.989.22-5 (*1)	CONCLUSÃO TCESP - em maio/2024 -
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	1.1.1. Utilize as contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigidos pelo art. 33 da lei nº 8080/90 e art. 49 da LC Estadual nº 791/1995.	RENOVADA PELO PARECER DE 2022 (*1): Utilize as contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigidos pelo art. 33 da lei nº 8080/90 e art. 49 da LC Estadual nº 791/1995.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	1.1.2. Constitua o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da LC nº 141/2012.	RENOVADA PELO PARECER DE 2022 (*1): Constitua o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da LC nº 141/2012.	Não Atendida
Renúncia de Receitas	1.2.1. Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas e de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento.	RENOVADA PELO PARECER DE 2022 (*1): 1.3.1 Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas e de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento;	Não Atendida
Renúncia de Receitas	1.2.2. Abstenha-se de conceder benefícios tributários sem a devida comprovação de atendimento à LRF.	1.2 O governo deverá atender o quanto determina o art. 14 da LRF, comprovando, sempre, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que o benefício fiscal iniciar sua vigência e, também, nos dois seguintes, conforme ali prescrito. RENOVADA PELO PARECER DE 2022 (*1): 1.3.3 Abstenha-se de conceder benefícios tributários sem a devida comprovação de atendimento à LRF.	Parcialmente Atendida
Renúncia de Receitas	1.2.3. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam abarcados pelas rotinas de trabalho do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo.	RENOVADA PELO PARECER DE 2022 (*1): 1.3.4 Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse Sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores.	Não Atendida

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

Renúncia de Receitas	1.2.4. Institua processos de trabalho normatizados para a realização de estudos que demonstrem a pertinência dos benefícios tributários cogitados, abrangendo não apenas análises e informações de natureza fiscal, sob responsabilidade da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também das relativas aos segmentos econômicos afetados, produzidas pelas áreas técnicas competentes, a fim de demonstrar a congruência entre a medida proposta e os resultados esperados.	RENOVADA PELO PARECER DE 2022 (*1): 1.3.6 Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos, antes da edição dos respectivos atos normativos, demonstrando a vantajosidade dos benefícios tributários em análise frente aos seus custos em receitas renunciadas, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise e seus prazos de vigência, de acordo com as áreas técnicas competentes.	Não Atendida
Renúncia de Receitas		3.5.4 Institua processos de trabalho normatizados para a realização de estudos que demonstrem a pertinência dos benefícios tributários cogitados, abrangendo não apenas análises e informações de natureza fiscal, sob responsabilidade da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também das relativas aos segmentos econômicos afetados, produzidas pelas áreas técnicas competentes, a fim de demonstrar a congruência entre a medida proposta e os resultados esperados.	
Renúncia de Receitas	1.2.5. Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos periódicos sobre os benefícios tributários vigentes, demonstrando a conveniência de sua continuidade, modificação ou exclusão.	RENOVADA PELO PARECER DE 2022 (*1): 1.3.7 Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos periódicos sobre os benefícios tributários vigentes, demonstrando a conveniência de sua continuidade, modificação ou exclusão, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise, de acordo com as áreas técnicas e demais Órgãos/Secretarias competentes.	Não Atendida
Renúncia de Receitas	1.2.6. Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais concedidos, de modo a identificar os valores renunciados e os contribuintes beneficiados pela medida.	RENOVADA PELO PARECER DE 2022 (*1): 1.3.2 Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar os beneficiários, a quem está sendo destinado o recurso público, além de garantir transparência ativa deste recurso público.	Não Atendida
Renúncia de Receitas		3.5.1 Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais que concede, de modo a conseguir identificar os contribuintes a quem está destinando importantes recursos e, portanto, privando outras políticas públicas sob sua responsabilidade.	
Renúncia de Receitas	1.2.7. Implemente, de fato, a totalidade das medidas previstas no Plano de Ação (elaborado em atendimento a determinação consignada no Parecer proferido sobre as contas do exercício de 2017).	3.5.2 Adote e implemente, efetivamente, o Plano de Ação proposto. Indique os responsáveis pela execução e os prazos previstos para sua efetiva implementação.	Não Atendida

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

Renúncia de Receitas	1.2.8. Envolve os órgãos gestores das políticas públicas pertinentes ao setor econômico beneficiado, incluindo sua manifestação nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública.	1.3.5 Estude a viabilidade de melhor aparelhar o campo funcional da Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio de seu Decreto de organização institucional, para conduzir os processos de edição de benefícios fiscais ou, alternativamente, disciplinar a matéria em decreto específico, incluindo o papel das demais Secretarias de Estado na produção e monitoramento das informações necessárias à gestão adequada das renúncias de receitas.	Não Atendida
Renúncia de Receitas		3.5.3 Envolve os órgãos gestores da política pública pertinente ao setor econômico beneficiado, incluindo sua manifestação nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública, além do interesse público.	
Renúncia de Receitas		3.3.5 Demonstrativo "Estimativa e compensação da Renúncia de Receita": As medidas de compensação que foram indicadas na LDO 2022, a saber: "Impactos a serem considerados na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2022 nos termos do inciso I do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF)" são irregulares e não possuem embasamento legal.	Não Atendida
Renúncia de Receitas		3.5.5 Prime por atender às determinações das Instruções nº 01/2020 do TCESP.	Prejudicada
Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.3.1.2 Deixe de considerar, dentre as despesas aplicadas em MDE: Valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte		Não Atendida
Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.3.2. Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do FUNDEB, os valores empenhados, mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte.		Atendida
Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.3.3. Certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para considerá-los dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino.	3.4.1 Certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para que seja considerado dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino.	Não Atendida
Emendas e Demandas parlamentares	1.1.2 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.	1.5.1 Demonstre a efetiva execução dos montantes integrais aprovados pelas LOAs de 2020 a 2022 ou comprove os respectivos impedimentos técnicos existentes, conforme critérios definidos pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício.	Parcialmente Atendida

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

Emendas e Demandas parlamentares	1.1.3 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 transparência de eventual parcela dos recursos que contém impedimento técnico.	1.5.2 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 transparência de eventual parcela dos recursos que contém impedimento técnico.	Parcialmente Atendida
Emendas e Demandas parlamentares	1.1.4 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.	1.5.3 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.	Não Atendida
Emendas e Demandas parlamentares	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.	1.5.4 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.	Não Atendida
Emendas e Demandas parlamentares	1.1.6 Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.	1.5.5 Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.	Parcialmente Atendida
Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	1.2 Envide esforços para eliminar definitivamente a utilização de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, antes mesmo do encerramento do prazo fixado pela modulação de efeitos instituída pelo Parecer das contas de 2018.		Não Atendida
Previdência Social dos Servidores	1.3 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.		Atendida
LRF - Despesa com Pessoal	1.4 Altere o procedimento contábil de registro da insuficiência financeira, deixando de considerá-la como despesa orçamentária do Poder ou Órgão responsável e, conseqüentemente, como receita orçamentária da SPPREV.		Atendida
LRF - Despesa com Pessoal		3.3.3.1 Restou frustrada a tentativa da fiscalização de confrontar os registros contábeis de reconhecimento de despesa com pessoal, com os registros de folha de pagamento de pessoal. Recomendação ao governo do estado é que designe comissão mista, com participantes da	Parcialmente Atendida

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

		Secretaria da Fazenda e Planejamento, área contábil e de despesa com pessoal; das demais Secretarias que porventura tenham participação no processamento da folha de pagamento; e da Prodesp, para que desenvolvam soluções capazes de integrar a informação do Departamento de Pessoal com a informação contábil de registro da despesa de pessoal.	
LRF - Despesa com Pessoal		3.3.3.2 Desenvolver funcionalidade auxiliar no SIAFEM e no SIGEO ou estabelecer outro mecanismo, discriminando os credores e valores que compõem os documentos emitidos (NE, NL, OB, PD e NP) para as despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica, de modo a compatibilizar o cumprimento do art. 61 e 63 da Lei 4.320/1964 com a prática de uso código de inscrição genérica permitida pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP).	Parcialmente Atendida
LRF - Despesa com Pessoal		3.3.3.3 Utilizar CPF associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica.	Não Atendida
LRF - Despesa com Pessoal		3.3.3.4 Desenvolver funcionalidade ou mecanismo para que os beneficiários e respectivos valores que compõem as despesas de pessoal sejam divulgados nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF.	Não Atendida
Acompanhamento da Dívida Ativa	1.5.1 Realize a Revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas da dívida ativa, justificando a metodologia diante do que determinam as normas e do histórico de recebimentos.	3.1.4 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, comparativamente ao histórico de recebimentos e o tempo decorrido após o vencimento dos créditos tributários. Referida revisão vem sendo prometida desde o exercício de 2016. Obs.: 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.	Atendida
Acompanhamento da Dívida Ativa	1.5.2 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	1.1.4 A Secretaria da Fazenda e Planejamento e os demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, devem promover a	Não Atendida

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

	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 61.141/2015.	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 61.141/2015. Atente, o Governo, para o atendimento às recomendações de exercícios anteriores, que ainda não foram totalmente atendidas. Apresente Plano de Ação fixando as providências, responsabilidades e prazos com que se pretende enfrentar a problemática descrita pela Fiscalização do TCESP em torno da inscrição, contabilização, cobrança e arrecadação dos créditos relacionados à Dívida Ativa.	
Sistema de Controle Interno	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 ressalva é feita quanto às suas atividades e seus registros, visando aprimoramento no que se refere à: Renúncia de Receitas e Regime Próprio de Previdência.	Parcialmente Atendida
Sistema de Controle Interno	2.2 Adote a elaboração e realize a divulgação de indicadores adequados para a validação 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 fiscalizações realizadas e entidades do terceiro setor, entre outros.		Parcialmente Atendida
Sistema de Controle Interno	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.		Não Atendida
Sistema de Controle Interno	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.		Atendida
Sistema de Controle Interno	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		Não Atendida

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

	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.		
Sistema de Controle Interno	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 estimativa das Receitas e Despesas.		Não Atendida
Sistema de Controle Interno	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.		Não Atendida
Sistema de Controle Interno	Acompanhamento do cumprimento das normas	Acompanhamento do cumprimento de leis e nomas aplicáveis em todas as áreas, incluindo-se os aspectos de transparência, que se mostram deficitários.	Parcialmente Atendida
Sistema de Controle Interno		1.2.23 Dotar o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS de condições para realizar fiscalizações contábeis e financeiras, para o exercício previsto no art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995.	Não Atendida
Sistema de Controle Interno	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.	1.2.24 Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da LC nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, e, com ênfase na verificação presencial, os resultados alcançados em termos de desempenho, qualidade e resolutividade, conforme estipulado pelo art. 46 da LC Estadual nº 791/1995 e pelo art. 42 LC nº 141/2012.	Não Atendida
Sistema de Controle Interno		1.2.25 Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Controladoria, o cumprimento da LC nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, bem como os resultados alcançados, conforme definido pelo art. 35, II, da Constituição Estadual.	Parcialmente Atendida
Sistema de Controle Interno		1.2.26 Providenciar a integração do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, mediante	Não Atendida

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

		atuação coordenada, na fiscalização do cumprimento da LC nº 141/2012, visando promover o princípio da eficiência.	
Demonstrações Contábeis	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.	3.1.5 Imobilizado – Bens Imóveis: Atualmente, os valores registrados no grupo de Imobilizado e demonstrados no Balanço Patrimonial não refletem a posição real dos bens em poder do Estado de São Paulo. Existem fortes evidências de que o Poder Executivo do Estado de São Paulo possui mais de 30.000 imóveis não reconhecidos nas demonstrações contábeis. Apenas 2.948 imóveis estão reconhecidos no Balanço Patrimonial, ou seja, pouco mais de 8% dos imóveis catalogados em Sistema de Gerenciamento de Imóveis, alimentado por todos os Órgãos Estaduais. Existem 1173 imóveis avaliados em R\$ 120 bilhões sem o respectivo registro contábil. Assim, faz-se necessário ações que: permita o reconhecimento, mensuração e avaliações periódicas dos bens imóveis, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, incluindo a totalidade dos bens de uso especial, além dos bens de uso comum do povo, que até então, inclui apenas parte das estradas.	Não Atendida
Demonstrações Contábeis	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.		
Demonstrações Contábeis		3.1.6 Imobilizado: ao final de cada exercício, cabe realizar a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo. Ao fim da depreciação e da exaustão o valor líquido contábil deve ser igual ao valor residual.	Não Atendida
Demonstrações Contábeis	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.	1.1.3 Imobilizado – Bens Imóveis: Apresente um plano de ação, com prazos determinados e responsáveis e que defina políticas setoriais de cadastramento, registro e controle imobiliário, definindo principalmente quem assume importantes tarefas de avaliações e descrições dos imóveis, serviços de engenharia pertinentes e atendimento às exigências dos cartórios de registro de imóveis. Além disso, o Plano de Ação precisa indicar os responsáveis, recursos humanos qualificados para os trabalhos de levantamento de todos os imóveis, respectivos cadastros, classificação e mensuração inicial. A política a ser definida precisa definir competências e procedimentos para identificação dos imóveis, definição da vida útil e mensuração de acordo com as normas contábeis vigentes, de modo a viabilizar o registro contábil, inclusive da depreciação. Importante que a Administração reconheça, mensure e avalie periodicamente os bens imóveis do Estado conforme preconizado pelo MCASP. A Administração deve, inclusive, revisar anualmente a vida útil e o valor residual dos itens de seu ativo, de modo	

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

		que, ao fim da depreciação e da exaustão, o valor líquido contábil seja igual ao valor residual.	
Demonstrações Contábeis	3.1.4 Balanço Patrimonial: Envide esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos e providências necessárias à adoção das regras contábeis convergentes às normas internacionais, conforme padrão contábil vigente no Brasil e determinado pelos órgãos reguladores e normatizadores da contabilidade aplicada ao setor público em especial quanto aos procedimentos que já se encontram com relevante atraso no cronograma: reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, previdenciárias, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões que, apesar de normatizados, ainda não estão devidamente apurados e contabilizados.	1.1.1 Envide esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos e providências necessárias à adoção das regras contábeis convergentes às normas internacionais, conforme padrão contábil vigente no Brasil e determinado pelos órgãos reguladores e normatizadores da contabilidade aplicada ao setor público em especial quanto aos procedimentos que já se encontram com relevante atraso no cronograma: reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, previdenciárias, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões que, apesar de normatizados, ainda não estão devidamente apurados e contabilizados.	Não Atendida
Demonstrações Contábeis	limóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, previdenciárias, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões.	2.1 Adote providências para adequação de todos os procedimentos contábeis às Normas Brasileiras de Contabilidade, especialmente no que se refere a: reconhecimento de fornecedores e contas a pagar pelo regime de competência; reconhecimento e mensuração dos bens móveis, imóveis, intangíveis e de infraestrutura; registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado; e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais por competência.	Não Atendida
Demonstrações Contábeis	3.2 Participações Societárias - Empresas estatais não dependentes e avaliação por equivalência patrimonial: Acompanhe a ocorrência de eventos subsequentes que possam impactar de forma relevante o resultado da equivalência patrimonial registrado dentre as demonstrações contábeis e, se for o caso, apresente esclarecimentos em Notas Explicativas do BGE.	3.1.3 Participações Societárias - Empresas estatais não dependentes e avaliação por equivalência patrimonial: Acompanhe eventuais eventos subsequentes que possam impactar de forma relevante no resultado da equivalência patrimonial registrado dentre as demonstrações contábeis e, se for o caso, apresente esclarecimentos em Notas Explicativas do BGE. Os eventos subsequentes compreendem atos e fatos patrimoniais ocorridos de janeiro do ano seguinte até a data de divulgação do BGE.	Não Atendida
Demonstrações Contábeis		1.1.2 Investimentos – Ativo Não Circulante: Empresas estatais dependentes e consolidação das Demonstrações Contábeis: Todas as estatais dependentes vêm acumulando recorrentes prejuízos, cujo saldo acumulado em 2022 somou R\$ 13,27 bilhões (em 2021 foi R\$ 11,98 bilhões e, em 2020 R\$ 9,67 bilhões). Isso representa preocupante situação, pois tais empresas recebem recursos orçamentários da fonte	Não Atendida

