



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

PROCESSO: TC-005128.989.22-5

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: - DR. JOÃO DORIA (até 31/03/2022)
- DR. RODRIGO GARCIA (a partir de 01/04/2022)

EXERCÍCIO: 2022

RELATORIA: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Senhora Assessora Procuradora Chefe:

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2022, enviadas a esta e. Corte em 28/04/2023, e aqui apresentadas por via dos Ofícios nºs. ATG-12/23-TF e 158/2023-GS, em cumprimento ao disposto no inciso I, artigo 33 da Constituição do Estado c/c o inciso I, artigo 2º e artigo 23 e seus parágrafos da Lei Complementar nº 709/93.

A instrução dos trabalhos efetuada pela Diretoria de Contas do Governador (DCG), constante do evento 99, se baseou nos demonstrativos e peças contábeis apresentados no Balanço Geral do Estado; nas peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA); nas verificações financeira e fiscal quanto ao cumprimento dos limites legais e constitucionais definidos; em temas como Previdência Social dos servidores, Programa de Parcerias Público-Privadas, avaliação da gestão em saúde e da aplicação de recursos em educação, renúncia de receitas, emendas e demandas parlamentares; bem como no primoroso trabalho consubstanciado em laudos técnicos, frutos das fiscalizações de natureza operacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Em face do disposto no artigo 180, e letra "c", do inciso I, do artigo 183, ambos do Regimento Interno, vieram os autos a esta Assessoria Técnico Jurídica.

Feitas essas considerações, passamos a nos manifestar estritamente sobre os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial das Contas Estaduais.

Inicialmente, e especificamente quanto ao Plano Plurianual relativo ao quadriênio de 2020/2023, o qual foi instituído pela Lei 17.262, de 09 de abril de 2020, e em decorrência da recomendação desta Corte referente ao exercício anterior (eTC-4345.989.21-4)¹, para que a Secretaria de Projetos Orçamento e Gestão propusesse 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, a DCG embora entenda que o atendimento pleno da recomendação será efetivado no próximo Plano Plurianual (PPA 2024-2027), continuou acompanhando e avaliando o planejamento vigente.

Nessa seara, e amparada em informações fornecidas pela Administração Estadual, bem como de dados relativos às realizações governamentais diretamente vinculados à Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA), buscou verificar a compatibilização entre os elementos que compõem os programas governamentais selecionados (produtos, indicadores, metas e valores globais) e as respectivas

¹ **“RECOMENDAÇÕES (PROPOSTAS PELO RELATOR):**

[...]

À Secretaria de Projetos Orçamento e Gestão, para que:

[...]

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

relações de causa e efeito entre os itens correlatos, com fito de se avaliar a efetividade da metodologia adotada com base no Orçamento por Resultados (OpR), da forma como concebida pelo Governo, tendo em mira a possível existência de indicadores que não medem resultados.

Em apertado escorço, elaborou detalhada análise quanto à Coerência entre os resultados alcançados dos indicadores de programas e produtos (A1), e Equilíbrio da Execução Orçamentária (A2).

No tocante ao indicador referente à coerência entre os resultados alcançados dos indicadores de programas e produtos (A1), os resultados dos trabalhos indicaram fragilidade na execução do planejamento, comprometimento na correspondência entre os resultados dos programas e os meios utilizados para a sua efetivação (produtos), sinalizando que a previsão e oferta dos bens ou serviços ao público-alvo das políticas públicas não refletem diretamente no atingimento dos indicadores dos programas (resultados).

Conclusão bastante parecida foi observada em relação ao indicador referente ao equilíbrio da execução orçamentária (A₂), onde os resultados dos trabalhos também apontaram fragilidades quanto: à previsão e oferta de produtos (bens ou serviços) e à devida compatibilidade com os recursos orçamentários previstos e executados; à estipulação das metas dos produtos (bens ou serviços) ofertados, em virtude da sua ausência em que a simples execução proporciona o atingimento máximo dos resultados, o que prejudica o acompanhamento/avaliação, dada a ausência de parâmetros comparativos; à execução orçamentária sem o devido provimento de produtos (bens ou serviços) à sociedade; à seleção, delimitação e cálculo da probabilidade de fenômenos externos necessários que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

influenciam no quantitativo dos produtos (bens e serviços) ofertados e na execução orçamentária; entre outros.

Face ao exposto, a DCG elencou incoerências relacionadas a:

- “- ausência no estabelecimento de metas nos indicadores (resultado ou produto) em que a mera execução proporciona grau máximo de atingimento²;
- incoerências entre o alcance dos resultados dos produtos e o desempenho de seus respectivos programas, mensurados através dos indicadores de resultados, podendo ser decorrentes de: provável deficiência na definição dos produtos (bens ou serviços) necessários e suficientes para o atingimento dos resultados dos programas; dificuldade na verificação dos elementos que detalham e mensuram os produtos e o resultado dos programas; dificuldade na seleção de indicadores de resultado dos programas, considerando a perspectiva meramente quantitativa, em que se ultrapassam significativamente as metas inicialmente previstas sob alegação de desempenho, desconsiderando a qualidade do objeto mensurado;
- fragilidade na previsão e oferta de produtos/serviços e devida compatibilidade com os recursos orçamentários executados, representado, por exemplo, por situações em que 100% ou mais da execução física acontece com menos de 35% dos recursos orçamentários previstos;
- indicadores de produtos em que não foram estipuladas metas físicas na LOA e houve a execução orçamentária, impedindo qualquer avaliação qualitativa quanto ao produto oferecido, diante da ausência de indicadores; e
- fragilidade na seleção, delimitação e cálculo da probabilidade de fenômenos externos necessários que influenciam no quantitativo dos produtos (bens e serviços) ofertados e na execução orçamentária”. (Relatório DCG – fls. 29/30 – evento 99).

Por fim, a instrução ressaltou a importância dos indicadores de desempenho, sendo estes também responsáveis por oferecer informações quanto ao alcance dos resultados das medidas previamente estabelecidas, dos programas governamentais, bem como o impacto efetivo no público-alvo. **Desse modo, nos aliamos à DCG quanto à manutenção da recomendação exarada no Parecer das**

² Tratados e considerados como resultados iguais a zero, uma vez que a ausência na estipulação das metas impossibilita comparação e acompanhamento da execução dos programas, no total de 58 ocorrências em 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Contas do exercício de 2021, para acompanhamento, inclusive quando da aprovação e vigência do Plano Plurianual 2024-2027, para que sejam propostos 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.

Passando para a análise quanto aos aspectos da Lei Orçamentária Anual - LOA, observa-se que para 2022, referida Lei de nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021, estimou a receita e fixou a despesa em valores iguais de R\$ 286.794.942.960,00, sendo deduzidos R\$ 31.590.845.234,00, de receitas e despesas intra-orçamentárias, uma vez que estas causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do orçamento.

Consoante este dispositivo legal, o orçamento foi dividido em 03 (três) partes: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Empresas, sendo o orçamento fiscal fixado em R\$ 244.274.611.453,00, ou 85,17% total, e o da Seguridade Social em R\$ 42.520.331.507,00, ou 14,83% do total, ao passo que os Investimento das Empresas foram fixados em R\$ 10.182.988.533,00, tendo por fontes de financiamento recursos de Subscrição de Ações – 40,35%, recursos próprios – 35,12%, outras fontes de recursos – 1,67%, e operações de crédito – 22,86%.