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

		tesouro para custeio de pessoal e outras despesas de manutenção, e por isso são consideradas dependentes. Além disso, recebem recursos a título de subscrição de ações para aumento de capital, também fonte do tesouro. <u>Medidas de saneamento e de gestão devem ser tomadas evitando-se o consumo desmedido de recursos públicos.</u> Constantes prejuízos podem, no futuro, inviabilizar a atividade de importantes serviços públicos.	
Demonstrações Contábeis		3.1.2 Investimentos permanentes: 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, principalmente, dentre a conta "Outros".	Não Atendida
Demonstrações Contábeis		3.2 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL: 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. Recomenda-se a retificação.	Atendida
Precatórios e Utilização de Depósitos Judiciais	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.		Não Atendida
Parcerias Público Privadas	3.5 Apresente, dentre as notas explicativas apresentadas no BGE, os esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis de cada uma das PPPs contratadas e a contratar, por modalidade de aplicação utilizada, além de explicar divergências que vêm sendo identificadas entre o montante registrado no RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação "67".	3.3.1 A Contadoria deve apresentar, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, os esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis de cada uma das PPPs contratadas e a contratar, por modalidade de aplicação utilizada, além de explicar divergências que vêm sendo identificadas entre o montante registrado no RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação "67".	Parcialmente Atendida
LRF - Metas Fiscais		3.3.2 Demonstrativo de Resultado Primário e Resultado Nominal: De acordo com o MDF, demais valores que não tenham sido considerados	Não Atendida

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

		nos itens anteriores, que impactam na variação da Dívida Consolidada e que sejam identificados como fatores de divergências entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, devem ser incluídos nessa linha e os esclarecimentos correspondentes a tais valores devem constar em nota explicativa (MDF, 12ª. Edição - p. 277 e 278). No Relatório do 6º bimestre republicado (BGE 2022, p. 246), esse valor ficou positivo de R\$ 12.043.254 mil e, a nota explicativa apresentada, não esclarece referido montante, o que se recomenda seja adotado doravante, em referido demonstrativo da LRF. Haverá de ter Nota Explicativa sobre Outros Ajustes, que esclareça quais valores estão incluídos no ajuste.	
LRF - Metas Fiscais		3.3.4 Demonstrativo de Metas e Projeções Fiscais: Realize a adequação do demonstrativo que compõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º, §1º da LRF) – Metas e Projeções Fiscais, que vem sendo elaborado em desconformidade ao que determina o Manual de Demonstrativos Fiscais.	Não Atendida
Acompanhamento Orçamentário e Financeiro	3.8 Registre apropriadamente a participação efetiva e proporcional da arrecadação oriunda das vendas na modalidade e-commerce (recomendação incluída por proposta do e. Conselheiro Antonio Roque Citadini na sessão plenária que apreciou as presentes contas).		Não Atendida
Acompanhamento Orçamentário e Financeiro		3.1.1 Caixa e Equivalentes de Caixa: Elaboração de instrução ou instrumento normativo que padronize a utilização das contas bancárias por tipo (D, V e P) utilizadas pelo Poder Executivo.	Não Atendida
Acompanhamento Orçamentário e Financeiro		3.1.1.1 Caixa e Equivalentes de Caixa: Envide esforços para levantar e controlar de forma centralizada as contas bancárias ativas e inativas vinculadas aos CNPJs da gestão estadual, em especial do Poder Executivo ou elabore Instruções que padronizem os procedimentos de controles das contas bancárias a serem realizados pelas Unidades Gestoras. O entendimento é de que deve haver uma unidade centralizada, capaz 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.	Não Atendida
Acompanhamento Orçamentário e Financeiro		3.1.1.2 Caixa e Equivalentes de Caixa: Elabore Manual ou Instrução contendo orientações sobre a padronização das conciliações bancárias	Não Atendida

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

		realizadas pelas demais Unidades Gestoras do Poder Executivo Estadual.	
Acompanhamento Orçamentário e Financeiro		3.1.1.3 Caixa e Equivalentes de Caixa: Inicie estudos para implementar Sistema informatizado que permita a realização do cruzamento entre os saldos de extratos bancários e aqueles existentes no Siafem (Prodesp) para auxiliar o processo de conciliação bancária no Estado de São Paulo.	Não Atendida
Acompanhamento Orçamentário e Financeiro		3.1.1.4 Caixa e Equivalentes de Caixa: Realize o ajuste do roteiro contábil para o processamento do registro na conta corrente tipo "D" referente ao pagamento dos servidores de modo que a identificação contábil desses dispêndios seja possível.	Não Atendida
Sistema de Controle Interno		3.1.1.5 Caixa e Equivalentes de Caixa: Inclusão no Plano Anual de Auditoria do Controle Interno as atividades voltadas: Normas e Políticas Contábeis; Registros e Procedimentos Contábeis; Arrecadação; Controle da Conta Única; Contabilização da arrecadação e conciliação bancárias dos ingressos; Contabilização dos pagamentos efetuados e controles efetivados; Levantamento das Contas Bancárias, Movimentações e Conciliações Contas e Controle de Saldos; Aplicações Financeiras em Títulos de Liquidez Imediata gerenciadas pelo Tesouro Estadual; e Aplicação Financeira – Fundo SPII.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.1 Elabore e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15-08-2023.	1.2.1 Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15/08/2023, de acordo com a ordem exigida pelo art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e pelo art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; pelo art. 24, §1º, da LC Estadual nº 791/95; e pelo art. 95, §2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017.	Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.2 Envie a Programação Anual de Saúde ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012	1.2.2 Enviar a Programação Anual de Saúde (PAS) ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da LC nº 141/2012.	Parcialmente Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.3 Utilize o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA).	1.2.3 Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA), conforme previsto pelo art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017.	Não Atendida

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

Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.4 Desenvolver programas, ações, indicadores e metas orçamentários em conformidade com os objetivos, os indicadores e as metas do PES e da PAS, de modo a evitar a falta de correspondência de indicadores e metas, e para dar cumprimento ao art. 30, §1º, da LC nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da LC Estadual nº 791/95.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.5 Relacionar metas e prioridades para LDO provenientes de metas estipuladas na PAS correspondente, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da LC nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da LC Estadual nº 791/95.	Parcialmente Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.4 Contemple integralmente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA.	1.2.6 Contemplar integralmente e explicitamente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA correspondente, de modo a dar atendimento ao art. 31 da Lei nº 8.080/1990.	Parcialmente Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.7 Evitar o uso do rateio por número de habitantes como metodologia exclusiva nos programas de repasse de recursos aos municípios, considerando a revogação promovida pelo art. 47 da LC nº 141/2012, e adotar metodologia implementando o critério de necessidades de saúde da população, levando em conta as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.8 Efetuar a transferência da parcela da receita de impostos e transferências estipuladas no art. 6º da LC nº 141/2012 para a conta bancária 1300097-7 do Fundes, de forma automática e correspondente às dotações consignadas a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos preconizados pelo art. 34 da Lei 8.080/1990.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.9 Formalizar documento jurídico entre a SES com as Secretarias e as entidades da administração indireta vinculando-os à coordenação e ao cumprimento de objetivos e metas da SES quando da utilização de recursos oriundos do Fundes, nos termos do art. 1º combinado com o art. 4º, I, da LC Estadual nº 204/1978, inclusive para caracterizar a responsabilidade específica da SES para fins apuração da aplicação dos recursos mínimos em ASPs.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.10 Pôr em funcionamento o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – Fundes, criado pela LC Estadual nº 204/1998 e regulamentado pelo Decreto nº 40.200/1995 e alterações posteriores.	Não Atendida

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

Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.11 Elaborar demonstrações contábeis (segregadas) do Fundes, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da LC nº 101/2001.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.12 Providenciar para que o extrato das contas bancárias 01300097-7 e 01300077-2 da Agência 01897 do Banco do Brasil, informadas como as utilizadas para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) das parcelas dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do Fundes, permita a identificação dos credores nos pagamentos, nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da LC nº 141/2012.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.13 Submeter a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município do período de 2024 a 2027 à apreciação do Conselho Estadual de Saúde, conforme exigido pelo art. 19 da LC nº 141/2012.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.15 Priorizar a realização de transferências de recursos do Fundes diretamente aos Fundos Municipais de Saúde segundo os critérios aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde, de forma regular e automática, independentemente da formalização de ajustes e termos de adesão, considerando o disposto no art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012 e no art. 25 da LRF.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.5 Utilize contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigidos pelo art.33 da lei nº 8.080/90 e art.49 da LC estadual nº 791/1995.		Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.6 Empregue o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art. 14 da LC nº 141/2012.		Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.7 Explícite a metodologia e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19, §2º, da LC nº 141/2012.	1.2.14 Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19 da LC nº 141/2012.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.8 Divulgue, por meio dos RDQAs, as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução, conforme dispõe o Art. 36, II, da LC nº 141/2012.	1.2.22 Elaborar RDQA com o conteúdo mínimo exigido pelo art. 36 da LC nº 141/2012, expondo o cotejo entre os dados de oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e	Não Atendida

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

		conveniada com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação; bem como informando adequadamente e integralmente as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução.	
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.9 Limite o uso de código de inscrição genérica a empenhos de credores internacionais e situações excepcionais, devendo ser previstas em norma.	1.2.16 Normatizar o uso de código de inscrição genérica no SIAFEM, limitando o uso para emissão de documentos (NE, NL, OB, PD e NP) de despesas de credores internacionais, situações excepcionais e, desde que exista mecanismo discriminando credores e valores por documento (NE, NL, OB, PD e NP) emitido, de despesas de pessoal.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.10 Desenvolva funcionalidade para que as listas de CPFs e valores que compõem uma folha de pagamento sejam alimentadas no SIAFEM e consequentemente disponibilizadas no SIGEO.	1.2.17 Desenvolver funcionalidade auxiliar no SIAFEM e no SIGEO ou estabelecer outro mecanismo, discriminando os credores e valores que compõem os documentos emitidos (NE, NL, OB, PD e NP) para as despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica, de modo a compatibilizar o cumprimento do art. 61 e 63 da Lei 4.320/1964 com a prática de uso código de inscrição genérica permitida pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP).	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	4.11 Determine o uso no SIAFEM de CPF associado a servidor nas rotinas de apropriação da folha de pagamento e de baixa por pagamento centralizado da folha nas unidades da administração direta.	1.2.18 Utilizar CPF associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.19 Desenvolver funcionalidade ou mecanismo para que os beneficiários e respectivos valores que compõem as despesas de pessoal sejam divulgados nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.20 Zelar pela divulgação de dados fidedignos no Siops, conforme demandado pelo art. 39, § 2º, da LC nº 141/2012.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.21 Divulgar, por meio da internet, os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral do Estado e de auditoria do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, com adoção de cautelas em casos de sigilo e dados sensíveis.	Não Atendida
Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde		1.2.24 Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da LC nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, e, com ênfase na verificação presencial, os resultados alcançados em termos de desempenho, qualidade e resolutividade, conforme estipulado pelo art. 46 da LC Estadual nº 791/1995 e pelo art.42 LC nº 141/2012.	Não Atendida

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

Planejamento Orçamentário	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 a dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados.	2.2 Avaliação de desempenho orçamentário: Na elaboração das Leis Orçamentárias, em especial o PPA 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, viabilizando a busca por equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, meta que deverá ser mantida sob permanente vigilância. Ponderamos que, a coerência entre resultados de indicadores e metas e a sua vinculação com o produto que será disponibilizado à sociedade, assim como o resultado almejado, além do equilíbrio entre a dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento focado em resultados.	Parcialmente Atendida
Planejamento Orçamentário		2.3 Alterações Orçamentárias: Para as alterações orçamentárias que representam transposições, remanejamentos ou transferências, em cada Decreto estadual pertinente, faça a administração constar as devidas justificativas para redução de recursos de uma política pública e suplementação em outra.	Não Atendida
Planejamento Orçamentário		5.1 Recomenda-se revisão da classificação orçamentária funcional programática das despesas destinadas à Educação de Jovens e Adultos - EJA, pois atualmente não há segregação da informação por subfunções específicas, da forma preconizada pela Lei nº 4320/64 e Portaria Da Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (SOF/SETO/ME) nº 42 de 14/04/1999.	Não Atendida
Previdência Social dos Servidores	6.1 Alinhe-se com a Secretaria da Fazenda e Planejamento 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.		Atendida
Previdência Social dos Servidores	6.2 Envide 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.	4.1 Envide esforços 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.	Não Atendida
Previdência Social dos Servidores	6.3 Continue a envidar esforços para o provisionamento do passivo e para o registro em contas de controle do Passivo	4.2 Continue a envidar esforços para o provisionamento do passivo e para o registro em contas de controle do Passivo Contingente nas	Atendida

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

	Contingente nas ações judiciais na qual a SPPREV é parte, a fim de que promova o acautelamento financeiro dos cofres públicos quanto ao risco de saída desses recursos.	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.	
Previdência Social dos Servidores	6.4 Constitua e atualize conta de Provisões no Balanço Patrimonial para o provisionamento de ações/ sentenças judiciais que vêm crescendo ano após ano.	4.3 Constitua e atualize conta de Provisões no Balanço Patrimonial para o provisionamento de ações/sentenças judiciais que vêm crescendo ano após ano.	Atendida
Previdência Social dos Servidores	6.5 Defina e implemente rotinas consistentes de validação nas informações constantes de todas as bases de dados, gerenciadas ou não pela SPPREV, antes de enviá-las ao atuário para realização das reavaliações atuariais, com vistas a identificar inconsistências nos dados fornecidos, realizando a correção ou a complementação das informações necessárias.	4.4 Defina e implemente rotinas consistentes de validação nas informações constantes de todas as bases de dados, gerenciadas ou não pela SPPREV antes de enviá-las ao atuário para realização das reavaliações atuariais, com vistas a identificar inconsistências nos dados fornecidos, realizando a correção ou a complementação das informações necessárias.	Atendida
Previdência Social dos Servidores	6.6 Adote os critérios estabelecidos na NBC TSP 15 para a fidedigna mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial.	4.5 Adote os critérios estabelecidos na NBC TSP 15 para a fidedigna mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial.	Não Atendida
Previdência Social dos Servidores	6.7 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.	4.6 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.	Parcialmente Atendida
Previdência Social dos Servidores	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.	1.7.1 Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MF 464/2018 observando os critérios da Instrução Normativa nº 7 de 2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência.	Não Atendida
Previdência Social dos Servidores		1.7.2 Apresente estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo, embasando-se em estudo técnico de impacto administrativo, financeiro, patrimonial e atuarial, além de outras diretrizes previstas no art. 57 da mesma Portaria.	Não Atendida
Previdência Social dos Servidores		4.7 Apresente plano de amortização conforme art. 55 da Portaria nº MTP 1.467/22, observando os critérios legais, 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,	Não Atendida

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

		financeiro, patrimonial e atuarial, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de SP.	
Previdência Social dos Servidores		1.7.3 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, 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 LC Estadual nº 1.010/2007.	Não Atendida
Dívida Pública		1.4.1 Acordo de Renegociação da dívida pública com a União: 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.	Não Atendida
Serviços Terceirizados		1.6.1 Realize estudos técnicos nos contratos que vêm sendo celebrados por seus Órgãos Estaduais e respectivas Unidades Gestoras, apurando aqueles que constituem substituição de mão de obra em atividade finalística da entidade e que, portanto, deve ser contabilizada em elemento de despesa 34 – Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.	Não Atendida

Fonte: Elaborado pela fiscalização com base nas informações contidas no TC-004345.989.21, TC-005128.989.22 e evento 49 deste TC-005272.989.23-7.