A LOA, ainda por seu artigo 9^o, estabeleceu os critérios para a abertura de créditos adicionais. Sobre o assunto, oportuno destacar que a LDO (Lei nº17.387, de 22 de julho de 2021), em seus artigos 12 a 15, apresentou os limites para a transposição, transferência e remanejamento.

³ **Artigo 9º** - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - em cumprimento ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes no parágrafo único do artigo citado e no artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

No tocante à LDO, oportuno antecipar, conforme também já observado em exercícios anteriores, que alguns pontos foram objeto de análise pela instrução, especialmente aspectos jurídicos conjugados com efeitos econômicos decorrentes, na execução da renúncia de receitas, abrigados em capítulo específico do Relatório de Fiscalização, cujo resultado foi a identificação de várias impropriedades operacionais, econômicas e legais nos procedimentos de concessão/manutenção de benefícios fiscais, que certamente demandarão do Executivo maior transparência e aprimoramento na fase de planejamento orçamentário, e que serão oportunamente abordadas neste parecer.

Ademais, uma análise mais detalhada, quanto à execução de referidas alterações orçamentárias, levadas a efeito no exercício, também será abordada adiante, quando da análise da respectiva execução orçamentária.

De outra ótica, os laudos atrelados a algumas fiscalizações de natureza operacional, desenvolvidas pela DCG, também revelaram deficiências nas peças orçamentárias de planejamento na dimensão setorial, resultando, por consequência, em propostas de encaminhamento as respectivas Secretarias e Órgãos do Estado, conforme transcrições a seguir:

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre Prontuário Eletrônico

Objetivo: *Identificar o alcance de implementação do Programa Saúde para São Paulo (S4SP), avaliar a efetiva informatização de dados em saúde e verificar a viabilidade de ferramenta tecnológica na prestação de serviços em saúde.*

Proposta de Encaminhamento:

5. *Estruture a fixação de metas e de despesas das contratações de solução tecnológica de informatização das unidades hospitalares (atualmente S4SP) nas peças orçamentárias da Secretaria, de modo a individualizá-la em ação específica.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

[...]

13. Garanta a correspondência das metas fixadas em peças de planejamento em saúde (PES/PAS correspondentes) com as metas orçamentárias referentes à Ação 2604 (História Clínica Digital).

14. Revise o planejamento estratégico, tático e operacional do projeto "História Clínica Digital" tornando-os factíveis e mensuráveis.

15. Defina as formas de participação de entes municipais (adesão) e nível de interferência, no âmbito da Ação 2604 (História Clínica Digital)".

**SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDS);
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SES); SECRETARIA DE ESTADO
DA EDUCAÇÃO (SEE)**

**Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre o
Programa 0944 – Recomeço: Uma vida sem drogas**

Objetivo: Avaliar a eficácia e a efetividade das medidas criadas pelo Governo do Estado de São Paulo, atreladas a recursos orçamentários do Programa 0944 – Recomeço: uma vida sem drogas, que visem propiciar condições para uma vida saudável e digna à população do Estado de São Paulo e auxiliar os dependentes de substâncias psicoativas, seus familiares e comunidade.

Proposta de Encaminhamento:

**Ao Governo do Estado de São Paulo – a partir da
Coordenadoria Geral do Programa Recomeço – que:**

"8. Elabore e implemente métodos de controle contínuos e sistemáticos sobre o Programa Recomeço, preferencialmente, por meio de sistema informatizado integrado que permita a regulação de vagas, medição indicadores de desempenho, objetivos e metas e realização de prestação de contas, de modo a permitir a aferição da eficácia e da efetividade do programa".

Posto isso, e tendo em mira que as peças de planejamento são o alicerce orçamentário, a partir do qual o Estado direciona e aplica seus recursos, e pelo qual, ainda que de modo genérico, permite a sociedade aferir o cumprimento dos programas e ações de governo, entendemos necessário, conforme já antecipado alhures, o aprimoramento na elaboração das peças, com a eleição de indicadores adequados, o estabelecimento de metas, lastreadas em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

dados reais que espelhem o panorama atual e para onde o Estado pretende seguir, com a distribuição justa e eficiente do orçamento, elementos essenciais que, além de resultar em benefícios sociais e econômicos por meio das políticas públicas, também evitam o excesso de alterações orçamentárias. **Desse modo, nos filiamos às recomendações anteriormente elencadas, e sopesamos que uma análise mais detalhada sobre os aspectos econômicos das auditorias operacionais também será objeto mais adiante desta manifestação.**

Sobre as normas contábeis, a DCG em análise da evolução contábil dos demonstrativos, e buscando verificar a aderência do Estado às determinações emanadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), apurou que no exercício em comento (2022), houve um tímido avanço no processo de adoção das referidas Normas, especialmente quanto ao reconhecimento de bens imóveis, sendo este assunto específico também melhor detalhado mais adiante nesta manifestação, quando da análise dos aspectos afinentes ao Balanço Patrimonial.

Nesse contexto, bem como destacou a DCG, considerando os desafios a serem superados para efetiva adequação à Nova Contabilidade Pública, os quais demandam recursos financeiros e, principalmente, recursos humanos especializados, **reforçamos a recomendação do órgão técnico para que a gestão Estadual dedique especial apoio e atenção às equipes responsáveis pela adequação e aprimoramento dos aspectos contábeis do Estado, nos termos preconizados nas normas de regência.**

Ainda sobre o tema, em acompanhamento do calendário a ser observado pelos entes federativos para a completa adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais, nos termos da Portaria STN nº 548/2015, em conjunto ao planejamento elaborado pela Contadoria Geral do Estado - CGE para adequação de seus processos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, a equipe fiscalizatória constatou as impropriedades elencadas no quadro a seguir:

PROCEDIMENTOS	STATUS	PRAZO
Avaliação do valor realizável líquido dos estoques	Em andamento	Vencido em 2021
- Reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis , e custos subsequentes; - Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	Vencido em 2019
Reconhecimento e mensuração dos bens móveis	Em andamento, iniciado em 2017	Vencido em 2019
- Reconhecimento inicial e mensuração de ativos de infraestrutura e patrimônio cultural, e custos subsequentes; - Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	Infraestrutura 2022 Cultural: (*1)
Reconhecimento e mensuração dos bens móveis	Em andamento, iniciado em 2017	Vencido em 2019
Reconhecimento e mensuração de ativos intangíveis desenvolvidos internamente; revisão periódica da vida útil, valor residual, amortização e redução ao valor recuperável.	Em implementação	Vencido em 2020
Mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais pelo regime de competência (13º. Salário, férias etc).	Em implementação.	Vencido em 2017
Reconhecimento de fornecedores e contas a pagar por competência	Em implementação.	Vencido em 2016
Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes .	Em andamento	Vencido em 2019

(*1) Prazo suspenso pela Portaria STN nº 10.300 de 01/12/2022: suspende o prazo de implantação do procedimento contábil patrimonial de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural. Dispõe ainda que o novo prazo será estabelecido posteriormente em norma específica da Secretaria do Tesouro Nacional após a edição de Norma Contábil específica pelo Conselho Federal de Contabilidade

Fonte: Rel. de Fiscalização (DCG) às fls. 65 (Evento 99)

Por outro lado, e considerando recomendação desta Corte exarada quando da análise das contas do exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

anterior (TC-4345.989.21-4)⁴, bem como do disposto nas Instruções TCE nº 01/2020, art. 5º, inciso XVII⁵, por meio da Informação nº 27/2023, a CGE encaminhou novo cronograma com a redefinição de prazos para os procedimentos ainda não implantados relacionados ao Plano e Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, de 2023/2024, definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, conforme tabela a seguir:

PROCEDIMENTO	AÇÕES	PRAZO
Passivos Contingentes e Provisões: adoção do procedimento contábil, publicação da Instrução CGE e comunicação aos gestores do Estado Créditos não Tributários a Receber	- Comunicado CGE 01/2021	04/11/2021
	- Divulgação Política Contábil e Manual Operacional no Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento	Finalizado
	- Reuniões da Contadoria Geral do Estado e Procuradoria Geral do Estado para esclarecimentos aos Gestores do Estado	Finalizado
	- Final de implantação dos procedimentos em Novembro de 2021	Finalizado (*1)
Créditos não Tributários a Receber	Etapa Final de implantação: publicação do Comunicado CGE, divulgação da Política Contábil e do Manual Operacional	Finalizado
Bens Imóveis e Infraestrutura	- Contratação de consultor para auxiliar no desenvolvimento e operacionalização de procedimentos	Finalizado
	- Roteiros Contábeis, Homologação e Disponibilização no Siafem	Finalizado
	- Integração SIAFEM com o Sistema de Gestão de Imóveis - SGI	Aguardando definições da Coordenadoria do Patrimônio da Secretaria de Gestão e Governo Digital em relação ao Sistema de Gestão de Imóveis.
Bens Móveis e Estoques	Processo de integração no Sistema SAM e SIAFEM/SP: dois módulos	
	(i) Estoques e Almoxarifados – implantação da integração nas unidades do Estado	Dezembro/2023
	(ii) Bens Móveis – Implantação da Integração nas Unidades do Estado	Dezembro/2023

⁴ “2.3.1.4 Envide esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos e providências necessárias à adoção das regras contábeis convergentes às normas internacionais, conforme padrão contábil vigente no Brasil e determinado pelos órgãos reguladores e normatizadores da contabilidade aplicada ao setor público em especial quanto aos procedimentos que já se encontram com relevante atraso no cronograma: reconhecimento de créditos não tributários a receber, reconhecimento inicial e mensuração e bens imóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos contingentes e outras providências”.

⁵ Art. 5º A Secretaria da Fazenda e Planejamento deverá inserir, no processo eletrônico relativo ao Balanço Geral do Exercício – Contas do Governador, até o dia 30 (trinta) de abril, a seguinte documentação, assinada digitalmente, relativa ao exercício anterior:

[...]

XVII - cronograma de implantação de normas e procedimentos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, conforme normas contábeis vigentes ao final de cada exercício;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Obrigações com benefícios a empregados	Férias e 13º Salário	Agosto/2023
Alterações no Plano de Contas e Roteiros Contábeis para Siafem 2024	- Aderência plena a Matriz de Saldos Contábeis	Dezembro/2023
Ativos Intangíveis	Desenvolvimento dos Roteiros Contábeis	abril/2024
	Homologação dos novos procedimentos no ambiente de Desenvolvimento	Maió/2024
	Desenvolvimento do Manual Operacional	Junho/2024
	Divulgação para o Estado	Julho/2024
	Utilização pelas unidades do Estado	Julho/2024

(*1) No BGE 2022 (p. 18) consta: "A CGE implementou os procedimentos operacionais relacionados à política de provisão em 2021, com apoio da Procuradoria Geral do Estado."

Fonte: Rel. de Fiscalização (DCG) às fls. 68/69 (Evento 99)

Sobre o cronograma, a DCG destaca que muito embora o procedimento quanto ao reconhecimento dos Passivos Contingentes e Provisões tenha sido detalhado como "finalizado", em verdade houve apenas a publicação do Comunicado CGE nº 01/2021, mas ainda não adotado. A propósito, aponta a fiscalização que no BGE de 2022 não constam procedimentos, registros, reconhecimento inicial ou mesmo informação quanto à apuração da PGE acerca da classificação dos passivos contingentes da gestão estadual, se de realização possível, provável ou remota, bem como respectivos impactos nas demonstrações contábeis.

A par dessas informações, como dito alhures, e em análise comparativa aos exercícios anteriores, o que se observa é que de fato muito pouco se avançou, remanescendo estruturas de contas a serem implementadas, cujos prazos para a conclusão já se encerraram, um deles inclusive, em 2016, quer dizer, há cinco anos do exercício em tablado. A lentidão na adoção das normas contábeis vigentes, como será melhor dimensionado na análise das peças contábeis, impacta a fidedignidade dos demonstrativos.

Face ao exposto, entendemos que os apontamentos, devem compor o rol de recomendações, conclamando ao gestor, a adoção de medidas céleres que garantam um controle



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

contábil eficiente em respeito ao Princípio da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei 4.320/64), da Transparência Fiscal (artigo 1º, § 2º da LRF), e obediência às demais normas de regência, especialmente aos mandamentos do MCASP, e respectivas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cabendo à fiscalização a continuidade do minucioso acompanhamento que tem realizado.

Passando à análise dos resultados, destacamos que o Estado apresentou um **quadro de equilíbrio fiscal, amparado em superávits orçamentário, financeiro e patrimonial**. Contudo, foram identificadas impropriedades que reputamos ao campo das **recomendações** e que merecem especial atenção da Administração.

Pois bem. No tocante ao **Balanco Orçamentário (BO)**, conforme informado no relatório de instrução, ao qual nos remetemos, e considerando a atualização pelo IPCA (IBGE), as receitas (exceto intra-orçamentárias) atingiram o valor de **R\$ 320.864.450 mil**, representando uma expansão de 8,87% sobre o exercício anterior, e **R\$ 356.633.216 mil** (com intra), isto é, maior 10,48%. De outra ótica, se desconsiderada a atualização referida, em valores nominais o incremento das receitas (exceto intra) verificado em 2022 foi de 15,17% sobre o registrado no exercício anterior (2021), enquanto que, se consideradas as intra, foi de 16,87% no mesmo período.