(*) Exceto as que constaram como atendidas – posição da fiscalização em maio/2023), no TC-005128.989.22, evento 99.19, p. 1598 a 1616

(*1) Parecer favorável à aprovação das Contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2022, consignando a renovação de ressalvas não atendidas, relativamente ao Parecer das contas de 2021, e ressalvas e recomendações contidas no voto proferido pelo Relator.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR
Quadro 18 - Recomendações 2022, feitas pelo Ministério Público junto ao Tribunal, incorporadas ao Parecer Prévio do TC-005128.989.22-5

Recomendações 2022, feitas pelo Ministério Público junto ao Tribunal, incorporadas ao Parecer Prévio TC-005128.989.22-5	SITUAÇÃO TCE - em maio/2024
Ao Governo do Estado de São Paulo:	
a) reiterando comando fixado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2020, "realize e divulgue estudos específicos sobre a necessidade de pessoal para cada órgão, estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo, redimensionando, observadas as mesmas restrições, as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários, realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e imprescindíveis à adequada prestação de serviços públicos".	Não Atendida
b) considerando o impacto financeiro que a apreciação da ADI nº 6.593/SP pode trazer ao Estado, planeje sua alocação de despesas de modo a dar pleno cumprimento ao artigo 255 da Constituição Estadual e ao artigo 212 da Constituição da República.	Não Atendida
c) divulgue a relação (com seus resumos) e indique o fiscal de todos os contratos celebrados, na conformidade do art. 7º, inciso VI e art. 8º, §1º, inciso IV, da LAI.	Não Atendida
d) publique as íntegras dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, as atas de adesão ao Sistema de Registro de Preços e os relatórios de licitações fracassadas e/ou desertas (anonimizando, sempre que necessário, os dados protegidos pela LGPD), conforme art. 7º, inciso VI, e art. 8º, §1º, inciso IV, ambos da LAI.	Parcialmente Atendida
e) garanta a divulgação de informações atualizadas das renúncias de receitas, inclusive do seu histórico (art.7º, incisos II e VI; art. 8º, caput; e art. 8º, §3º, inciso VI, da LAI).	Não Atendida
f) proceda à divulgação, no Portal da Transparência, do Plano Estadual de Saúde, do Plano Estadual de Educação e do Relatório de Gestão Estadual de Saúde, nos termos do art. 9º, II, da LAI e do art. 37, caput, da CF/1988 (princípio da publicidade).	Parcialmente Atendida
g) assegure a publicação de rol de informações desclassificadas nos últimos doze meses (art. 30, inciso I, da LAI) e de rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura (art. 30, inciso II, da LAI).	Não Atendida
h) possibilite, via Portal da Transparência, a gravação de relatórios em diversos formatos em relação: i) aos contratos firmados pelo ente; ii) aos critérios de transferências voluntárias realizadas; iii) ao conjunto de dados referentes às renúncias fiscais; e iv) às licitações, dispensas, inexigibilidades e atas de adesão ao SRP, conforme art. 8º, §3º, inciso II, da LAI.	Parcialmente Atendida
i) disponibilize ferramenta de pesquisa (com filtros específicos) que permita a visualização de dados referentes ao RREO, às renúncias fiscais, aos critérios de transferências voluntárias recebidas e aos relatórios referentes à Transparência da Gestão Fiscal, de modo a efetivar o art. 8º, §3º, inciso I, da LAI.	Não Atendida
j) publique o número de diárias usufruídas por afastamento, tendo em vista as exigências do art. 48 -A, I, da LC nº 101/2000; art. 3º, incisos I, II, III, IV e V; art. 7º, inciso VI; e art. 8º da LAI; art. 37, caput, da CF/1988 (princípio da publicidade); e art. 8º, inciso I, "e", do Decreto nº 10.540/2020.	Parcialmente Atendida
À Secretaria de Estado da Saúde:	
a) providencie sistema informatizado que demonstre a composição detalhada dos custos individualizados das atividades inerentes aos contratos de gestão, de modo a viabilizar a aferição da economicidade das parcerias firmadas com o Terceiro Setor.	Não Atendida

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

b) aprimore o acompanhamento e a fiscalização dos Contratos de Gestão celebrados com as Organizações Sociais, inclusive por meio da compatibilização do quantitativo de servidores destinados a esta finalidade.	Não Atendida
c) aperfeiçoe a formalização de contratações públicas no âmbito do Terceiro Setor , em especial no que se refere ao detalhamento do plano de trabalho e ao rateio de despesas administrativas, conforme diretrizes do Comunicado SDG nº 25/2023.	Não Atendida
d) exija das entidades beneficiárias de repasses a divulgação , em portais eletrônicos, de informações sobre as atividades e resultados dos Contratos de Gestão , conforme detalhado no Comunicado SDG nº 16/2018.	Não Atendida
e) estabeleça mecanismos mais efetivos para a participação da sociedade civil (seja diretamente ou por meio de Conselhos Sociais) no monitoramento e acompanhamento dos Contratos de Gestão , assegurando a representação dos interesses da população e promovendo a transparência e a accountability em todo o processo.	Parcialmente Atendida
f) realize campanhas de conscientização sobre a importância de cuidados pré-natais, parto seguro e atenção neonatais , enfatizando os benefícios para a saúde da mãe e do recém-nascido.	Não Atendida
g) amplie a oferta de exames para prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e do câncer de mama.	Não Atendida
h) auxilie os municípios em ações de busca ativa , identificando crianças que não estão com a cobertura vacinal completa, de modo a assegurar a imunização adequada.	Não Atendida
i) aperfeiçoe o monitoramento dos tempos de espera e dos fluxos de regulação interhospitalar , identificando gargalos e implementando medidas corretivas para reduzir os atrasos e melhorar o fluxo de pacientes.	Não Atendida
j) estabeleça uma gestão eficiente da cadeia de suprimentos de medicamentos , desde a aquisição até a distribuição nas farmácias ambulatoriais, o que passa por um melhor monitoramento de estoques, ajuste na previsão de demanda e coordenação com os fornecedores.	Não Atendida
k) promova a integração entre os diferentes níveis de atenção à saúde , visando a otimização do fluxo de pacientes e a redução do tempo de espera por leitos.	Não Atendida
l) estimule a inovação no setor, implementando novas tecnologias que facilitem o acesso aos serviços de saúde e otimizem os processos de integração da rede de atenção.	Não Atendida
À Controladoria Geral do Estado	
a) na estruturação administrativa/funcional em curso, considere as recomendações/determinações anteriormente expedidas por esta Corte de Contas ao Sistema de Controle Interno Estadual , notadamente nos Pareceres Prévios de 2014 a 2021 – no que ainda for aplicável –, bem como as orientações consolidadas no Manual de Controle Interno publicado pelo TCESP.	Parcialmente Atendida
À Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)	
a) adote providências com vistas a assegurar a cada Unidade Prisional equipe de saúde , nos parâmetros da Deliberação CIB n. 62/2012 e da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP.	Parcialmente Atendida
b) promova a regularização das Unidades Penitenciárias no tocante aos alvarás e laudos técnicos da Defesa Civil, do Corpo de Bombeiros e da Vigilância Sanitária.	Parcialmente Atendida
c) garanta o fornecimento de bens de consumo em quantidade suficiente para atender às necessidades básicas dos custodiados (alimentação, água, vestimenta, itens de higiene, medicação etc.), bem como tome providências em relação à precarização da estrutura física das celas (fornecimento de camas/colchões, adequação da iluminação, dedetização das dependências etc.), em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.	Parcialmente Atendida



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

d) proceda à formulação ou a conclusão , se for o caso, da política estadual de reintegração social , no intuito de fortalecer os instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização social do preso e, bem assim, garanta a fixação de dotação orçamentária compatível com a demanda relacionada às ações em andamento.	Parcialmente Atendida
e) garanta recursos orçamentários para o censo penitenciário e proceda à sua realização , de modo a obter informações precisas e confiáveis para a elaboração e execução das políticas públicas relacionadas à área.	Parcialmente Atendida

Fonte: Elaborado pela fiscalização com base nas informações contidas no TC-005128.989.22 e evento 49 deste TC-005272.989.23-7.

XV – SÍNTESE DO APURADO
Tabela 269 - Síntese do Apurado 2023, comparativo com anos anteriores Em R\$ milhões

SÍNTESE DO APURADO	2021		2022		2023	
	R\$	%	R\$	%	R\$	% Evolução
Superávit/Déficit Orçamentário - Consolidado- atualizados pelo IPCA (percentual da receita arrecadada)	6.274	2,13%	9.314	2,90%	-1.573	-0,51%
Evolução da Receita Tributária (*1)	228.842	22,87%	252.709	10,43%	222.383	-12,00%
Despesas com Propag. e Publicidade (*2)	322	47,90%	244	-24,34%	237	-3,03%
Evolução do Disponível	69.767	57,71%	81.877	17,36%	69.518	-15,09%
Evolução do Passivo Circulante	94.031	39,11%	82.613	-12,14%	87.193	5,54%
Dívida Ativa	347.479	3,18%	375.315	8,01%	408.021	8,71%
(-) Ajuste a valor recuperável	176.209	4,87%	224.407	27,35%	329.148	46,67%
(=) Dívida Ativa após Ajuste	171.270	1,50%	150.908	-11,89%	78.873	-47,73%
Dívida Interna	263.811	-2,59%	274.757	4,15%	290.683	5,80%
- Ajuste Fiscal	244.950	-2,56%	256.387	4,67%	272.498	6,28%
Dívida Externa	30.778	1,44%	28.503	-7,39%	25.919	-9,07%
Precatórios e Sentenças Judiciais - Saldo	26.408	-0,91%	29.079	10,12%	30.739	5,71%
Precatórios e Obrigações de Pequeno Valor - Pagamentos pelo TJSP	5.497	12,58%	7.283	32,48%	11.319	55,42%
Precatórios - Repasses ao TJ	8.103	131,54%	6.084	-24,92%	7.081	16,39%
Despesas com Pessoal e Reflexos (*3)	90.088	45,77%	102.081	44,55%	113.814	49,62%
- Poder Executivo	76.151	38,69%	86.901	37,93%	97.009	42,29%
- Poder Legislativo	1.818	0,92%	1.944	0,85%	2.205	0,96%
- Poder Legislativo (ALESP)	908	0,46%	974	0,43%	1.136	0,50%
- Poder Legislativo (TCESP)	910	0,46%	970	0,42%	1.069	0,47%
- Poder Judiciário	9.652	4,90%	10.536	4,60%	11.841	5,16%
- Poder Judiciário (TJ)	9.586	4,87%	10.475	4,57%	11.771	5,13%
- Poder Judiciário (TJM)	66	0,03%	61	0,03%	70	0,03%
- Ministério Público	2.467	1,25%	2.700	1,18%	2.758	1,20%
Ensino - incluindo inativos	50.584	30,45%	59.387	31,61%	62.719	33,66%
Ensino - excluindo inativos (*4)	42.366	25,50%	48.548	25,84%	48.053	25,90%
Saúde - incluindo glosa por recursos não movimentados pelo FUNDES (*5)	0	0,00%	0	0,00%	22.019	11,82%
Saúde - incluindo glosa por despesas executadas sem responsabilidade específica da SES/SP (*5)	19.756	11,89%	18.611	9,98%	20.549	11,03%
Saúde - se desconsiderado o art. 2º da LC 141/2012 (*5)	21.151	12,73%	23.964	12,85%	23.692	12,71%
Resultado Primário previsto LDO (*6)	14.054	196,62%	17.035	21,21%	13.705	-19,55%
Resultado Primário realizado (*6)	41.890	109,87%	21.151	-49,51%	5.069	-76,03%

Resultado Nominal previsto LDO	6.226	-132,04%	4.707	-24,40%	-4.373	-192,90%
Resultado Nominal realizado	34.360	-520,20%	-47	-100,14%	-23.079	49003,68%
Dívida Consolidada Líquida	249.588	-9,21%	264.679	6,05%	293.566	10,91%
Passivo Atuarial	811.572	-14,85%	767.156	-5,47%	973.831	26,94%

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

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

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

(*4) Total das despesas = Despesa bruta (R\$ 62.718.941 mil), deduzidas das exclusões (R\$ 14.460.230 mil) e glosas com despesas não deduzidas pela gestão estadual (R\$ 215.237 mil)

(*5) - **Em 2023:** Instrução conclui que: Nesse contexto, considerando-se que um único exercício não foi suficiente para implementar todas as recomendações advindas de exercícios anteriores, pode-se concluir que o cumprimento do limite mínimo de 12% para alocação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) foi efetivado.

Em 2022: Considera exclusões/glosas justificadas por "Despesas não financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde" = **0,00% (R\$ 0,00)**.

- Se exclusões/glosas justificadas por "despesas sem responsabilidade específica da SES/SP (despesas sob outras Secretarias e sem convênio delineando a coordenação da SES/SP exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e atendendo à exigência do art. 4º, inciso I, da mesma lei, quando há financiamento total ou parcial pelo FUNDES de programas integrados de saúde não desenvolvidos pela SES/SP)" = **11,89% (R\$ 19.756 milhões)**.

- Se desconsiderados os dispositivos legais (art. 2º da LC 141/2012) que regulamentam os recursos SUS e as condições para aplicação dos recursos em ASPS = **12,73% (R\$ 21.151 milhões)**.

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

Em 2020, 321,37%, em 2021, 198,07%, em 2022, 24,16% e em 2023, -63,02%.

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

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

XVI – PROPOSTA DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO EXERCÍCIO E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

A seguir são apresentadas as propostas de determinações e/ou recomendações emitidas após as análises e conclusões originárias dos trabalhos de fiscalização e auditoria apresentados no decorrer deste relatório.

Referidas propostas estão divididas por assuntos ou áreas de interesse e dirigidas, de forma centralizada ao Governador do Estado ou representantes que venham a ser indicados.

A implementação dessas medidas contribuirá significativamente para fortalecer a transparência, a responsabilidade fiscal e a eficiência na gestão dos recursos públicos no Estado de São Paulo.

Diante do exposto, os autos são submetidos à consideração superior, para s.m.j., determinar e recomendar:

Ao Governador do Estado de São Paulo, por intermédio de seus órgãos e entidades, que:

XVI.1 PROPOSTAS DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

PLANEJAMENTO E LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

1.1. PLANO PLURIANUAL (PPA):

1.1.1. Aprimoramento do Planejamento Orçamentário⁶⁰²:

1.1.1.1. Análise detalhada de necessidades: Realizar estudos de necessidades detalhados para cada programa antes da formulação do orçamento, envolvendo uma avaliação das demandas históricas e projeções de crescimento ou mudança.

1.1.1.2. Planejamento baseado em evidências: Utilizar dados e análises de execução passada para ajustar as previsões orçamentárias, evitando estimativas excessivamente conservadoras ou otimistas.

1.1.1.3. Flexibilidade Planejada: Incorporar um mecanismo de revisão orçamentária semestral, permitindo ajustes baseados em mudanças contextuais e resultados de desempenho, minimizando ajustes abruptos e garantindo que o financiamento esteja alinhado com as necessidades reais dos programas.

⁶⁰² Ao ajustar a previsão orçamentária para estar mais alinhada com as necessidades dos programas e minimizar ajustes abruptos, esta recomendação busca estabilizar a execução financeira e operacional, evitando desvios que impactam a capacidade de atingir metas programáticas.

1.1.2. Fortalecimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação⁶⁰³:

1.1.2.1. Desenvolvimento de Indicadores Técnicos: Refinar os indicadores de desempenho, assegurando que sejam SMART (Específicos, Mensuráveis, Atingíveis, Relevantes e Temporais);

1.1.2.2. Aperfeiçoamento do SimPPA:

- a. Capacidade de análise histórica⁶⁰⁴:** O sistema deve ser aperfeiçoado de modo a suportar análises longitudinais, permitindo aos usuários acessarem e analisar dados históricos de maneira intuitiva e eficiente. Isso facilitará a compreensão das tendências ao longo do tempo e a avaliação do impacto das políticas implementadas.
- b. Visualizações Gráficas Avançadas:** Incorpore funcionalidades que suportem a criação de visualizações gráficas dinâmicas e interativas, tais como gráficos, mapas e painéis informativos, ao novo sistema de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual do Estado de São Paulo. Essas ferramentas visuais são essenciais para uma apresentação clara e compreensível dos dados, melhorando significativamente a interpretação e a tomada de decisões informadas. A implementação dessas funcionalidades se mostra crucial não apenas para o monitoramento e avaliação dos numerosos programas abarcados pelo plano, mas também para o aprimoramento dos processos de controle interno, externo e social.
- c. Relatórios Gerenciais Personalizáveis:** Incorpore ferramentas flexíveis para a criação de relatórios gerenciais que atendam às necessidades específicas das diferentes pastas. Isso deve incluir a possibilidade de personalizar os relatórios conforme os requisitos do usuário, facilitando a disseminação de informações relevantes e oportunas.

1.1.2.3. Normativas Claras: Estabelecer um manual de procedimentos padrão para o monitoramento e avaliação, incluindo cronogramas específicos para revisões regulares, critérios de avaliação e protocolos para ações corretivas.

1.1.3. Implementação de Programa Contínuo de Treinamento⁶⁰⁵:

⁶⁰³ Melhorar a qualidade dos registros administrativos e a confiabilidade dos indicadores ajudará a obter um sistema de monitoramento e avaliação consistentes. Isso permitirá identificar desvios de forma eficiente, assegurando uma avaliação mais precisa e contribuindo para a melhoria contínua do planejamento e da execução das políticas públicas.