Pelo ângulo da despesa, e considerando a atualização pelo IPCA, observa-se que atingiram o valor (exceto intra) de **R\$ 311.550.726 mil**, aumento de 8,01% em relação a 2021, e **R\$ 347.319.492 mil** (com intra), ou 9,72% a mais que o observado no exercício anterior. Se desconsiderada a atualização referida, em valores nominais a elevação das despesas (exceto intra) verificado em 2022 foi de 14,26% sobre o registrado no exercício anterior (2021), ao passo que, considerando as intra, a expansão foi de 16,07%, no mesmo período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

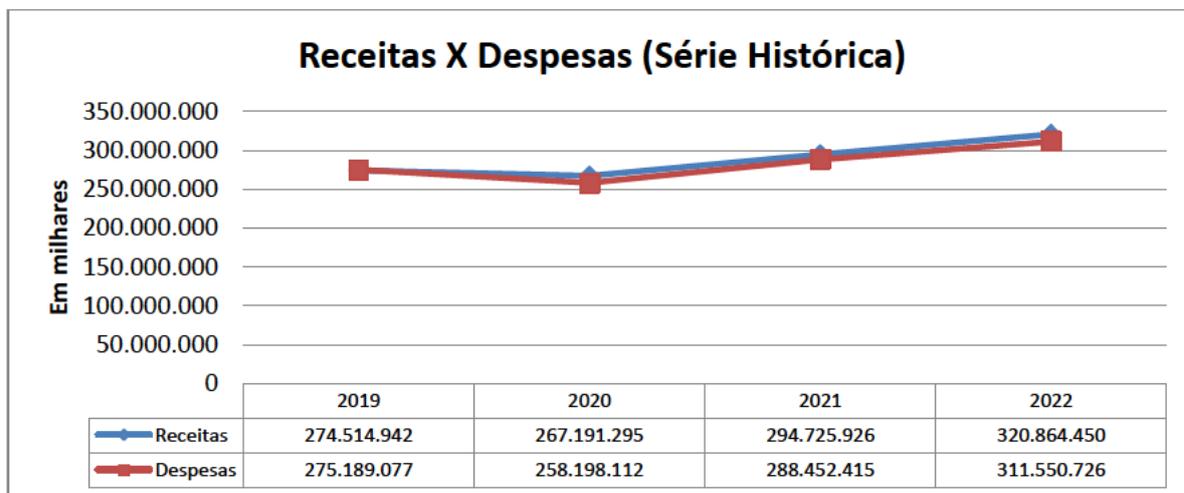
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

A peça, portanto, demonstrou a existência de um **superávit orçamentário de 2,90%**, na ordem de **R\$ 9.313.724 mil**. Resultado este, maior que o apurado em 2021, quando o Estado havia registrado um superávit orçamentário de 2,13%, na ordem de R\$ 6.273.511 mil (atualizado pelo IPCA).

Por outra perspectiva, pode-se aferir ainda a existência de economia orçamentária de R\$ 14.615.312 mil, ou 4,48% em relação à despesa autorizada, o que embora positivo, ficou pouco abaixo da economia verificada no exercício anterior, no montante de R\$ 15.041.143 (atualizado pelo IPCA), ou 4,96% em relação a despesa autorizada, explicada também pelo aumento de despesas.

Para melhor entendimento da situação apresentada, estendemos a análise para os exercícios anteriores, fato que nos permite verificar que o Estado, embora tenha apresentado déficit em 2019, vem mantendo superávits seguidos desde 2020. Aliás, no exercício em análise o superávit orçamentário observado, de aproximadamente R\$ 9 bilhões, veio combinado com um aumento expressivo de receitas e despesas, estas proporcionalmente menores que aquelas.



Fonte: Dados extraído da Tabela às Fls. 183 – Relatório DCG – Evento 99

Obs.: Valores exceto intraorçamentárias. Atualização em percentual: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

A situação verificada possivelmente guarda relação com as consequências do cenário atípico dos exercícios anteriores, por conta da pandemia de Covid-19, e seus desdobramentos no campo econômico, sendo que desde 2021 se observa os reflexos da retomada da atividade econômica, fortemente impactada negativamente em 2020.

Seguindo, e no intuito de elucidar de modo mais abrangente a execução orçamentária da despesa, passamos a analisar os dados da série histórica, por avaliarmos que o impacto decorrente é elemento essencial para verificação do alcance das metas e objetivos no atendimento ao interesse público, objetivo maior de todo esforço do Executivo.

Nesse compasso, diferente do observado no exercício anterior, em que o Executivo aumentou consideravelmente a destinação de recursos para gastos com despesas de capital, neste exercício observa-se certa estagnação, tendo em mira um aumento nessas despesas na ordem de aproximadamente 2%, em relação a 2021. De outra ótica, observa-se que enquanto em 2019, as despesas de capital representavam 7,96% do total, em 2020 foi de 6,80%, em 2021 de 12,61%, e em 2022 percebe-se nova reversão nesta tendência, dado que esse montante se reduziu para 11,95% do total da despesa.

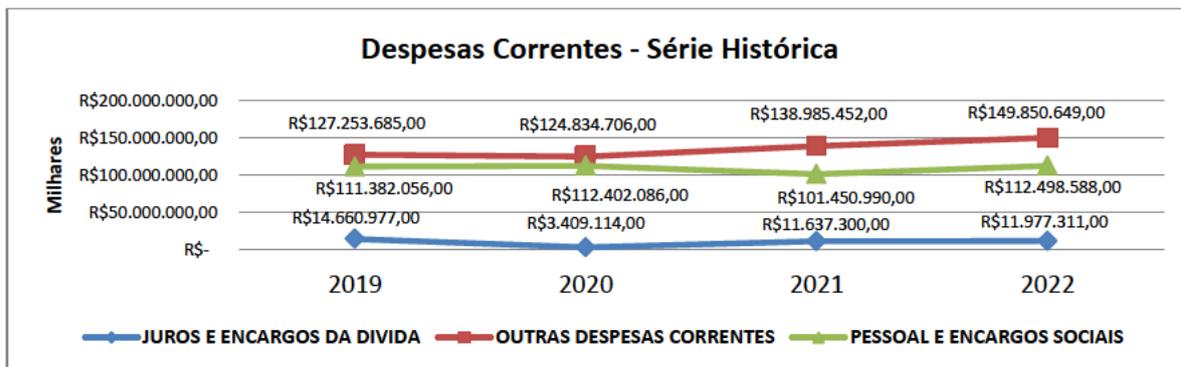
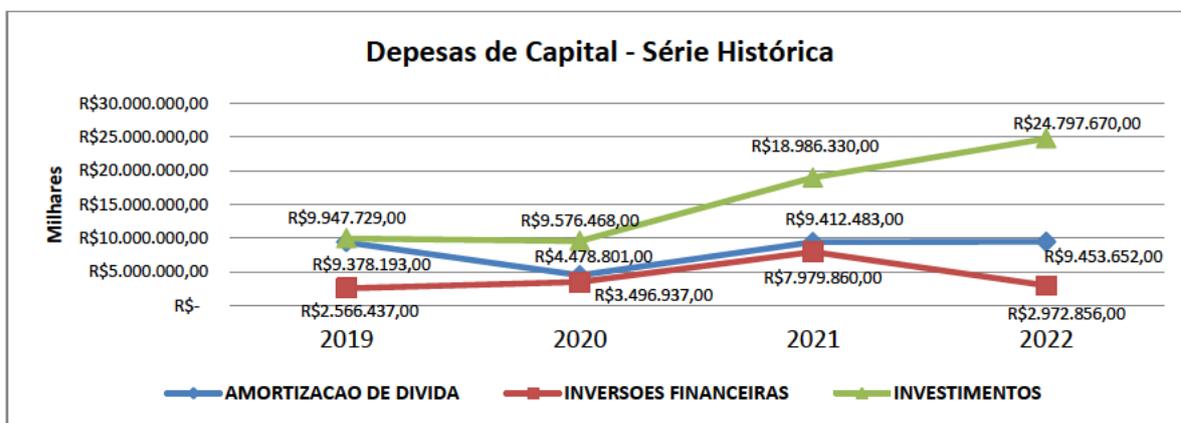
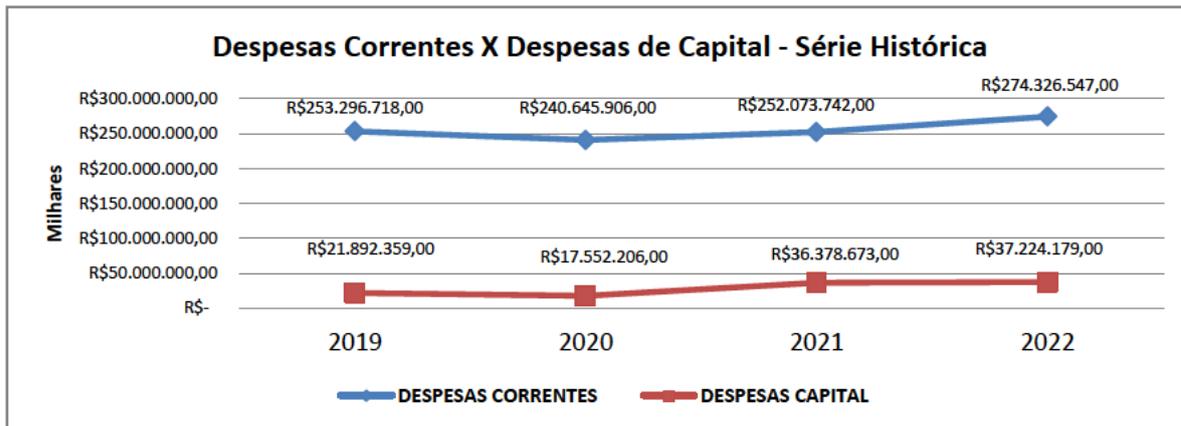
Movimento inverso se observou nas despesas correntes, cujo montante gasto em 2022 (R\$ 274,32 bilhões) foi expressivamente maior do que em 2021 (R\$ 252,07 bilhões), representando uma expansão de 8,83% no período. Proporcionalmente em relação ao total, verifica-se que tais gastos representaram de 92,04% em 2019, 93,20% em 2020, 87,31% em 2021, ao passo que em 2022 foi 88,05% (exceto intra e atualização pelo IPCA), o que representa uma reversão na tendência de diminuição destas despesas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5



Fonte: Dados extraído da Tabela às Fls. 208/209 – Relatório DCG – Evento 99.

Obs.: Sem intra-orçamentária e atualizado pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

No âmbito das despesas correntes, observa-se que as despesas com pessoal e encargos sociais (36,46% do total das despesas) apresentaram oscilações significativas, tendo em vista o aumento de 10,89% em relação ao exercício anterior, passando de aproximadamente R\$ 101 bilhões, para R\$ 112 bilhões (exceto intra e atualizada pelo IPCA). Ressalta-se que os maiores valores pertencem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Secretaria de Gestão e Governo Digital (31,76%), Secretaria da Educação (19,80%), Secretaria da Segurança Pública (14,82%), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (9,69%), Tribunal de Justiça (7,63%) e, Secretaria da Saúde (4,27%), sendo que na Secretaria de Gestão e Governo Digital, a Unidade Orçamentária 53057 – São Paulo Previdência - SPPREV, responsável pelo pagamento de benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas, respondeu pela maior parte do gasto (R\$ 45.524.882 mil).

Comportamento parecido se observa na rubrica “outras despesas correntes”, cujo saldo experimentou uma expansão de 7,82%, passando de aproximadamente R\$ 138 bilhões para R\$ 149 bilhões, sendo neste particular os maiores gastos destinados às aplicações diretas (42,26% do total) e transferências a municípios (43,70% do total), cujas cifras alcançaram aproximadamente R\$ 63,96 bilhões e R\$ 66,15 bilhões, respectivamente.

Paralelamente, nota-se uma pequena elevação na rubrica “juros e encargos da dívida”, cuja variação positiva representou 2,92% em relação ao exercício anterior, passando de aproximadamente R\$ 11,6 bilhões em 2021, para R\$ 11,9 bilhões em 2022 (exceto intra e atualizado pelo IPCA), resultado que volta a se aproximar dos patamares anteriores a pandemia, como o de 2019 (R\$ 14,6 bilhões aproximadamente).

Pelo prisma das despesas de capital, e considerando-se os números absolutos, destaca-se a forte expansão do montante destinado a investimentos, vez que nos exercícios de 2019 e 2020 o respectivo valor quedava-se em torno de R\$ 9 bilhões, enquanto em 2021, alcançou aproximadamente 18,9 bilhões, culminando no exercício em apreço em aproximadamente 24,8 bilhões, o que representa um aumento de 30,61%, em relação ao exercício anterior. Nesse particular, os programas mais representativos foram: 1606 –



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Melhorias da Malha Rodoviária (aproximadamente R\$ 8,21 bilhões) e 2928 - Desenvolvimento Regional Integrado - Cidades Inteligentes (aproximadamente R\$ 2,89 bilhões), sendo estes alguns dos que mais se expandiram em relação a 2021, 142,68% e 186,61%, respectivamente. Destaque também para os Programas 2505 - Fomento a Habitação de Interesse Social - Casa Paulista (R\$ 1,24 bilhão) e 2622 - Infraestrutura Hídrica e Combate a Enchentes (R\$ 1,07 bilhão), os quais aumentaram sua participação em aproximadamente 149,89% e 105%, em relação ao exercício anterior.

Movimento contrário foi observado nas inversões financeiras, que experimentaram uma redução de 62,75% em relação a 2021 (exceto intra e atualizada pelo IPCA), fruto especialmente da diminuição de aportes relacionados à participação societária, cujo montante aplicado em 2022, foi 58,48% menor do que em 2021.

A amortização da dívida, por sua vez, se manteve bem próximo ao verificado no exercício anterior, oscilando positivamente apenas 0,44% no período (exceto intra e atualizada pelo IPCA), mantendo-se em patamares próximos aos daqueles verificados antes da pandemia, como em 2019 (R\$ 9,37 bilhões).

Por outro lado, as despesas com propaganda e publicidade, considerada a atualização pelo IPCA, passou de R\$ 341.139 mil, em 2021, para R\$ 244.034 mil, em 2022, o que representa uma redução considerável de 28,46%.