⁶⁰⁴ Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 40/2024, item 14

⁶⁰⁵ A capacitação constante dos gestores pode melhorar a implementação e administração dos programas, aumentando a eficiência operacional e alinhando melhor as práticas às expectativas estratégicas e legais. Isso também pode fortalecer o compliance e melhorar o alinhamento estratégico dos programas com os objetivos do governo.

1.1.3.1. Capacitação em Gestão de Projetos: Oferecer cursos regulares em gestão de projetos e políticas públicas para os gestores de programas, focando em planejamento estratégico, gestão financeira e técnicas de avaliação de impacto.

1.1.3.2. Treinamento em Ferramentas Analíticas: Prover treinamentos em ferramentas de análise de dados e software de monitoramento, garantindo que os gestores possam utilizar plenamente os sistemas de informação para tomar decisões baseadas em evidências.

1.1.3.3. Workshops e Seminários: Organizar workshops semestrais e seminários com especialistas externos para trazer novas perspectivas e práticas inovadoras no campo da gestão pública e avaliação de políticas.

1.1.4. Aperfeiçoamento do SimPPA ou de outro sistema em uso para garantir a preservação de um histórico completo e registros meticulosos de todas as interações conduzidas pela área de planejamento, ou a criação de um Manual de Procedimentos de Comunicação e Registro.

1.1.4.1. Elaborar um manual detalhado que defina protocolos específicos para a comunicação e o registro de atividades relacionadas ao planejamento e execução dos programas. Este manual deverá incluir:

- a. Formatos Padronizados de Documentação:** Estabelecer *templates* ou formatos padronizados para a documentação de decisões, alterações nos programas e interações chave, garantindo que todas as informações relevantes sejam coletadas e armazenadas consistentemente.
- b. Cronograma de Revisões e Atualizações:** Definir um cronograma regular para a revisão e atualização dos registros, assegurando que os dados se mantenham atuais e reflitam com precisão o estado dos programas.

1.1.4.2. Reuniões Regulares de Coordenação: Organizar reuniões periódicas entre os diversos setores envolvidos no planejamento e execução dos programas para garantir a comunicação direta e eficaz. Essas reuniões serviriam para:

- a. Atualizações de Status:** Compartilhar atualizações sobre o progresso dos programas, discutir desafios e adaptar estratégias conforme necessário.
- b. Documentação de Reuniões:** Manter registros escritos detalhados de todas as discussões e decisões tomadas durante as reuniões, que devem ser arquivados e acessíveis para consulta futura.

1.1.5. Implementar um sistema de *accountability* (responsabilização) integrado que vincule a avaliação de desempenho dos gestores de programas aos resultados alcançados, conforme as metas estipuladas no PPA. Este sistema deve incluir⁶⁰⁶:

1.1.5.1. Mecanismos de Transparência: Publicação regular dos avanços dos programas, incluindo sucesso e falhas, para aumentar a visibilidade e o escrutínio público.

1.1.5.2. Critérios Claros de Avaliação: Desenvolvimento de critérios claros e objetivos para a avaliação do desempenho dos gestores, baseados em dados quantitativos e qualitativos dos resultados dos programas.

1.1.5.3. Incentivos e Consequências: Estabelecimento de um sistema de incentivos e consequências, onde bons desempenhos são reconhecidos e recompensados, enquanto falhas persistentes resultam em ações corretivas ou realocações de responsabilidades.

1.1.5.4 Feedback e Desenvolvimento Profissional: Inclusão de sessões regulares de feedback e oportunidades de desenvolvimento profissional para os gestores, ajudando-os a entender as expectativas e a melhorar seu desempenho ao longo do tempo.

1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO):

1.2.1. Quanto ao Anexo de Metas Fiscais:

- a. **Inclua memória e metodologia de cálculo nas metas fiscais:** Detalhes sobre a metodologia de cálculo das metas fiscais devem ser incluídos na Lei de Diretrizes Orçamentárias para garantir transparência e uma análise precisa das metas estabelecidas.
- b. **Analise a sistemática do cumprimento das metas fiscais:** Importante recomendar que seja abolido este inovador⁶⁰⁷ procedimento de reprogramação das metas fiscais sem a devida apresentação das motivações e justificativas. Deve-se realizar uma avaliação minuciosa do

⁶⁰⁶ Os benefícios da recomendação incluem:

- Enfrentamento da Inércia Gerencial: Aborda diretamente a inércia dos gestores em cumprir as metas estabelecidas pelo PPA, promovendo maior responsabilização e comprometimento por parte dos mesmos.
- Melhoria na Gestão de Programas: Aumenta a eficácia na administração dos programas, assegurando que as metas do orçamento por resultados sejam efetivamente alcançadas e que os programas se alinhem e contribuam para os objetivos estratégicos do governo.
- Alinhamento e Compliance Estratégico: Por meio da integração com sistemas de monitoramento e avaliação, a recomendação contribui para a resolução de desalinhamentos entre os resultados operacionais e as metas estipuladas, bem como fortalece o cumprimento de normas e alinhamento estratégico.

⁶⁰⁷ Inovador no sentido de que não existe qualquer previsão legal que autorize a realização de reprogramações das metas fiscais, no decorrer ou no findar do exercício a que se referem.

cumprimento das metas fiscais definidas para manter a credibilidade do governo e a confiança da sociedade na gestão fiscal. O ideal e esperado pela sociedade e pelo Poder Legislativo não é a mudança da meta e sim, a garantia de que haverá todo o esforço possível para atingi-la.

- c. **Apresente, de forma segregada, a evolução do Patrimônio Líquido do ente estatal e o do Regime de Previdência Próprio** (LRF, art. 4º, §2º, III; e Demonstrativo 4 do MDF).
- d. **Apresente, de forma detalhada, a composição da Receita de Alienação de Ativos**, conforme diretriz do Manual de Demonstrativos Fiscais, quanto à origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (LRF, art. 4º, §2º, III; e Demonstrativo 5 do MDF).
- e. **Inclua o Demonstrativo de Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS**: Este demonstrativo deve ser incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias para garantir uma gestão transparente e eficiente do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.
- f. **Inclua o Demonstrativo de Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado**: Recomenda-se incluir esse demonstrativo nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias para orientar a elaboração da LOA considerando as despesas obrigatórias de caráter continuado.

1.2.2. Quanto ao Anexo de Riscos Fiscais: Recomenda-se que o Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁶⁰⁸ contenha uma análise abrangente e integral dos possíveis eventos que possam afetar o equilíbrio fiscal, incluindo⁶⁰⁹:

- a. Avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas;
- b. Descrição das providências a serem tomadas caso esses riscos se concretizem;

⁶⁰⁸ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:
 § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

⁶⁰⁹ Manual de Demonstrativos Fiscais (13ª Edição, p. 51) expõe sobre o conteúdo do demonstrativo:

“O Anexo de Riscos Fiscais, como parte da gestão de riscos fiscais no setor público, é o documento que **identifica e estima os riscos fiscais**, além de **informar** sobre as opções **estrategicamente escolhidas para enfrentar os riscos**”.

- c. Mensuração adequada dos recursos necessários para lidar com os riscos identificados; e
- d. Cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para garantir a transparência e a precisão das informações apresentadas.

1.2.3. Quanto ao Anexo de Metas e Prioridades: Recomendamos que o Anexo de Metas e Prioridades previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias inclua os seguintes elementos:

- a. **Metas claras e mensuráveis:** Deve estabelecer metas específicas e quantificáveis para cada ação e programa governamental, permitindo avaliar seu progresso e impacto ao longo do tempo.
- b. **Prioridades bem definidas:** Deve destacar as áreas ou programas prioritários para o governo, refletindo as necessidades e demandas da sociedade.
- c. **Detalhamento das ações:** Deve descrever de forma detalhada as ações que serão realizadas para alcançar as metas estabelecidas, incluindo os recursos necessários e os responsáveis pela execução.
- d. **Transparência na alocação de recursos:** Deve apresentar de forma transparente como os recursos serão alocados entre os diferentes programas e ações, garantindo uma distribuição justa e eficiente dos recursos públicos.
- e. **Vinculação com o orçamento:** Deve estar integrado ao processo orçamentário, refletindo as prioridades e metas estabelecidas no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual.
- f. **Mecanismos de acompanhamento e avaliação:** Deve prever mecanismos eficazes para acompanhar e avaliar o progresso na implementação das metas e a efetividade das ações, permitindo ajustes quando necessário.

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

- a. **Regulação e Limites do Poder Legislativo na Criação e Extinção de Órgãos Públicos:** Observe os preceitos do artigo 19, III da Constituição Estadual, o qual confere ao Poder Legislativo a competência para tal prerrogativa, em futuras criações e extinções de Órgãos Públicos. Importante determinar que seja abolida a prática de alterações de denominações que também alterem o campo funcional e de atuação do

órgão original. Alterações deste porte, que impliquem em programas e ações cuja essência não consta da LOA devem ser objeto de lei específica e que mencione expressamente a alteração na Lei Orçamentária Anual. Os institutos de remanejamento, transferência e transposição de recursos orçamentários, autorizados pela LDO, não dão suporte para operações que envolvam órgãos que não constam da Lei Orçamentária aprovada.

- b. **Formalização Legislativa Necessária para a Criação e Estruturação das Secretarias de Comunicação, Políticas para a Mulher e Relações Internacionais:** Adotar as providências cabíveis para deflagrar o necessário processo legislativo adequando formalmente a criação, estrutura administrativa e orçamentária da Secretaria de Comunicação, Secretaria de Políticas para a Mulher e Secretaria Especial de Relações Internacionais⁶¹⁰, sob pena de nulidade das despesas e demais atos emanados destes órgãos.
- c. **Aprimoramento dos Sistemas de Gestão Financeira para Adequação às Mudanças Organizacionais de Secretarias:** Empreenda esforços suplementares para aprimorar as funcionalidades do Sifem e Sigeo, visando mitigar as discrepâncias ocasionadas por mudanças na estrutura organizacional ocasionadas pelas criações e extinções de Secretarias com o mesmo CNPJ, sem o respaldo legislativo, inclusive sem respaldo na Lei Orçamentária e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

MONITORAMENTO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS E VOLUNTÁRIAS – RECURSOS ESTADUAIS REPASSADOS

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

2.1. EMENDAS IMPOSITIVAS

- a. **Aprimoramento dos Sistemas de Pesquisa para Conformidade com Informações Governamentais:** Sejam realizados ajustes nos diversos sistemas para que nos resultados das pesquisas sejam disponibilizados relatórios em conformidade com as diversas informações disponíveis nos sites do governo estadual.

⁶¹⁰ Decisão do TC-000360.989.20-6.

2.2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

- a. **Transparência e Padronização na Análise de Transferências Voluntárias via Siafem/Sigeo:** Seja dada transparência dos recursos em relação às Transferências Voluntárias para serem passíveis de análise via Sistema de Informação da Contabilidade (Siafem/Sigeo) com identificação de critério para informação contábil e de registro e adote padrão específico de consulta com programas e ações específicos definidos pela Lei Orçamentária.

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

3.1. INTRODUÇÃO E ADOÇÃO DE NORMAS CONSTÁBEIS

- a. **Devido Suporte e Atendimento às Equipes Governamentais para a Efetivação de Mudanças Estruturais em Controles Operacionais e Contábeis:** Reitera-se importante recomendação de que a administração superior do governo estadual dedique especial apoio e atenção às equipes responsáveis por tamanho desafio. Em diversos aspectos, São Paulo está à frente de outros Estados, mas em outros está bem aquém, e, para que chegue com êxito ao final desta caminhada, são essenciais as ações de capacitação e motivação dos servidores envolvidos, pois existem procedimentos que implicarão em significativas alterações na estrutura dos controles operacionais e contábeis, sejam orçamentários, patrimoniais ou financeiros.

3.2 BALANÇO PATRIMONIAL

Para as contas em geral, garanta que a Contadoria Geral do Estado crie rotina, quadrimestral, de cálculo, conferência, conciliação e aprovação dos valores e contas contábeis impactadas pelas variações patrimoniais ocorridas.

3.2.1. Dívida Ativa

- a. Realize os ajustes contábeis no total da Dívida Ativa Tributária e Não tributária, em especial quanto ao ativo circulante. O BGE apontou saldo de Dívida Ativa supervalorizado, em relação ao total efetivamente informado pela PGE.

- b. Garanta que 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.

3.2.2. Investimentos e Demonstração das Variações Patrimoniais

- a. **Estabelecimento de Rotinas para Cálculo e Conferência de Equivalência Patrimonial:** Crie rotina de cálculo, conferência e aprovação dos valores e contas contábeis a serem impactadas pelos cálculos de Equivalência Patrimonial, visto as relevantes divergências, encontradas nas contas de Ativo Investimentos e respectivas contas de Variação Patrimonial Aumentativas e Diminutivas (da ordem de R\$ 600 bilhões em cada).
- b. **Implementação de Rotinas para Gestão de Equivalência Patrimonial:** Reveja os valores lançados a título de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC) visto que os valores lançados no Ativo Investimento e sua respectiva contrapartida no Patrimônio Líquido não estão alinhados com os valores registrados nos balanços das empresas investidas.
- c. Adote 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.

3.2.3. Imobilizado

- a. **Desenvolvimento de um Plano de Ação para Gestão e Controle Imobiliário:** 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. A política a ser definida precisa definir competências e procedimentos para identificação dos imóveis, definição da vida útil e mensuração de acordo com as normas

contábeis vigentes, de modo a viabilizar o registro contábil, inclusive da depreciação.

- b. Conformidade no Reconhecimento de Bens Móveis e Imóveis pelas Unidades:** Garanta que a Secretaria da Fazenda e Planejamento e demais unidades orçamentárias responsáveis por bens móveis e imóveis realizem o reconhecimento destes bens, em especial os imóveis, conforme normatizado pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
- c. Atualização da Depreciação de Bens Imobilizados nas Instituições Estaduais:** Garanta que USP, Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil do Estado de São Paulo e outras Unidades que porventura não estejam reconhecendo o efeito da depreciação em seu imobilizado adotem as diretrizes contábeis necessárias para a efetiva atualização do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado de São Paulo, em seu poder.

3.2.4. PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E DE AJUSTE FISCAL (RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA: LEI Nº 9.496/1997 E ALTERAÇÕES TRAZIDAS):

Reitera-se a recomendação expedida no exercício anterior:

- a. Elaboração de Estudos Interdisciplinares para o Monitoramento e Análise da Dívida Pública Estadual:** *“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”.*

3.2.5. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO:

Recomenda-se a Secretaria de Fazenda e Planejamento:

- a. Receita e Despesas com multas de trânsito:** Apresente em Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis de cada exercício, de forma detalhada, demonstrativo contendo as receitas de multas de trânsito, despesas vinculadas do exercício liquidadas e inscritas em restos a pagar, pagamento de despesas de exercícios anteriores e o saldo remanescente de exercícios anteriores não aplicados e as necessárias justificativas;
- b. Receita Diferida – Saldo em estoque R\$ 250.929 mil:** O governo estadual deve justificar o motivo pelo qual o montante de R\$ 250.929 mil

ainda consta no estoque de diferimento da receita. Parcela relevante é representada pela fonte “188040003 – Garantia PPP – rodovia dos Tamoios – Artesp”. Estes saldos em estoque de Receita Diferida significam que tais montantes não foram devidamente contabilizados em rubrica de receita própria, o que deve ocorrer em 2024, salvo se apresentada a devida justificativa.

c. Redução do Intervalo Temporal entre Arrecadação e Reconhecimento

Contábil: Garanta que a Secretaria da Fazenda e Planejamento prime por reduzir ao máximo o intervalo temporal entre a arrecadação e o reconhecimento contábil da receita. Eventuais diferenças devem ser monitoradas e objeto de conciliação e justificativas. Da forma como ocorreu em 2023, a receita está reconhecida a menor em, pelo menos, R\$ 67 milhões (IPVA) e R\$ 391 milhões (ICMS).

d. Alterações Orçamentárias: A Secretaria da Fazenda e Planejamento deve desenvolver controle capaz e suficiente para identificação da destinação de cada um dos recursos que foram reduzidos de seus programas originais e respectivas justificativas para priorização de uma política pública em detrimento de outra. Recomendação é de 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.