Pela ótica da execução da receita, nota-se que, além de ter apresentado superávit de arrecadação de aproximadamente R\$ 34,06 bilhões frente à previsão na LOA também experimentou, em termos absolutos, uma expansão de aproximadamente R\$ 26,13 bilhões em relação a 2021 (exceto intra e atualizado pelo IPCA), com destaque para as receitas correntes, cuja



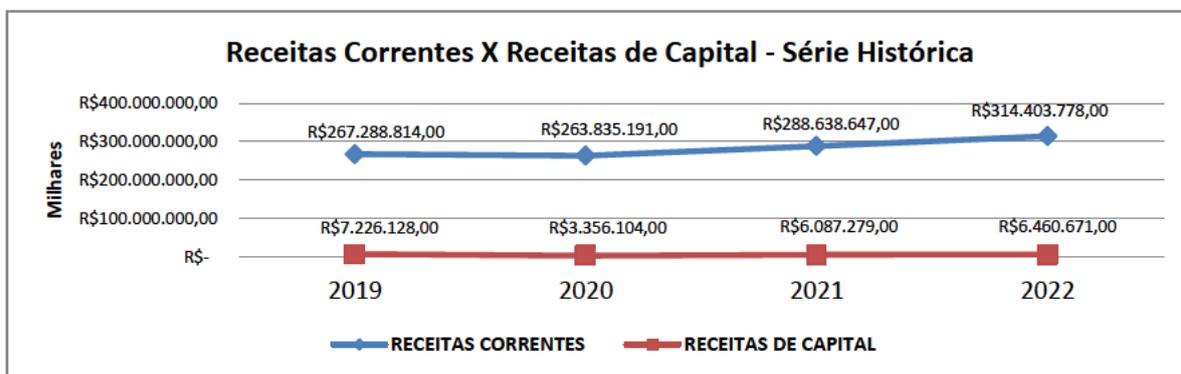
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

variação positiva foi de 8,93% (exceto intra e atualizado pelo IPCA), em relação ao observado no exercício anterior.

O cenário de expansão de receitas de um modo geral, certamente também foi impactado pela situação atípica dos exercícios anteriores, especialmente de 2020, em virtude das consequências econômicas negativas advindas da pandemia de Covid-19 naquele exercício, e conseqüente retomada em 2021, cujos efeitos também são refletidos na arrecadação do exercício em apreço.



Fonte: Dados extraído da Tabela às Fls. 186 – Relatório DCG – Evento 99.

Obs.: Sem intra-orçamentária e atualização pelo IPCA. Índices: 2019=1,216874; 2020=1,164279; 2021=1,057848; 2022=1,00.

Com exceção da receita industrial (queda de 30,12% em relação a 2021), referida expansão se fez sentir em todas as demais rubricas (exceto intra), com destaque para receita patrimonial (R\$ 15,04 bilhões), transferências correntes (R\$ 25,26 bilhões) e outras receitas correntes (R\$ 6,10 bilhões), cujos montantes arrecadados em 2022 representaram crescimentos de 53,03%, 57,95% e 47,01%, respectivamente, quando comparado ao exercício anterior.

Colocando os números no cenário econômico do Estado, observamos que o Estado de São Paulo experimentou crescimento do PIB na ordem de 2,8% em 2022⁶, em relação a 2021, percentual que indica aparente desaceleração na recuperação pós

⁶ Disponível em: <https://pib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2023/02/PIB-sao-paulo-trimestral-treraiu-trimestre-encerrado-dezembro.pdf>. Acesso em: 08/05/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

pandemia, tendo em mira que, mesmo positivo, o resultado fechou abaixo do apurado em 2021 (5,7% em relação a 2020).

A propósito, o resultado positivo do Estado se alinha aos números nacionais, cuja variação, de acordo com os dados do IBGE⁷, correspondeu a uma expansão do PIB de 2,9%, em relação ao exercício anterior.

Em valores absolutos, o PIB estadual encerrou o exercício em aproximadamente R\$ 3,22 trilhões, sendo composto de 15,19% de impostos líquidos de subsídios e 84,81% em valor adicionado (VA), dentro do qual estão englobados ainda os setores da agropecuária (2,03%), indústria (20,28%) e serviços (62,50%), conforme bem detalhado em tabela elucidativa da Fundação SEADE.

Valores correntes¹

Estado de São Paulo, 2021-2022, em R\$ milhões

	2021			2022			
	4º trim.	Total	1º trim.	2º trim.	3º trim	4º trim.	Total
PIB	766.732	2.822.649	736.495	797.957	849.104	837.467	3.221.023
Impostos Líquidos de Subsídios	129.606	457.583	118.165	122.430	127.061	121.732	489.387
Valor Adicionado	637.126	2.365.066	618.330	675.527	722.044	715.735	2.731.636
Agropecuária	13.432	56.206	14.193	16.627	21.312	13.154	65.286
Indústria	142.753	552.606	142.860	164.507	183.813	161.888	653.069
Serviços	480.940	1.756.254	461.276	494.392	516.919	540.694	2.013.281

(1) Expressam as variações tanto das quantidades produzidas quanto dos preços.

Fonte: Dados Fundação SEADE⁸

Sob a perspectiva setorial, observa-se expansão em todos os segmentos, sendo que na Indústria, foi de 18,18%, nos serviços 14,63%, e na Agropecuária o aumento foi de 16,15%⁹.

Nota-se que a recuperação econômica que vem sendo observada desde 2021, traduzida na expansão do PIB em 2021 e 2022, ainda que no último exercício em menor escala, também se

⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 08/05/2023.

⁸ Disponível em <https://pib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2023/02/PIB-sao-paulo-trimestral-retraiu-trimestre-encerrado-dezembro.pdf>. Acesso em: 08/05/2023.

⁹ Disponível em <https://pib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2023/02/PIB-sao-paulo-trimestral-retraiu-trimestre-encerrado-dezembro.pdf>. Acesso em: 08/05/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

refletiu em aumento de receitas para os cofres estaduais, cujo movimento, conforme já obtemperado, correspondeu a um crescimento de cerca de R\$ 26,13 bilhões em relação a 2021 (exceto intra e atualizado pelo IPCA).

Nesse contexto, necessário registrar que as receitas correntes alcançaram em 2022, o montante de R\$ 314,40 bilhões (exceto intra), e considerando a atualização pelo IPCA, se observa um acréscimo de 8,93%, em relação ao exercício anterior, sendo que se levadas em conta as intraorçamentárias, o acréscimo é de 10,40%.

Destaque para a receita tributária, cujo valor em 2022 foi de R\$ 252,70 bilhões, representando uma expansão de 10,43%, ou R\$ 23,86 bilhões, em relação a 2021, e sendo responsável sozinha por 72,49% das Receitas Correntes (com intra).

Nesse particular, constatamos que os itens mais significativos nas Receitas Tributárias, cujo montante chegou a R\$ 225.858.691 mil, refere-se à arrecadação de ICMS (R\$ 203.110.604 mil) e IPVA (R\$ 22.748.088 mil), com 89,38% de representatividade do total de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria e englobam, além do principal, multas e juros, dívida ativa e multas e juros da dívida ativa. Considerando a atualização pelo IPCA observa-se uma forte expansão de 16,08% para a receita de IPVA (R\$ 3.151.866 mil), e uma variação positiva de 2,35% para o ICMS (R\$ 4.668.173 mil), em relação a 2021, resultado certamente influenciados pela continuidade da retomada econômica, o que contribuiu significativamente para o aumento no total de receitas.

No tocante às receitas de capital, nota-se uma variação positiva de 12,27%, em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 5.754.398 mil, em 2021, para R\$ 6.460.671 (exceto intra), em 2022, com destaque para o aumento de 163,44% e 11,47%, nas operações de crédito e transferências de capital, respectivamente. Por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

outro lado, mas de modo proporcionalmente menor, se observa uma redução de 70,50% e 25,24%, na alienação de bens e outras receitas de capital, respectivamente.

O cenário ganha relevo ainda maior quando se analisado sob a ótica da renúncia de receitas, dado que a LDO estimou a renúncia de ICMS no exercício em comento, em aproximadamente R\$ 53,14 bilhões (Anexo I – Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais – LDO 2022 - Lei nº 17.387/2021). Nota-se, pois, a necessidade de entendimento de todas as informações que amparam a matéria, haja vista que numa análise superficial os impactos nos resultados orçamentário/financeiro do Estado são extremamente consideráveis.

A propósito, chama atenção a aparente modificação quanto à demonstração da renúncia de receitas realizada no Anexo de Metas Fiscais da referida LDO, cujas informações além de se apresentarem mais detalhadas que nos exercícios anteriores, culminaram em uma elevação bastante considerável em relação à estimativa da renúncia de receitas quando comparada à estimativa trienal de 2021, onde se previu renúncia de ICMS em aproximadamente R\$ 16,18 bilhões para 2022. A situação é preocupante, dado a necessidade de rigor e transparência na demonstração de tais valores, conforme preconizado na legislação de regência.

Ainda sobre a execução orçamentária, oportuno recordar que, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁰, elaborado pela STN (11ª Edição – válido a partir do exercício financeiro de 2021), para elaboração do Anexo de Metas fiscais da LDO, preconizado na LRF, o PIB real (crescimento % anual), em conjunto com a taxa real de juro implícito sobre a dívida líquida do Governo (média % anual), a Inflação Média (% anual) projetada com base em índice oficial de inflação e o Câmbio (R\$/US\$ – Final do Ano), Projeção do PIB

¹⁰ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26>. Acesso em 09/05/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

do ente (se houver) – R\$ milhares, compõe em conjunto o rol de variáveis econômicas, cuja ponderação baliza o processo de planejamento de metas de acordo com a política fiscal do ente.

Sendo assim, em análise comparativa das referidas variáveis, nota-se que o IPCA/IBGE apurado em 2022 de 5,79%¹¹, se distanciou da estimativa apontada na LDO de 3,53%¹², ao passo que o Produto Estadual encerrou o exercício em 2,8%¹³, situando-se acima, portanto, da estimativa de 2,33%. Por outro lado, a Taxa de Câmbio apurada ao final de 2022 alcançou R\$ 5,21¹⁴, enquanto a projetada foi de R\$ 5,25; e a Taxa Selic, cuja projeção foi de 6,00%, em verdade encerrou o exercício em 13,75%¹⁵.

O descompasso entre a previsão e o efetivamente realizado, somadas a outros elementos da conjuntura econômica, certamente influenciaram a execução orçamentária e financeira do Estado, com efeito nos resultados.

Feitas essas considerações, observamos que embora a execução orçamentária, sob o aspecto do montante arrecadado e gasto, tenha experimentado variação importante em relação à previsão inicial (LOA), o resultado fiscal permaneceu equilibrado. Nesse particular, nota-se que a despesa ficou 8,63%¹⁶ acima do inicialmente previsto (sem alterações), mas foi compensada pela expansão proporcionalmente maior da receita, a qual encerrou 11,88%¹⁷ a maior do que o previsto.

¹¹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 09/05/2023.

¹² Anexo I – Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais (pág. 29) – LDO 2021 - Lei nº 17.387/2021.

¹³ Disponível em: <https://pib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2023/02/PIB-sao-paulo-trimestral-retraiu-trimestre-encerrado-dezembro.pdf>. Acesso em: 09/05/2023.

¹⁴ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/grafico/graficoestatistica/cambio>. Acesso em: 09/05/2023.

¹⁵ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/grafico/graficoestatistica/metaselic>. Acesso em 09/05/2023.

¹⁶ Diferença = Despesa Realizada (R\$ 311.550.726 mil) / Despesa Prevista (R\$ 286.794.942 mil) = 8,63%

¹⁷ Diferença = Receita Realizada (R\$ 320.864.450 mil) / Receita Prevista (R\$ 286.794.942 mil) = 11,88%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

No tocante às alterações orçamentárias, destaca o órgão técnico que a autorização genérica para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, em até 15% da despesa fixada, foi introduzida a partir da LDO de 2021, por meio do seu artigo 13, conforme obtemperado no início desta manifestação, atendendo, portanto, às recomendações efetuadas por esta Corte, quando da análise das contas dos exercícios de 2019 e 2020.

Quanto à execução, considerando o Relatório de controle de créditos suplementares de 2022 do Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO, fornecido pela Secretaria de Gestão e Governo Digital em resposta à Requisição DCG-1 nº 03/2023, no exercício em tablado os créditos suplementares experimentaram redução de 17% em comparação com 2021, totalizando R\$ 42,38 bilhões (aproximadamente 14,78% do total da despesa fixada¹⁸).

Nesse particular, em análise comparativa com dados do BGE, a DCG apurou uma diferença de R\$ 4.446.778 mil em relação aos valores extraídos do sistema SAO, uma vez que o valor total de Suplementação Decretada conforme o BGE foi de R\$ 46.834.790 mil, cuja explicação apresentada pela Subsecretaria de Orçamentos refere-se à consideração dos valores das dotações intra-orçamentárias no BGE.

Além disso, a fiscalização verificou que no BGE constou um valor de R\$ 18.000.000 de créditos especiais, cuja justificativa apresentada pela Subsecretaria aponta se tratar de um crédito suplementar que foi equivocadamente classificado como crédito especial no SIAFEM.

¹⁸ Artigo 4º, Lei nº 17.498, de 29/12/2021 "- A despesa total fixada nos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, no mesmo valor da receita total, é de R\$ \$ 286,79 bilhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Por outro lado, a DCG apurou que o limite de 15% da despesa para remanejamentos, transferências e transposições, definido no art. 13 da LDO, foi cumprido, tendo em mira que o valor utilizado em 2022 foi de R\$ 16,55 bilhões, o que corresponde 5,77% da despesa fixada para o exercício de R\$ 286,79 bilhões. As margens orçamentárias da LDO e da LOA e utilização dos recursos, no exercício em apreço, estão bem detalhadas na tabela a seguir:

Valores em R\$ 1,00

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

LEGISLAÇÃO	MARGENS	VALOR UTILIZADO	SALDO ATUAL
Art. 13 (15% da Despesa)	43.019.241.444	16.550.002.921	26.469.238.523
Art. 14 (10% da Despesa)	28.679.494.296	11.573.651.899	17.105.842.397
Art. 15 (reformas administrativas)	-	72.516.313	-

LEI ORÇAMENTÁRIA – LOA

LEGISLAÇÃO	MARGENS	VALOR UTILIZADO	SALDO ATUAL
Art. 9º, inciso I (17% da Despesa)	48.755.140.303	20.130.401.046	28.624.739.257
Art. 9º, inciso I (RECON)	61.995.886	13.000.000	48.995.886

Fonte: Relatório DCG – fls. 234/235 – evento 99

Contudo, consoante bem pontuou a DCG, oportuno ressaltar que “(...) apesar de não ultrapassarem o limite de 15% definido pelo art. 13 da LDO, podem impactar na execução das políticas públicas da forma como aprovadas na Lei Orçamentária Anual”. (Relatório DCG – fls. 234 – evento 99)