PRECATÓRIOS, REQUISITÓRIOS DE PEQUENO VALOR E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, E TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUE:

4.1. Precatórios - Reconhecimento do Passivo:

- a. **Aprimoramento na Conciliação e Atualização dos Sistemas de Controle de Precatórios:** Realize uma apuração detalhada do real volume de Precatórios a serem pagos na data-base e que seja criado um procedimento de conciliação entre os sistemas de controle de pagamento de precatórios (entre a PGE e o TJSP) de modo que exista uma base confiável, independente do sistema de controle. Além dessa conciliação, faz-se necessário a respectiva atualização de cada sistema para que não

haja divergência de saldo independente da forma como o relatório é gerado, seja em Excel, PDF, Analítico ou Sintético.

- b. **Adoção do PCASP e Melhoria na Descrição Contábil dos Passivos de Precatórios:** Faça o reconhecimento contábil do Passivo de Precatórios pelo Estado e passe a utilizar o PCASP assim como também as classificações indicadas no manual desenvolvido pela Contadoria Geral, ao invés das contas com descrições genéricas que foram utilizadas em 2023.
- c. **Conformidade e Rigor no Registro e Controle Contábil de Precatórios:** Adote fluxo de registro e controle contábil de precatórios conforme Política de Precatórios, que já existe. É necessário que a segregação de contas entre curto e longo prazo seja realizado conforme normas contábeis para reconhecimento e registro.

4.2. Precatórios – baixa de passivo por pagamentos:

- a. **Conferência e Ajuste Sistemático dos Saldos Contábeis de Precatórios:** Realize conferência e ajuste/baixa dos saldos contábeis, de modo que reflitam o real volume de recursos financeiros disponíveis destinados ao pagamento de precatórios, e, além disso, reveja todo o fluxo de baixa para que, a partir de então, as baixas sejam efetivamente registradas e ocorra assim a respectiva baixa contábil do saldo bancário, de forma sistemática e tempestiva.

4.3. Precatórios – Recursos utilizados para pagamento de precatórios:

- a. **Ajuste nos Cálculos de Repasses e Planejamento para a Quitação de Precatórios:** Recalcule os valores de repasses em 2023, ajustando os cálculos para 2,20% da RCL com recursos próprios, não computados aí os recursos decorrentes de Depósitos Judiciais de modo a cumprir, em 2023, o quanto determinado pela Resolução CNJ (art. 64, II, §2º) e pelo TJSP de 2,20% da RCL com recursos próprios e não recursos adicionais, conforme definição apresentada pelo artigo 101 da Constituição Federal.
- b. **Estudos para Aumento do Percentual da RCL para Quitação de Precatórios:** Realize estudos de incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios, de modo a prever repasses para este fim, suficientes para o cumprimento do mandamento constitucional de quitação até 2029.

4.4. Requisitos de Pequeno Valor – controles:

- a. **Conferência e Conciliação Periódica de Requisitos de Pequeno Valor pela Contadoria e Procuradoria Geral do Estado:**

Periodicamente, a Contadoria Geral do Estado e a Procuradoria Geral do Estado devem realizar a necessária conferência e conciliação entre os controles de Requisitórios de Pequeno Valor a pagar e pagos e a respectiva contabilização de valores empenhados, liquidados e pagos.

4.5. Depósitos judiciais – Recursos totais - Controle contábil sob gestão do TJSP:

- a. **Controle Efetivo de Depósitos Judiciais pelo TJSP:** O TJSP deve realizar controle sobre todos os depósitos judiciais sob sua responsabilidade, onde seja possível identificar pelo menos o valor total de Depósitos no qual o Estado seja parte e os Depósitos de Terceiros/Particulares, inclusive identificando o objeto da lide, se tributário ou não, e a espécie tributária.
- b. **Adoção de Diretrizes Contábeis Conformes à IPC 15 e Comunicado SDG nº 29/2021 para Lançamentos Contábeis:** Os lançamentos contábeis relacionados aos depósitos judiciais devem ser realizados tomando como diretriz a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 15 emitida pela STN e Comunicado SDG nº 29 de 27/05/2021.

4.6. Depósitos judiciais – Recursos utilizados pelo Governo do Estado de São Paulo – Controle contábil Patrimonial:

- a. **Reavaliação dos Procedimentos Operacionais de Contabilização:** A Secretaria da Fazenda e Planejamento, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado, deve realizar reavaliação de procedimentos operacionais de contabilização a fim de identificar o motivo da divergência entre os ativos e passivos pertinentes.
- b. **Conciliação entre Extratos Bancários e Registros Contábeis:** Realize a conciliação entre os extratos bancários e os registros contábeis, apesar da divergência encontrada não ser material (R\$ 33 milhões de divergência sobre um saldo de R\$ 22.196 milhões).
- c. **Controle Sobre Depósitos Judiciais na Justiça Estadual:** Mantenha controle formalizado sobre o total de Depósito Judicial recebido e sob responsabilidade da Justiça Estadual, devidamente conciliado com os saldos contábeis e documentação comprobatória.
- d. **Adoção de Procedimentos IPC 15 e Conciliação Mensal para Precisão Contábil:** Adoção de procedimentos estabelecidos pela IPC 15 da STN, além de realizar a conciliação mensal entre os controles auxiliares e respectivos extratos bancários em comparação com os saldos contábeis, evitando-se divergências, como as apontadas no exercício de 2023.

4.7. Depósitos judiciais – Recursos utilizados pelo Governo do Estado de São Paulo – Controle contábil Orçamentário:

- a. **Centralização e Especificação de Controles de Depósitos Judiciais:**
Adote procedimento e rotina necessária para centralizar os controles dos depósitos judiciais gerenciados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, primando por identificar o objeto da lide, se tributário (ICMS, IPVA, ITCMD ou taxas) ou não realizados.
- b. **Desenvolvimento de Controles para Reconhecimento da Receita Corrente, conforme objeto da lide:** Desenvolva os controles necessários que facilitem a implementação de procedimentos para o reconhecimento da receita corrente, alinhados com o objeto da lide e em conformidade com as determinações normativas.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO:

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

- a. **Aperfeiçoamento das Notas Explicativas no Balanço Patrimonial:**
Reitera-se a recomendação para que a contadoria apresente, 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 na modalidade de aplicação 67, como recorrentemente vem sendo recomendado em processo específico de acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Acessório 3⁶¹¹.
- b. **Retomada das Reuniões do Conselho Gestor de PPPs para Prestação de Contas e Transparência:** Retomada das reuniões previstas na Lei Estadual nº 11.688/2004, art. 3º, §10, 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.

⁶¹¹ TC-007729.989.23 – Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – exercício de 2023.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

- a. **Cumprimento da Portaria SPPREV nº 193/2020 a fim de Solucionar as Divergências entre Sistemas:** 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.
- b. **Avaliação da Viabilidade de Instituição de Lei Estadual para Regulamentação da Contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares:** 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.
- c. **Destinação Eficiente de Imóveis Vagos ou Invadidos:** 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.
- d. **Desenvolvimento de um Plano de Amortização:** Apresente um plano de amortização conforme art. 55 da Portaria nº MTP 1.467/22 contendo as necessárias medidas que possam garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.

CONTROLE DE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

7.1. Quanto aos registros contábeis:

- a. **Adoção do Regime de Competência⁶¹²:** Assegurar que todos os registros contábeis dos Fundos Especiais de Despesa e de todas as

⁶¹² Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado)

Achado nº 09 (Secretaria de Esportes – Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 11 (Acompanhamento da conta Despesa com Pessoal)

Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

Achado nº 13 - FED- Fundo Estadual Direitos Da Criança E Do Adolescente (UG: 350034)

Unidades Gestores adotem integralmente o regime de competência, de modo que as receitas e despesas sejam reconhecidas no período em que ocorrem, independentemente do recebimento ou pagamento. Isso inclui a necessidade de ajustar os sistemas de informação para capturar e registrar automaticamente as transações no momento de sua ocorrência;

- b. Aperfeiçoamento dos Processos de Registro Contábil⁶¹³:** implemente procedimentos que assegurem a inclusão tempestiva e adequada de todos os registros financeiros nos sistemas contábeis, garantindo que os ingressos de recursos sejam devidamente registrados no momento de sua ocorrência;
- c. Revisão do Roteiro Contábil⁶¹⁴:** realize uma revisão detalhada do roteiro contábil utilizado para os registros, com o objetivo de assegurar que os controles sejam efetivamente realizados e refletidos de maneira precisa nos registros contábeis, desde os *ingressos* financeiros até o respectivo desembolso, incluindo as apropriações de rendimentos financeiros referentes as aplicações. Essa ação visa identificar e corrigir eventuais falhas ou lacunas que possam contribuir para as distorções observadas;
- d. Elaboração de Roteiros Contábeis Específicos⁶¹⁵:** Desenvolver e implementar roteiros contábeis detalhados que atendam às particularidades de cada um dos Fundos Especiais de Despesa. Esses roteiros devem orientar os processos de registro e documentação de forma clara e precisa, assegurando a uniformidade e a padronização dos registros;
- e. Atualização dos Procedimentos de Registro e Controle⁶¹⁶:** atualize os manuais e procedimentos de registro e controle contábil para incluir a prática de segmentação dos **recursos aplicados** em fundos de aplicação financeira atrelados à conta única ou outros, assegurando que esta abordagem seja mantida de forma consistente ao longo do tempo e com

⁶¹³ Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado)

Achado nº 14 (Fundos Especiais de Financiamento e Investimento)

⁶¹⁴ Achado nº 09 (Secretaria de Esportes – Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 10 (Tribunal de Justiça - Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

⁶¹⁵ Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado) – Parcela das movimentações financeiras estão registradas na Contabilidade.

Achado nº 11 (Acompanhamento da conta Despesa com Pessoal) – Parcela das movimentações financeiras estão registradas na Contabilidade.

Achado nº 14 - Fundos Especiais de Financiamento e Investimento.

⁶¹⁶ Achado nº 03 - Controle e Registro das Aplicações Financeiras.

assimetria de informação entre os gestores de todas as Unidades Financeiras;

- f. Substituição de Notas de Lançamento por Ordens Bancárias⁶¹⁷: Elimine o uso de NPs (Notas de Lançamento por pagamentos). Utilize Ordens Bancárias no processamento de pagamentos de despesas, para aumentar a rastreabilidade das transações e assegurar a conciliação direta entre os lançamentos contábeis e os movimentos bancários. Tendo em vista que a emissão de Programação de Desembolso (PD) e Ordem Bancária (OB) proporcionam uma camada adicional de verificação e transparência nos processos de pagamentos e identificação de credores. Ademais, a PD permite planejar e controlar quando e como os pagamentos serão feitos, enquanto a OB garante a execução conforme o planejado. Sem esses instrumentos, pode-se perder visibilidade sobre o fluxo real de caixa e a destinação específica dos fundos.**

7.2. Quanto aos controles financeiros:

Aprimoramento dos Procedimentos de Conciliação Bancária⁶¹⁸: a implementação de procedimentos de conciliação bancária; combinando-a com de métodos mais claros e eficientes com o estabelecimento de um cronograma regular de conciliação. Essa prática deve assegurar a reconciliação tempestiva e sistemática entre os registros contábeis e os extratos bancários, garantindo que todas as movimentações financeiras sejam devidamente registradas e refletidas na contabilidade, mantendo, assim, a precisão e a confiabilidade das informações financeiras;

Fortalecimento do Controle e Registro das Aplicações Financeiras⁶¹⁹: a adoção de um sistema de controle e registro que assegure a

⁶¹⁷ Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

⁶¹⁸ Achado nº 01 - Procedimentos de conciliação bancária.

Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado)

Achado nº 09 (Secretaria de Esportes – Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 10 (Tribunal de Justiça - Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 11 (Acompanhamento da conta Despesa com Pessoal)

Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

Achado nº 13 - FED- Fundo Estadual Direitos Da Criança E Do Adolescente (UG: 350034)

⁶¹⁹ Achado nº 03 - Controle e Registro das Aplicações Financeiras.

Achado nº 04 - Apropriação dos rendimentos das demais UG's aplicados, pelo Tesouro do Estado, no Fundo BB RF SD Diferenciad.

Achado nº 05 - Apropriação dos rendimentos das demais UG's aplicados, pelo Tesouro do Estado, no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa.

Achado nº 06 - Apropriação dos rendimentos oriundos das aplicações realizadas pelas Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa.

transparência e a precisão na gestão das aplicações financeiras, incluindo a adequada contabilização dos rendimentos, aplicações e resgates;

Formalização e Clarificação dos Procedimentos⁶²⁰: adoção de medidas para a criação e formalização de manuais de procedimentos que orientem de forma clara e detalhada a **gestão financeira** da **Conta Única e demais contas bancárias**, assegurando uniformidade nas práticas adotadas;

Reclassificação e segmentação dos saldos registrados na Conta Única⁶²¹ que, na realidade, encontram-se aplicados parcialmente⁶²² em fundos específicos. Esta ação deve incluir a criação de subcontas ou classificações contábeis específicas que reflitam de maneira clara e precisa a destinação dos recursos, facilitando, assim, os processos de conciliação e controle financeiro⁶²³.

7.3. Quanto aos sistemas de informação:

a. **Integração dos Sistemas**⁶²⁴: Garantir que os roteiros contábeis e os registros realizados pelos gestores dos fundos estejam plenamente integrados com a Contabilidade Oficial do Estado. Isso implica a

⁶²⁰ Achado nº 01 - Procedimentos de conciliação bancária.

Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado)

Achado nº 09 (Secretaria de Esportes – Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 10 (Tribunal de Justiça - Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 11 (Acompanhamento da conta Despesa com Pessoal)

Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

Achado nº 13 - FED- Fundo Estadual Direitos Da Criança E Do Adolescente (UG: 350034)

⁶²¹ Achado nº 03 - Controle e Registro das Aplicações Financeiras.

⁶²² Tendo em vista que a outra parcela desses recursos encontram-se investidas no Fundo de Investimento BB RF SD Diferenciad.

⁶²³ A implementação dessa recomendação deve envolver:

- a) Detalhamento e Reclassificação dos Recursos Aplicados: implemente um procedimento para a análise e documentação dos valores investidos em fundos de investimento ou outras modalidades financeiras. Considerando que o Estado já se utiliza de distinção precisa entre as aplicações realizadas diretamente pelo Tesouro e aquelas efetuadas pelas demais Unidades Gestoras, deve-se resolver a situação dos recursos remanescentes na Conta Única atribuídos a outras Unidades Gestoras, promovendo a reclassificação desses valores para contas contábeis específicas, adequadas à natureza de cada aplicação. Concomitantemente, deve-se proceder ao cálculo e distribuição proporcional dos rendimentos financeiros gerados por tais aplicações, garantindo a correta apropriação dos ganhos por todas as Unidades envolvidas; e
- b) Desenvolvimento de um Plano de Reclassificação: estabeleça um plano de reclassificação que contemple a alocação dos saldos aplicados em categorias contábeis específicas, com identificação clara da natureza da aplicação e do fundo correspondente.

⁶²⁴ Achado nº 01 - Procedimentos de conciliação bancária.

Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado)

Achado nº 09 (Secretaria de Esportes – Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 10 (Tribunal de Justiça - Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 11 (Acompanhamento da conta Despesa com Pessoal)

Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

Achado nº 13 - FED- Fundo Estadual Direitos Da Criança E Do Adolescente (UG: 350034)

implementação de sistemas que permitam uma comunicação eficaz e em tempo real entre as unidades gestoras e a contabilidade central;

- b. **Migração dos Controles para Sistemas Integrados**⁶²⁵: ajuste os controles financeiros realizados atualmente em planilhas Excel para sistemas de gestão financeira integrados que ofereçam maior segurança, rastreabilidade e facilidade na conciliação dos dados. Isso inclui a documentação detalhada das transações e a transparência quanto à origem e aplicação dos recursos;
- c. **Cumprimento do cronograma de encerramento do Sifem**⁶²⁶ de modo que seja fechado dentro do cronograma estipulado para prevenir modificações tardias que possam distorcer os resultados financeiros. Adicionalmente, enfatiza a necessidade de controlar rigorosamente as correções e ajustes contábeis para assegurar a integridade dos dados, o que é crucial em um ambiente de gestão descentralizada, como é o caso do Estado de São Paulo;
- d. Integração do SIAFEM com o Sistema Bancário⁶²⁷: Desenvolver e implementar uma integração entre o Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de São Paulo (SIAFEM) e os sistemas bancários. Isso permitirá atualizações automáticas e em tempo real dos saldos e movimentações, melhorando a precisão e a tempestividade dos registros contábeis e conciliações bancárias, principalmente dos pagamentos que não envolvem a Conta Única.

7.4. Quanto à elaboração e divulgação de normas:

Aprimoramento da Transparência e Prestação de Contas⁶²⁸ e **divulgação de manuais de procedimentos**: desenvolva e implemente

⁶²⁵ Achado nº 01 - Procedimentos de conciliação bancária.
 Achado nº 03 - Controle e Registro das Aplicações Financeiras.
 Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado)
 Achado nº 09 (Secretaria de Esportes – Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)
 Achado nº 10 (Tribunal de Justiça - Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)
 Achado nº 11 (Acompanhamento da conta Despesa com Pessoal)
 Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)
 Achado nº 13 - FED- Fundo Estadual Direitos Da Criança E Do Adolescente (UG: 350034)

⁶²⁶ Achado nº 02 - Inobservância do cronograma de encerramento do sistema contábil (Sifem).

⁶²⁷ Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

⁶²⁸ Achado nº 01 - Procedimentos de conciliação bancária.
 Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado)
 Achado nº 09 (Secretaria de Esportes – Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)
 Achado nº 10 (Tribunal de Justiça - Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)
 Achado nº 11 (Acompanhamento da conta Despesa com Pessoal)

políticas que garantam maior transparência nos processos de gestão dos recursos públicos, especialmente em relação ao procedimento de aplicação financeira, resgates, apropriação e distribuição dos rendimentos. Isso inclui a disponibilização de informações claras e acessíveis **às demais Unidades Gestoras** sobre a origem dos recursos e sua destinação final, reforçando a confiança no manejo das aplicações financeiras nos respectivos fundos de investimento.

7.5. Quanto à atuação do controle interno:

Monitoramento e Avaliação Contínua⁶²⁹: Estabelecer um sistema de monitoramento e revisão periódica dos registros contábeis, para verificar a aderência ao regime de competência e aos roteiros estabelecidos. Este processo deve incluir auditorias regulares e *feedbacks* para ajustes e melhorias contínuas.

ACESSÓRIO 2 – RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO DE CONFORMIDADE SOBRE A GESTÃO ESTADUAL NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

- a. **Exclusão de Despesas Não Pagas do PAINSP na Contabilidade da MDE:** Deixe de considerar, dentre as despesas aplicadas em MDE, os valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados e não pagos até janeiro do ano seguinte.
- b. **Ajuste na Apuração da Aplicação Mínima em MDE devido a Cancelamentos de Restos a Pagar:** Subtraia a quantia correspondente de cancelamento de restos a pagar de universidades, utilizados na apuração da aplicação mínima em MDE de exercício anterior, do montante de despesa considerado na apuração da aplicação do exercício em MDE;

Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

Achado nº 13 - FED- Fundo Estadual Direitos Da Criança E Do Adolescente (UG: 350034)

⁶²⁹ Achado nº 01 - Procedimentos de conciliação bancária.

Achado nº 03 - Controle e Registro das Aplicações Financeiras.

Achado nº 08 (Secretaria De Meio Ambiente, Infraestrutura E Logística – recursos movimentados fora do sistema de informações contábeis e financeiras do Estado)

Achado nº 09 (Secretaria de Esportes – Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 10 (Tribunal de Justiça - Movimentação financeira sem o devido controle contábil e financeiro)

Achado nº 11 (Acompanhamento da conta Despesa com Pessoal)

Achado nº 12 - Fundo Especial de Assessorias (UG: 120030)

Achado nº 13 - FED- Fundo Estadual Direitos Da Criança E Do Adolescente (UG: 350034)

- c. **Evidenciação de Repasses Financeiros para Cobertura de Insuficiência Financeira na Forma Extraorçamentária:** Evidencie os repasses financeiros para cobertura de insuficiência financeira de forma extraorçamentária, conforme procedimento recomendado pelo MCASP e endossado pelo TCE SP em parecer;
- d. **Conformidade na Utilização dos Recursos da Contribuição Social do Salário-Educação:** Deixe de utilizar recursos de Contribuição Social do Salário-Educação em despesas não permitidas à luz dos arts. 70 e 71 da LDB, seguindo entendimento deste TCE SP;
- e. **Controle dos Saldos do PDDE Paulista nas APMs para Aplicação em MDE:** Controle por fonte de recursos os saldos de recursos destinados pelo PDDE Paulista em poder das APMs, como condição para que o valor repassado seja considerado dentre as despesas que compõem o limite de aplicação em MDE;
- f. **Garantia de Consistência entre os Dados do SIOPE e o Anexo 8 do RREO:** Proceda para que SIOPE reproduza fielmente os dados apurados e publicados no Anexo 8 do RREO;
- g. **Revisão Anual da Prestação de Contas em MDE pela Controladoria Geral do Estado:** Garanta que a Controladoria Geral do Estado (CGE) examine anualmente a prestação de contas de recursos públicos aplicados em MDE, para fins de atendimento do art. 73 da LDB c/c art. 59 da LRF.

ACESSÓRIO 3 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

- a. **Manutenção das Metas Fiscais Originais para Análise nos RREO e RGF:** Abstenha-se de, nos demonstrativos fiscais do RREO e RGF, realizar comparações dos resultados fiscais com as metas fiscais porventura reprogramadas por Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício seguinte ou por Leis Orçamentárias Anuais. As comparações devem ser realizadas com as metas programadas originalmente, para fins de análise. As Leis Orçamentárias devem respeito ao princípio da exclusividade orçamentária, conforme art. 165, §8º da CF e, por isso, em Lei Orçamentária Anual não é cabível a realização de programações de metas fiscais, esta programação cabe à LDO de cada exercício correspondente. Eventuais variações econômicas não previstas podem ser anexadas como forma de justificar o não alcance da meta fiscal.

- b. **Gestão e Documentação de Cancelamentos de Restos a Pagar:** Documentação Obtenha as justificativas para os cancelamentos de Restos a Pagar junto aos gestores e mantenha-as sob anuência da Contadoria Geral do Estado, em especial quanto aos Restos a Pagar Processados;
- c. **Revisão do Cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) para inclusão de Recursos do Piso Salarial de Enfermagem:** Revise o cálculo da RCL de modo a não deduzir os recursos destinados ao cumprimento do piso salarial dos profissionais da enfermagem, por ausência de previsão legal que autorize a dedução;
- d. **Revisão do Demonstrativo de Despesa de Pessoal Conforme Normas do MDF:** Revise a Demonstrativo de Despesa de Pessoal, deduzindo a insuficiência financeira das Universidades diretamente na Despesa Bruta, e incluindo a despesa com o piso da enfermagem nas “Despesas não Computadas”, na linha de “Indenizações por Demissão e Incentivo à Demissão Voluntária e Deduções Constitucionais”, conforme MDF, 13ª edição.
- e. **Inclusão de Gatos de Pessoal das Organizações Sociais no Cômputo das Despesas de Pessoal:** Se assim decidir o Pleno desta Corte de Contas, inclua os gastos de pessoal das Organizações Sociais que exercem atividades finalísticas, no cômputo das despesas de pessoal para apuração do limite de gastos;
- f. **Aprimoramento das Notas Explicativas dos “Outros Ajustes” no RREO:** Aprimore as explicações das Notas Explicativas no que se refere aos “Outros Ajustes” do Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal do RREO; e
- g. **Aplicação Correta dos Recursos Obtidos pela Alienação de Bens:** Aplique os recursos resultantes da alienação de bens, obtidos em 2023 e em anos anteriores, em despesas condizentes com o artigo 44 da LRF.

Quanto à fiscalização da gestão de Pessoal:

- h. **Revisão das Classes/Carreiras Administrativas para Meta de Ação no PPA 2024-2027:** Promova a revisão das classes/carreiras administrativas selecionadas para meta de ação 6042 do programa 5300 do PPA 2024-2027 (de 16/08/2023);
- i. **Desenvolvimento de Controles para Detalhamento de Alterações Salariais no Poder Executivo:** Desenvolva controles para detalhar as alterações salariais (revisão geral do exercício, progressões, promoções,

- entre outras) adimplidas por exercício no âmbito do Poder Executivo (administração direta e indireta);
- j. **Avaliação e Regularização das Atividades de Direção na Agem Metropolitana de Sorocaba:** Verifique se há efetivo exercício de atribuição de direção pelos servidores designados nas Diretorias Técnica de Comunicação, Planejamento e Gestão na Agem Metropolitana de Sorocaba; e, se for o caso, regularize a situação;
 - k. **Aprimoramento da Evidenciação de Passivos Contingentes no Anexo de Riscos Fiscais da LDO:** Aprimore a evidenciação dos passivos contingentes de ações judiciais relacionadas a pessoal no Anexo de Riscos Fiscais da LDO no que se refere a estimação de valores;
 - l. **Desenvolvimento de Ferramenta de Integração para Sistemas de Folha de Pagamento e Administração Financeira:** Priorize o desenvolvimento de ferramenta de integração dos sistemas de folha de pagamento e de administração financeira que resultará na disponibilidade da relação de credores por documento para disponibilidade de acesso ao TCESP em 2024;
 - m. **Adequação à Normativa para Execução Orçamentária sem Usuários Genéricos:** Deixar de utilizar usuário genérico (CPF 555.555.555-55 e outros) na execução orçamentária das despesas de pessoal, de modo a observar art. 11, §1º, do Decreto nº 10.540/2020;
 - n. **Regularização da Alimentação do Módulo de Atos de Pessoal do Sistema AudeSP:** Regularize a alimentação do Módulo de Atos de Pessoal do Sistema AudeSP – Fase III, dos órgãos e entidades identificados no Anexo C do TC-007726.989.23-9, visando dar cumprimento ao art. 69 das Instruções nº 1/2020 do TCESP.

ACESSÓRIO 4 – APLICAÇÃO NA SAÚDE

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

- a) **Envio Tempestivo Da Programação Anual De Saúde Ao Conselho Estadual De Saúde:** Enviar a Programação Anual de Saúde (PAS) ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, §2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- b) **Uso Do RAG Para Ajustes No Planejamento E Financiamento Da Saúde:** Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos

(inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA), conforme previsto pelo art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;

c) Desenvolvimento de Programas e Metas Alinhados com o PES e PAS: Desenvolver programas, ações, indicadores e metas orçamentários em conformidade com os objetivos, os indicadores e as metas do PES e da PAS, de modo a evitar a falta de correspondência de indicadores e metas, e para dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

d) Alinhamento das Metas da LDO com as Estabelecidas na PAS: Relacionar metas e prioridades para LDO provenientes de metas estipuladas na PAS correspondente, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

e) Inclusão das Metas do SUS na LOA, conforme Estipulado na LDO: Contemplar integralmente e explicitamente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA correspondente, de modo a dar atendimento ao art. 31 da Lei nº 8.080/1990;

f) Descontinuação do uso Exclusivo do Rateio por População como Única Metodologia nos Repasses para Saúde: Evitar o uso do rateio por número de habitantes como metodologia exclusiva nos programas de repasse de recursos aos municípios, considerando a revogação promovida pelo art. 47 da Lei Complementar nº 141/2012, e adotar metodologia implementando o critério de necessidades de saúde da população, levando em conta as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde;

g) Transferência Automática de Recursos para o Fundo Estadual de Saúde: Efetuar a transferência da parcela da receita de impostos e transferências estipuladas no art. 6º da Lei complementar nº 141/2012 para a conta bancária 1300097-7 do Fundes de forma automática e correspondente às dotações consignadas a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos preconizados pelo art. 34 da Lei 8.080/1990;

h) Constituição do Fundes como Unidade Gestora dos Recursos do SUS: Constituir o Fundes em unidade gestora dos recursos, com uso vinculado à Unidade Orçamentária Fundes, e promover a execução

orçamentária e financeira dos recursos do SUS por esta unidade gestora, conforme exigido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;

i) Formalização de Objetivos e Metas da SES para o Uso de Recursos do Fundes: Formalizar documento jurídico entre a SES com as Secretarias e as entidades da administração indireta vinculando-os à coordenação e ao cumprimento de objetivos e metas da SES quando da utilização de recursos oriundos do Fundes, nos termos do art. 1º combinado com o art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, inclusive para caracterizar a responsabilidade específica da SES para fins apuração da aplicação dos recursos mínimos em ASPs;

j) Funcionamento Efetivo do Conselho de Orientação do Fundes: Pôr em funcionamento o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – Fundes, criado pela Lei Complementar Estadual nº 204/1998 e regulamentado pelo Decreto nº 40.200/1995 e alterações posteriores;

k) Elaboração de Demonstrações Contábeis Segregadas do Fundes: Elaborar demonstrações contábeis (segregadas) do Fundes, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001;

l) Identificação de Credores nos Extratos Bancários do Fundes: Providenciar para que o extrato das contas bancárias 01300097-7 e 01300077-2 da Agência 01897 do Banco do Brasil, informadas como as utilizadas para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) das parcelas dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do Fundes, permita a identificação dos credores nos pagamentos, nos termos exigidos pelo art. 13, §4º, da Lei Complementar nº 141/2012;

m) Submissão da Metodologia e Previsão de Recursos para os Municípios ao Conselho Estadual de Saúde: Submeter a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município do período de 2024 a 2027 à apreciação do Conselho Estadual de Saúde, conforme exigido pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;

n) Detalhamento da Metodologia de Recursos no Plano Estadual de Saúde: Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;

o) Realização de Transferências Diretas do Fundes aos Fundos Municipais de Saúde: Priorizar a realização de transferências de recursos

do Fundes diretamente aos Fundos Municipais de Saúde segundo os critérios aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde, de forma regular e automática, independentemente da formalização de ajustes e termos de adesão, considerando o disposto no art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012 e no art. 25 da LRF;

p) **Desenvolvimento de Ferramenta de Integração para Sistemas de Folha de Pagamento e Administração Financeira:** Priorize o Desenvolvimento de ferramenta de integração dos sistemas de folha de pagamento e de administração financeira que resultará na disponibilidade da relação de credores por documento para disponibilidade de acesso ao TCESP em 2024;

q) **Eliminação do Uso de Usuário Genérico na Execução Orçamentária das Despesas de Pessoal:** Deixe de utilizar usuário genérico (CPF: 555.555.555-55 e outros) na execução orçamentária das despesas de pessoal, de modo a observar art. 11, 1, §1º, do Decreto nº 10.540/2020

r) **Divulgação da Relação de Credores para Despesas de Pessoal conforme a LRF:** Divulgue a relação de credores de despesas de pessoal, nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF;

s) **Divulgação Precisa de Dados no SIOPS:** Zelar pela divulgação de dados fidedignos no SIOPS, conforme demandado pelo art. 39, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;

t) **Publicação Online dos Relatórios de Fiscalização e Auditoria da Saúde:** Divulgar, por meio da internet, os relatórios de fiscalização da Controladoria Geral do Estado e de auditoria do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, com adoção de cautelas em casos de sigilo e dados sensíveis;

u) **Elaboração do RDQA com Conteúdo Mínimo conforme a Lei Complementar nº 141/2012:** Elaborar RDQA com o conteúdo mínimo exigido pelo art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012, expondo o cotejo entre os dados de oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação; bem como informando adequadamente e integralmente as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução;

v) **Equipamento do Sistema Estadual de Auditoria para Fiscalizações Contábeis e Financeiras:** Dotar o Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS de condições para realizar fiscalizações contábeis e financeiras, para o exercício previsto no art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995;

- w) **Fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012 pelo Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS:** Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, e, com ênfase na verificação presencial, os resultados alcançados em termos de desempenho, qualidade e resolutividade, conforme estipulado pelo art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995 e pelo art.42 Lei Complementar nº 141/2012;
- x) **Fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012 pela Controladoria Geral do Estado:** Fiscalizar, por intermédio da Controladoria Geral do Estado (CGE), o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, bem como os resultados alcançados, conforme definido pelo art. 35, II, da Constituição Estadual;
- y) **Integração dos Sistemas Estaduais de Controladoria e de Auditoria para Fiscalização Eficiente:** Providenciar a integração do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, mediante atuação coordenada, na fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, visando promover o princípio da eficiência;
- z) **Envio de um Plano de Ação detalhado para implementação de recomendações pendentes:** Providenciar o envio de Plano de Ação e o Cronograma de implementação das recomendações pendentes de atendimento dos exercícios de 2021 e 2022 contendo, no mínimo, as seguintes informações individualizadas para cada recomendação:
- a. Providências assumidas pela gestão para resolução ou justificativas para sua não adoção
 - b. Previsão de término
 - c. Última ação adotada
 - d. O gestor/servidor responsável pelo atendimento das recomendações
 - e. Providências adotadas pelos gestores para regularizar ou sanear as falhas apontadas em ações de fiscalização.

BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS

AO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, POR INTERMÉDIO DE SEUS ÓRGÃOS E ENTIDADES, QUE:

11.1. Projeção da Renúncia Fiscal para o exercício e mais dois:

Esforce para que o detalhamento por setor apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO seja apresentado no CNAE mais detalhado possível.

11.2. Concessão e ampliação de benefícios:

a) Reserva legal: **submeta** sua decisão de concessão de benefícios fiscais ao crivo do Poder Legislativo, com edição de lei em sentido estrito, em respeito ao art. 150, VI, §6º da Constituição Federal de 1988.

b) Que os instrumentos normativos de processos de concessão de benefícios fiscais passem a **constar e abordar diretrizes** claras capazes de responder às questões listadas em tópico próprio deste relatório, sintetizadas em itens como: interesse público envolvido; objetivos a serem alcançados e métricas de verificação; metas a serem atingidas e em que prazo; contrapartidas esperadas e/ou benefícios esperados para o entorno geográfico dos beneficiários; melhorias que poderão ser geradas em infraestrutura, eficiência energética, energia limpa, inovações, pesquisa e como isso poderá ser verificado, seja através de indicadores ou outras métricas; impactos socioeconômicos esperados após a implementação do benefício e como podem ser avaliados e monitorados; existência de alternativas menos custosas aos cofres públicos ou mais eficientes para o alcance da política pública envolvida; e alinhamento da política pública alvo desta concessão de benefícios fiscais com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

c) **Se abstenha** de conceder benefícios fiscais que não estão previstos na LDO, que não possuam estimativa na LOA do exercício ou, se for o caso, que indique efetiva medida de compensação, ou seja, que efetivamente represente aumento de receita no exercício de concessão **decorrente de:** elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

d) **Gasto tributário por contribuinte: implemente** mecanismos rigorosos para avaliar e monitorar as condições financeiras e fiscais dos beneficiários de incentivos fiscais, assegurando que tais benefícios promovam o desenvolvimento econômico sem perpetuar a inadimplência fiscal.

11.3. Mensuração da renúncia fiscal fruída:

- a) **Realize estudo** capaz de identificar onde está o gargalo que impede a conclusão da mensuração de valores fruídos e realize a divulgação destes montantes de forma mais tempestiva. A defasagem de dois anos para a disponibilização desses dados chama atenção, especialmente considerando a capacidade (recursos humanos qualificados e infraestrutura de hardware e software) demonstrada pela SFP de manejar volumes expressivos de informação fiscal com agilidade e precisão.
- b) **Realize estudos e mapeamento de fluxos.** É preciso conhecer todo o fluxo de informações e descobrir onde está a trava que impede a **mensuração da renúncia** para disponibilização, no mínimo, no ano seguinte ao encerramento do exercício, desde a disponibilização do banco de dados de notas fiscais, da escrituração digital das empresas, das GIA's estaduais, do mapeamento das cadeias produtivas dos benefícios fiscais, até a efetiva conclusão dos valores fruídos por modalidade de renúncia, por setores detalhados, por contribuintes, por distribuição geográfica e outras.
- c) Realizado o estudo para celeridade da mensuração dos benefícios fiscais e renúncias de receitas, **apure** o montante de benefícios fiscais fruídos (mesmo que, no entendimento da metodologia de apuração de renúncia, referido benefício não se enquadre como renúncia dos cofres públicos), pois representam benefícios financeiros, econômicos ou vantagem competitiva ao contribuinte titular do referido benefício fiscal.
- d) Revise e refine sua metodologia de avaliação de créditos outorgados para incorporar uma análise mais detalhada e abrangente que inclua não apenas as informações declarativas, mas também dados concretos das transações comerciais, como as notas fiscais. Ao adotar um sistema de classificação mais específico e integrar outras variáveis relevantes, a SFP poderia aumentar significativamente a precisão de suas avaliações, mitigar riscos de concessões indevidas e, conseqüentemente, fortalecer a confiança pública nas políticas de incentivo fiscal.

11.4. Avaliação e Monitoramento, pelo governo do Estado, quanto à efetividade da renúncia:

- a) Os estudos ex-post realizados devem ter conexão com os estudos ex-ante realizados para cada benefício. O objetivo é verificar se os objetivos estabelecidos e desenhados à época de concessão do benefício se concretizaram ou não. É imprescindível que tais benefícios sejam submetidos a uma avaliação ex-post detalhada e independente.

b) Finalizada a avaliação ex-post, compartilhe os estudos com o Tribunal de Contas, acompanhados das bases de dados, definições de variáveis e premissas assumidas, para que, equipe multidisciplinar seja capaz de reproduzir os estudos em referência. Forneça à fiscalização acesso aos notebooks utilizados e permita o acompanhamento da execução dos scripts, em forma a ser combinada;

c) Para além dos casos de guerra fiscal, os estudos de avaliação da efetividade e do impacto socioeconômico devem abranger benefícios fiscais que foram concedidos, por exemplo, com objetivo de fomento e desenvolvimento regional, indicando ferramentas capazes de medir o desenvolvimento setorial, que justifica a manutenção do benefício.

11.5. Transparência ativa - Incremente a transparência ativa da Renúncia de Receitas, incluindo:

a) publique os microdados relativos às renúncias e benefícios fiscais, **incluindo os tipos e valores fruídos por CNPJ**, conforme já autorizado pelo Código Tributário Nacional e a exemplo de outros entes federativos que já adotam práticas semelhantes, como a União⁶³⁰ e os Estados do Rio de Janeiro⁶³¹, Ceará⁶³², Mato Grosso⁶³³ e Rondônia⁶³⁴, os quais já tem publicado, ao menos, suas listas de beneficiários.

b) **Enriqueça a oferta de dados abertos, incluindo a divulgação de dados históricos anteriores a 2022** nos mesmos formatos já disponibilizados para os anos subsequentes;

c) **Desenvolva um manual ou documento detalhado sobre as metodologias de mensuração e controle das renúncias de receitas.** Este manual serviria como uma referência clara e acessível, explicando os procedimentos, critérios e técnicas usadas para identificar, classificar e mensurar as renúncias fiscais no Estado;

d) **Formalize e publique os mapeamentos das renúncias já realizados**

⁶³⁰ Dados disponíveis no Portal da Transparência da União, no seguinte endereço eletrônico: <https://portaldatransparencia.gov.br/renuncias/beneficiario?ordenarPor=beneficioFiscal&direcao=desc>. Consulta em 02/05/2024.

⁶³¹ Conforme planilhas disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-da-receita-estadual/usuarios-de-beneficios-fiscais/>

⁶³² Conforme dados disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sefaz.ce.gov.br/incentivos-fiscais/>. Acesso em 02/05/2024.

⁶³³ Conforme dados disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sefaz.mt.gov.br/rcr-fe/consultacredenciados>

⁶³⁴ Conforme publicações disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://transparencia.ro.gov.br/receita/renunciadereceitas>. Acesso em 02/05/2024.

nas cadeias econômicas mais relevantes;

- e) Publique, periodicamente as listas dos interessados na obtenção de benefícios fiscais no Estado, incluindo o número do expediente SFP, data de entrada do pedido e
- f) **Crie canais para feedback público.** Estabeleça meios abertos para que o público possa enviar sugestões, críticas e feedback sobre os processos de mensuração das renúncias fiscais.

11.6. Impactos da imposição de sigilo fiscal:

- a) Que o Governo Estadual, por intermédio da Secretaria da Receita Estadual, deixe de alegar sigilo em informações pertinentes a valores pertinentes a receita pública que foi renunciada em favor de contribuintes pessoas jurídicas. A divulgação deve incluir, no mínimo, o tributo, o benefício fiscal, os beneficiários e respectivos valores que foram fruídos, por ano-calendário.

XVI.2 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS DA FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL

FILA ESTADUAL DO SUS

À Secretaria de Estado da Saúde:

1. Priorize e agilize o processo de regionalização dos serviços de saúde como uma estratégia vital para alcançar uma distribuição equitativa e eficaz do atendimento em todo o estado, promovendo, assim, o bem-estar e a saúde de toda a população. A aceleração desse procedimento revela-se crucial para mitigar disparidades regionais e garantir que todos os cidadãos tenham acesso a serviços de saúde de qualidade, independentemente de sua localização;
2. Incorpore em seu processo de regionalização um estudo detalhado sobre a implementação dos Complexos Regionais Reguladores e suas respectivas centrais de regulação (Deliberação CIB 06/2012), devendo abordar no mínimo aspectos como estrutura física, tecnológica e de recursos humanos necessários para viabilizar a operacionalização efetiva desses complexos, considerando as particularidades e demandas de cada região;
3. Reforce seu compromisso com o Pacto pela Saúde, incentivando e apoiando ativamente os municípios na implementação de Complexos Regionais Municipais, seja por meio de recursos financeiros, utilização do Siresp como ferramenta única de regulação, capacitação de profissionais ou compartilhamento de boas práticas, desta forma, contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais e fortalecendo a capacidade dos municípios em proporcionar uma atenção à saúde mais integrada, eficiente e centrada nas necessidades da população;
4. Adote um plano estratégico para a retomada das consultas ambulatoriais e cirurgias eletivas a níveis pré-pandemia nos Hospitais da Administração Direta, considerando a capacidade operacional, a disponibilidade de recursos humanos e materiais, bem como a necessidade de atender a demanda represada ao longo do período crítico da pandemia;
5. Estude a viabilidade da redefinição da avaliação pela Comissão de Avaliação de Contratos dos Ambulatórios Médicos de Especialidades (AMEs) não se restringir apenas a verificação da Qualidade da Informação, mas que seja levado em consideração: a) a adequação da oferta mensal por especialidade, conforme demanda reprimida e; b) o aumento proporcional do número de checagens de acordo com a variação do número de executantes;

6. Implemente estratégias que assegurem a inclusão de todos os serviços de saúde no Sistema Estadual de Regulação (Siresp), independentemente de sua natureza ou complexidade, isso abrange desde consultas ambulatoriais até procedimentos cirúrgicos e exames especializados, garantindo assim que a regulação possa otimizar a distribuição de recursos, reduzir tempos de espera e proporcionar um acesso mais equitativo aos serviços de saúde em todo o território estadual;
7. Adote providências para que sejam previstos nos contratos programa firmados com os Hospitais da Administração Direta, indicadores de desempenho/resultado semelhantes aos exigidos em Contratos de Gestão firmados com o 3º Setor, a fim de promover mais eficiência, eficácia e efetividade aos serviços de saúde prestados por estes estabelecimentos de saúde;
8. Estabeleça critérios fidedignos e transparentes para a alocação das vagas de saúde (consultas, exames, cirurgias e procedimentos), fundamentados em dados confiáveis provenientes do sistema de regulação Siresp, para guiar a alocação nos diferentes serviços de saúde, possibilitando uma tomada de decisão ágil e informada, ajustando as alocações conforme as variações nas demandas de saúde ao longo do tempo, com o objetivo de a distribuição de vagas tornar-se mais equitativa e alinhada com as demandas específicas de cada localidade;
9. Adote medidas estratégicas para minimizar o índice de absenteísmo entre os pacientes, envolvendo a implementação de atualização cadastral (telefone, e-mail, endereço) pelo próprio paciente, através de um Portal ou aplicativo integrado ao Siresp, associado à adoção de ferramentas tecnológicas mais eficazes para a notificação dos agendamentos de forma a garantir a cobertura total de pacientes agendados em 1ª consultas, Interconsultas e exames, além da divulgação de campanhas educativas e informativas direcionadas à população, assegurando assim a eficácia dos serviços de saúde. Revisar o processo de envio de mensagens de texto, assim como implementar lembretes automatizados por e-mails ou aplicativos de saúde pode ser uma estratégia eficaz para lembrar os pacientes de suas consultas e compromissos agendados. Essas ferramentas podem ser integradas ao sistema de agendamento, proporcionando um meio eficiente de comunicação e reduzindo as taxas de ausência;
10. Implemente programa abrangente de mapeamento de riscos, que inclua uma análise detalhada de todas as etapas do processo de regulação ambulatorial. Isso abrange desde a entrada de solicitações até a efetivação dos agendamentos e o acompanhamento pós-atendimento. Identificar

potenciais falhas, gargalos e áreas de vulnerabilidade permitirá a adoção de medidas preventivas e corretivas, fortalecendo a segurança e eficácia do sistema;

11. Estude a possibilidade de se ampliar o acesso das Centrais de Regulação municipais ao Siresp, para que possam visualizar as agendas formuladas pelos serviços locais de forma a tornar mais célere esse processo, como forma de se evitar as perdas primárias;

12. Estude a viabilidade de se fornecer acesso as Centrais de Regulação municipais de relatório que permita visualizar a oferta mensal com o quantitativo total e bloqueios, se houver, ou de se desenvolvê-lo, em caso de sua inexistência, favorecendo dessa forma o controle municipal da oferta de serviços contratualizados;

13. Promova estudos sobre a implementação gradual do Sistema de Regulação Nacional (Sisreg), fornecido gratuitamente pelo Governo Federal. Os estudos devem conter, no mínimo, relação custo-benefício, possíveis melhorias em eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos processos regulatórios e impactos sobre a qualidade e acessibilidade dos serviços de saúde em todo o território estadual, buscando uma gestão mais eficiente, acesso igualitário aos serviços e uma resposta mais eficaz às necessidades da população;

14. Verifique a viabilidade do tratamento específico e segregado das cirurgias eletivas no sistema estadual de regulação Siresp, de forma a tornar mais célere e propícia a extração e consolidação dos dados referentes a esses procedimentos;

15. Cumpra a Lei nº 17.745 de 12/09/2023, implementando medidas para aferir de maneira confiável a fila de saúde estadual, utilizando sistemas atualizados e tecnologias que assegurem a precisão das informações, que permitam uma coleta e atualização em tempo real dos dados relacionados às filas de saúde, que também permitirá uma gestão mais dinâmica e eficaz das filas, otimizando o tempo de espera e garantindo uma distribuição equitativa dos serviços. A implementação de plataformas online para consulta e acompanhamento do status na fila de espera é uma estratégia eficaz para aumentar a transparência e a comunicação com os usuários;

16. Revise os protocolos de acesso existentes (exames e procedimentos terapêuticos), e verifique a necessidade de se incluir a matriz de prioridade, se for o caso, e elabore um plano de ação para elaboração de outros protocolos de acesso necessários à regulação ambulatorial;

17. Parametrize os critérios de prioridade no CDR (Siresp) de acordo com os protocolos de acesso, de forma que os pacientes clinicamente triados sejam ordenados na fila, conforme o nível de assistência exigido e mantenha visível em histórico o grau de prioridade informado em cada caso;

18. Assegure a efetiva aplicação dos recursos provenientes do Plano Nacional de Redução de Filas (PNRF), direcionando-os de maneira estratégica e transparente para abordar de forma eficaz os desafios relacionados às filas na área da saúde, otimizando o impacto desses recursos e promovendo uma gestão eficiente e impactante na melhoria do acesso e na redução das filas na saúde estadual;

19. Estude a viabilidade técnica e operacional de se implementar a integração do Siresp com o sistema SIRC com o intuito de mitigar os registros manuais equivocados relacionados aos óbitos e inserir funcionalidades automáticas de cancelamento de consultas/exames e/ou exclusão dos pacientes falecidos da lista de espera e garanta que os mecanismos de segurança a serem implementados relacionados aos registros de óbito não permitam o agendamento e registro de comparecimento de pacientes falecidos.

TRANSPORTE SOBRE TRILHOS

À Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM)

1. Assegure que suas estações de trens possuam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em vigência nos termos do Art. 3º do Decreto Estadual nº 63.911/18, visando proporcionar maior segurança aos passageiros em caso de incêndios;
2. Desenvolva estudo para averiguar a necessidade da criação de novos bicicletários e/ou a ampliação daqueles já existentes, considerando a demanda dos passageiros e a capacidade física de cada estação;
3. Certifique que todas as estações de trens sob operação da CPTM possuam placa afixada em local de grande fluxo de passageiros (próximo a catraca, plataforma, entrada/saída da estação, escadas e/ou rampas de acesso) com texto impresso em fonte e cor que facilite a compreensão dos usuários e que contenha as seguintes frases: "VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL CONTRA A MULHER É CRIME. DENUNCIE - DISQUE 180. VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS. NÃO SE CALE! DISQUE 100", conforme determinação da Lei Estadual nº 17.431/21, Art. 57 inciso IV e Art. 58;

4. Avalie a ampliação da divulgação do "Espaço Acolher" em locais de grande fluxo de passageiros nas estações através do uso de placas, cartazes, folhetos, avisos sonoros, imagens e/ou vídeos em monitores, dentre outras formas;
5. Garanta que as obras de modernização, acessibilidade e manutenção das estações sejam executadas na forma e nos prazos dispostos nos contratos firmados pela companhia e, quando aplicável, tome as medidas cabíveis a fim de retomar tempestivamente as obras paralisadas;
6. Avalie a conveniência de revisar a estrutura da "Pesquisa de Avaliação da Satisfação e dos Serviços Segundo a Opinião dos Passageiros dos Trens da CPTM" a partir da próxima edição e incorporar a metodologia do Índice Geral de Satisfação do Passageiro (IGS), a fim de favorecer a comparabilidade entre as linhas e os operadores.

À Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI)

1. Assegure que as estações de trens das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda possuam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) em vigência nos termos do Art. 3º do Decreto Estadual nº 63.911/18, visando proporcionar maior segurança aos passageiros em caso de incêndios;
2. Desenvolva estudo para averiguar a necessidade da criação de novos bicicletários e/ou a ampliação daqueles já existentes nas linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda, considerando a demanda dos passageiros e a capacidade física de cada estação;
3. Garanta que a concessionária aprimore seu controle interno no que tange à gestão dos bicicletários, desenvolvendo funções em seu sistema que permita identificar, a qualquer tempo, as quantidades de vagas disponíveis, os registros de entrada e saída de bicicletas e outras informações relevantes;
4. Certifique que todas as estações de trens sob concessão possuam placa afixada em local de grande fluxo de passageiros (próximo a catraca, plataforma, entrada/saída da estação, escadas e/ou rampas de acesso) com texto impresso em fonte e cor que facilite a compreensão dos usuários e que contenha as seguintes frases: "VIOLÊNCIA, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL CONTRA A MULHER É CRIME. DENUNCIE - DISQUE 180. VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS. NÃO SE CALE! DISQUE 100", conforme determinação da Lei Estadual nº 17.431/21, Art. 57 inciso IV e Art. 58;
5. Realize estudo a fim de verificar a viabilidade e a oportunidade de se instituir iniciativa similar ao "Espaço Acolher" nas estações das linhas 8-

Diamante e 9-Esmeralda. Em caso positivo, desenvolva plano de ação detalhando os objetivos esperados com a iniciativa, as estações aptas a receber os espaços, os custos estimados para sua criação e manutenção, os prazos e responsáveis pela implementação, dentre outros aspectos relevantes;

6. Garanta que os Empreendimentos sejam executados pela concessionária na forma e nos prazos dispostos no contrato de concessão, observando, inclusive, as determinações provenientes do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado entre o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) e a ViaMobilidade em 14 de agosto de 2023 visando à implementação de melhorias nas linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda;

7. Avalie a pertinência do reestabelecimento do critério inicial de apuração do indicador Tempo Médio de Percurso nos Picos (TMP), adotando valor igual a 1 para o Trem^{TP} de viagens realizadas em período igual ou inferior ao programado, vetando a utilização de valores inferiores a 1;

8. Nos anexos que tratam de indicadores de desempenho dos demais editais de concessão de linhas de trens metropolitanos, considere incluir na metodologia de cálculo do indicador Tempo Médio de Percurso nos Picos (TMP) a adoção de valor igual a 1 para o Trem^{TP} de viagens realizadas em período igual ou inferior ao programado, inadmitindo a utilização de valores inferiores a 1;

9. Solicite à concessionária a revisão dos tempos de viagem programados no cálculo do indicador Tempo Médio de Percurso nos Picos (TMP) a partir de set/23, diminuindo-os, uma vez que os problemas que implicavam reduções de velocidade nos trechos críticos foram sanados;

10. Proceda estudo para avaliação da correção dos valores de acidentes reportados no cálculo do indicador Acidentes com Passageiros na Linha (IAL), determinando ajuste no procedimento de coleta e tratamento dos casos de acidente se detectadas incorreções;

11. Cobre da concessionária desenvolvimento em prazo razoável de formas alternativas de geração dos dados necessários à quantificação dos atrasos leves (AtL) e graves (AtG) para completa apuração do indicador Incidentes (IOL);

12. Demande da concessionária a produção e disponibilização de dados mais detalhados e completos sobre as evacuações na via e na plataforma, facilitando o cálculo do indicador Incidentes (IOL);

13. Revise os procedimentos de validação das reclamações para evitar o subdimensionamento destes eventos no indicador Reclamações Gerais da Linha (IRG);
14. Demande da concessionária a inclusão, nas próximas pesquisas de satisfação das questões que permitam a comparação completa entre as linhas de trens metropolitanos e a avaliação de sua evolução histórica;
15. Reavalie a decisão de ignorar no cálculo do indicador Confiabilidade de Material Rodante (MRO) as falhas que não causam impacto na funcionalidade e segurança dos trens, como pichações, readequando a apuração ao estabelecido no Anexo III.D;
16. Levante junto ao Verificador Independente as divergências e incompletudes na identificação por parte da concessionária das falhas no material rodante e intervenha para que esta forneça dados mais completos, precisos e confiáveis, facilitando o cálculo do indicador Confiabilidade de Material Rodante (MRO) e garantindo a correta quantificação das falhas;
17. Avalie a necessidade de revisar a metodologia de aferição do indicador Regularidade dos Sistemas de Linha (LIN) nos editais de concessão de linhas de trens metropolitanos, separando a avaliação da regularidade da Rede Aérea (REG.RA) da avaliação da Via Permanente (REG.VP);
18. Aprimore o processo de revisão dos dados e resultados apurados pelo Verificador Independente de maneira mais detalhada e profunda, a fim de mitigar os casos de erro no cálculo dos indicadores e;
19. Cobre da Concessionária plano de ação para identificar e resolver os problemas que fazem com os resultados especificamente dos indicadores Incidentes (IOL) e Indicador Geral de Satisfação do Passageiro – Pesquisa de Qualidade de Serviço (ISP) sejam tão frequentemente inferiores ao critério mínimo de aceitabilidade estabelecido no Anexo III.D.

Ainda, no que tange ao monitoramento das recomendações encampadas no voto do Exmo. Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2019, nos termos do antecedente relatório elaborado por esta Diretoria acerca do Transporte sobre Trilhos naquele ano, submeteram-se os autos à consideração superior, para, salvo melhor juízo, reiterar as seguintes propostas de encaminhamento:

À Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM)

1. Desenvolva indicadores que permitam efetivamente avaliar o desempenho das políticas públicas conjugadas de expansão e modernização

dos transportes sobre trilhos e sua integração com outros modais, publicando-os para efeito de controle social e *accountability*;

2. Preveja, no próximo Programa Governamental destinado à área, metas mais exequíveis, de acordo com a capacidade de investimento do Estado, indicando a ordem de prioridade para a implantação dos projetos e de acordo com a verdadeira capacidade do Estado e;

3. Busque soluções junto às prefeituras para solucionar questões voltadas à integração dos meios de transporte e outras, a exemplo da interseção junto à Prefeitura de Itapevi e à Secretaria de Estado da Habitação para levantamento de famílias que vivem na invasão da via permanente e seu devido realojamento, restabelecendo a posse da área.

PLANEJAMENTO DO QUADRO DOCENTE

Ao Governo do Estado

1. Cumpra o disposto no artigo 1º, §4º, da Lei Complementar nº 1.093, de 16 de julho de 2009;
2. Elabore normas regulamentares que disciplinem as formas e critérios de evolução na carreira de Professor de Ensino Fundamental e Médio, em cumprimento ao artigo 20, parágrafo único, da Lei Complementar nº 1.374, de 30 de março de 2022;
3. Adote as medidas necessárias à progressiva recomposição do quadro efetivo de professores da rede estadual, zelando pelo cumprimento do disposto no artigo 206, inciso V, e artigo 37, inciso II, da Constituição Federal; no artigo 251 e no artigo 115, inciso II, ambos da Constituição Estadual; no artigo 67, inciso I, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; no artigo 13 da Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro 1985; e na Meta 18 do Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014;
4. Avalie regulamentar a Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999 — em linha com o realizado pelo Governo Federal por meio do Decreto nº 9.191, de 1 de novembro de 2017, e por meio do Manual de Redação da Presidência da República, em especial seu capítulo IV —, embasando os modelos e conteúdos dos pareceres de mérito em referenciais de boas práticas em análise e avaliação de políticas públicas e capacitando o corpo técnico dos órgãos o Sistema de Administração de Pessoal, bem como dos órgãos do Sistema de Administração Financeira e Orçamentária responsáveis pela análise de propostas sobre recursos humanos para atender a esses referenciais.

À Secretaria Estadual da Educação (SEDUC)

1. Cumpra o artigo 4º da Lei Complementar nº 1.097, de 27 de outubro de 2009, com redação dada pela Lei Complementar nº 1.143, de 11 de julho de 2011;
2. Promova melhorias na forma de registro e controle da frequência dos docentes nas unidades escolares, acompanhando corretamente a ausência de professores por escola, turma e aula, de modo a cumprir adequadamente o disposto no artigo 4º, inciso XI, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008;
3. Promova melhorias no processo de levantamento e acompanhamento das necessidades de reposição de dias letivos e de horas de aula nas unidades escolares, regulamentado pela Resolução SEDUC nº 102, de 22-9-2003, de forma a desenvolver mecanismos de controle centralizado das ausências docentes, das cargas eventuais e da efetiva reposição de aulas, e garantir o adequado monitoramento do efetivo cumprimento dos 200 dias letivos e da carga horária programada;
4. Cumpra o disposto no artigo 6º, inciso I, alínea c, do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008, além do disposto no artigo 7º, inciso I e inciso III, alínea a, do mesmo Decreto;
5. Realize estudos técnicos e pesquisas periódicas para a implementação de programas de qualidade de vida dos servidores, conforme atribuição disposta no artigo 9º, inciso I, alínea b, do Decreto nº 52.833 de modo a zelar pelo cumprimento do disposto no inciso III, alínea b, do mesmo artigo e Decreto e na Meta 17 do Plano Estadual de Educação – Lei Estadual nº 16.279, de 8 de julho de 2016 –, especialmente nas Estratégias 17.3 e 17.4.

EDUCAÇÃO ESPECIAL

À Secretaria Estadual da Educação (SEDUC)

1. Assegure que as escolas estaduais mantenham equipamentos, mobiliário e materiais pedagógicos suficientes para a realização do Atendimento Educacional Especializado de forma adequada, seja por meio de sala de recursos ou espaço multifuncional, de acordo com os parâmetros existentes.
2. Estabeleça a manutenção regular e a substituição oportuna dos equipamentos e mobiliário relacionados ao Atendimento Educacional Especializado, quando quebrados ou deteriorados.
3. Promova a uniformização de entendimento sobre as responsabilidades das Diretorias de Ensino e gestão das escolas estaduais, em manter equipamentos, mobiliário e materiais pedagógicos minimamente

padronizados e adequados ao público-alvo da Educação Especial, por meio da divulgação de manuais específicos.

4. Assegure a utilização de espaços adequados para o Atendimento Educacional Especializado nas unidades escolares estaduais, reservando ambientes que atendam aos parâmetros estabelecidos nas fichas técnicas que estabelecem seus padrões mínimos (P03 e P04, ou ficha mais atualizada), sobretudo os itens relacionados à infraestrutura, em particular a iluminação, ventilação, forro de teto, paredes, pisos, dimensionamento do espaço físico, mobiliário e Wi-fi.

5. Utilize Espaços Multiuso que proporcionem condições equivalentes às Salas de Recursos quanto à infraestrutura, aos aspectos ambientais e aos materiais pedagógicos.

6. Certifique que os estabelecimentos de ensino realizem um levantamento das demandas de estudantes elegíveis aos serviços da Educação Especial existente em sua unidade escolar, orientando e instruindo toda a documentação necessária, sobretudo a Avaliação Pedagógica Inicial, detalhando a natureza da demanda, as áreas de deficiência, o número de estudantes elegíveis que serão atendidos e as turmas formadas.

7. Garanta que a Avaliação Pedagógica Inicial contenha data de realização e registro de assinatura do responsável pela elaboração do documento, bem como o devido preenchimento de todos os seus campos.

8. Assegure a disponibilização de Atendimento Educacional Especializado, de professores especializados, de cuidadores e de transporte adaptado a todos os estudantes que necessitam destes serviços.

9. Garanta que sejam atendidos os critérios definidos na legislação sobre quantitativo e diversidade das turmas formadas para o Atendimento Educacional Especializado.

10. Mantenha controle centralizado de informações, por meio de relatórios ou base de dados, sobre cada aluno com deficiência, incluindo (i) suas necessidades específicas de educação especial; (ii) o status de matrícula no atendimento especializado; (iii) o histórico de serviços recebidos e pendentes; (iv) a justificativa para os que não estiverem matriculados no AEE; entre outras informações relevantes.

ACOMPANHAMENTO SOBRE A SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

1) Articule-se junto aos demais órgãos e Poderes no objetivo de reduzir a população carcerária e garantir o cumprimento das penas dentro dos padrões

de dignidade da pessoa humana, incentivando, inclusive, o Programa de Penas e Medidas Alternativas e as técnicas de monitoramento eletrônico;

2) Aprimore seu planejamento, atentando-se aos dados referentes à situação atual e estabelecendo adequadamente metas, em especial, de médio e longo prazos;

3) Adote medidas imediatas para a conclusão das obras do CDP Masculino de Santa Cruz da Conceição e da Unidade Prisional de Riversul;

4) Dimensione adequadamente a quantidade de colchões à população carcerária;

5) Elabore plano de ação para efetivo bloqueio da utilização de celulares e outros tipos de comunicação em presídios e mantenha a progressiva instalação e regular manutenção dos demais equipamentos;

6) Dimensione adequadamente o quadro de pessoal, inclusive o de profissionais de saúde, garantindo a incolumidade tanto dos servidores públicos, quanto dos aprisionados;

7) Estude formas alternativas de estimular os detentos a participarem das atividades de profissionalização e educação formal, além de aumentar a disponibilidade de postos de trabalho para que possuam ocupação laboral durante o período de cumprimento de pena, e identificar as contribuições que podem ser aportadas pelo sistema para a posterior recolocação dos custodiados no mercado de trabalho; e

8) Envide esforços para cumprimento do plano de ação apresentado para obtenção do AVCB de todas as Unidades Prisionais que não possuem o documento vigente.



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

[REDACTED]

[REDACTED]

LISTA DE ANEXOS

A1 - PPA - Relatório de Execução Acumulada Programas
A2 - Nota Técnica CGE 082024 - Participação Societária BGE 2023
B1 - Relatório de Fiscalização LRF- TC-007729.989.23-6
B2 - Balancete FEHIDRO
B3 - Relatório de Fiscalização Gestão da Educação- TC-007726.989.23-9
B4 - Relatório de Fiscalização Gestão da Saúde- TC-007731.989.23-2
C1 - Voto do Relator 2017- Conteúdo do Plano de Ação
C2 - Renúncia Receitas Plano de Ação 2017
C3 - 3.2. Sefaz SRE - Plano de Ação- Manif. prévia 2021
C4 - Anexo 01 da Req 17_24 - Nota Técnica DEPT 07-2024 - Versão sem sigilo
C5 - Item 26_Req 12_2022 - Revisão do Plano de Ação TCE Benefícios Fiscais
C6 - Questao 14_Req 44_2022 - Revisão do Plano de Ação TCE Renúncia de Receitas
C7 Benefícios fiscais vigentes em dezembro de 2023. Resp. Req 65_2023 com tarja
D1 - Fila Estadual do SUS - TC- 021571.989.23-5
D2 - Transporte sobre Trilhos - TC-021575.989.23-1
D3 - Planejamento do Quadro Docente - TC-021570.989.23-6
D4 - Educação Especial - TC-021572.989.23-4
D5 - Acompanhamento SAP - TC-021574.989.23-2
E1 - Monitoramento das recomendações de 2021 e 2022