De modo mais detalhado, e pela perspectiva da redução, a DCG elaborou um *ranking* dos programas orçamentários que mais sofreram modificações no exercício, destacando-se o Programa 1611 - Transposição Rodo-Ferroviária da RMSP, que sofreu 91% de redução de recursos, bem como identificou outros Programas que tiveram redução de recursos da dotação inicial fixada pela LOA, em média, em 19% (R\$ 1,96 bilhão).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Requisitada a apresentar justificativas e os impactos causados por essas alterações na execução de programas selecionados pela fiscalização, a Secretaria da Fazenda informou não possuir sistemas parametrizados para fornecer tais informações, enviando relatório contendo as metas dos programas e resultados alcançados em 2022. **Assim, nos aliamos ao alerta da DCG de que, independentemente da existência de programas parametrizados, é essencial que se mantenha controle das motivações que levam à alocação de recursos de um programa para outro, uma vez que a existência destas justificativas é condicionante da LDO (artigos 13 e 14) para a autorização destas alterações orçamentárias.**

E como bem pontuado pela equipe de fiscalização, por esse viés, também restam demonstradas as inconsistências encontradas nos indicadores e metas determinados pelo Plano Plurianual - PPA, conforme já obtemperado nesta manifestação, dado os exemplos dos programas 2510 - Requalificação Habitacional e Urbana e 5301 - Território e Cartografia, cujos recursos foram expressivamente reduzidos, e ainda assim obtiveram resultado acima da meta anual.

Pela ótica da suplementação de recursos, os maiores contemplados em relação à previsão inicial, em termos relativos, foram: Programa 3520 - Qualificação do Apoio à Gestão Municipal, com inclusão de 17.678% (R\$ 69 milhões), Programa 5118 - Respeito a Vida, com inclusão de 1.379% (R\$ 526,26 milhões). Em média, observou-se uma suplementação de 197% (R\$ 3,17 bilhões), demonstrando, assim, uma repriorização funcional programática.

Sendo assim, e a par do cenário apresentado, além do necessário respeito aos aspectos jurídicos envolvidos, necessário ressaltar que as alterações no orçamento devem primar pela observância das disposições da Lei Federal nº 4.320/64, em especial o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

constante nos artigos 40 a 46, c/c art. 165, § 8º, e 167, inciso V, da Constituição Federal. Isto porque, o orçamento já aprovado pelo Legislativo, não poderia, além dos limites legais, ser reconfigurado, descaracterizando assim o equilíbrio entre as suas peças (LOA, LDO e PPA).

Feitas essas considerações, endossamos a recomendação da DCG para que, em cada Decreto estadual pertinente a transposições, remanejamentos ou transferências faça a administração constar as devidas justificativas para redução de recursos de uma política pública e suplementação em outra, bem como que o planejamento do orçamento seja respeitado para que se reduza a quantidade de modificações orçamentárias durante o ano.

Por outro lado, milita a favor das contas estaduais, a ausência de apontamentos no relatório de instrução, quanto à condução estadual dos recursos atrelados a Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios – DREM, cujo valor total alcançou no exercício em análise o montante de R\$ 1.314.438 mil, representado uma variação de 35,55% em relação a 2021, tendo sido liquidado no exercício, o montante R\$ 1.202.724 mil.

Quanto ao diferimento de receitas, que consiste em transferir para o exercício seguinte receitas não comprometidas no exercício corrente, oportuno recordar que o referido procedimento, por não estar previsto no MCASP, foi objeto de recomendações anteriores para que não mais se realizasse o diferimento, devendo os saldo eventualmente existentes, retornarem à alínea de receita originária, objeto de sua vinculação.

Sobre o assunto, assim como em 2018, 2019, 2020 e 2021 a instrução observou que Governo Estadual não realizou o procedimento em 2022, apurando, inclusive, a diminuição de 39,59% no estoque do Diferimento em relação ao exercício anterior, o que em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

nosso entendimento, demonstra esforços da Administração na resolução da pendência. **Nesse ponto, portanto, limitamo-nos a reiterar a recomendação anterior para o efetivo acompanhamento do saldo remanescente.**

No tocante às multas de trânsito, o valor total das receitas arrecadadas em 2022 foi de R\$ 471.837 mil, ao passo que a despesa liquidada do DETRAN-SP foi de R\$ 177.602 mil, com os recursos da fonte 002002542 – Multas de Trânsito.

Ainda sobre o tema, ressaltou a DCG que em atendimento às recomendações anteriores desta Corte, a Administração Estadual não realizou mais novos diferimentos de receitas, restando em 2022 um saldo de R\$ 28.819 mil vinculado ao Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN-SP).

Assim, nos perfilamos à DCG quanto à conclusão de que possivelmente o Estado não vem aplicando, tempestivamente, os recursos decorrentes de multas de trânsito, sendo estes vinculados a uma finalidade específica e como tal devem ser utilizados exclusivamente para atender às despesas públicas objeto de sua vinculação, de modo que ao montante de R\$ 294.235 mil não aplicado no exercício de 2022 soma-se o saldo em estoque de Receita diferida de R\$ 28.819 mil, o qual também deve ser aplicado.

De outro norte, em acompanhamento das diferenças na contabilização da Receita, especificamente aquelas atreladas à UG-200122 e UG-200001 (valores arrecadados e contabilizados, respectivamente), relativamente ao ICMS e ao IPVA, a DCG noticiou que a maioria das diferenças relevantes foi acertada, destacando, contudo, especial atenção a ser direcionada à diferença pendente do ICMS referente aos meses 11 e 12/2022, em que restou demonstrado que a Receita Arrecadada é menor que a contabilizada em R\$ 7.951.557,48 no mês 11/2022 e maior em R\$ 7.951.978,63 no mês



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

12/2022, indicando que um seja ajuste do anterior, mas ainda assim, pendentes de verificação.

Desse modo, resta-nos **propor recomendação para que a Administração despenda máxima atenção à diferença apontada, e a Fiscalização para que continue o acompanhamento quando de novas inspeções.**

Pela perspectiva do **Balanço Financeiro (BF)**, e na esteira das informações apresentadas no relatório de fiscalização, ao qual nos reportamos, observa-se que embora 79% menor que o exercício anterior, o Resultado Financeiro permaneceu positivo, dado que passou de um superávit de R\$ 32.266.865 mil em 2021, para um **superávit R\$ 6.718.543 mil** em 2022.

Desmembrando os dados, nota-se que o resultado financeiro é decorrente da soma das transferências financeiras recebidas (R\$ 8.781.741 mil), dos recebimentos extra-orçamentários (R\$ 38.639.087 mil), do resultado orçamentário apurado no exercício, que também foi positivo (R\$ 9.313.724 mil), em contrapartida da dedução dos pagamentos extra-orçamentários (-R\$ 43.305.884 mil), e transferências financeiras concedidas (R\$ 6.710.124 mil).

O superávit financeiro apurado chama ainda mais atenção quando analisado sob a perspectiva temporal, que pode ser observado quando comparado aos exercícios anteriores (gráfico a seguir), especialmente quanto ao crescimento verificado desde 2019, exercício em que o resultado apurado foi deficitário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5



Fonte: Relatórios de Fiscalização das Contas do Governador exercícios 2016 (TC-5198.989.16-2)¹⁹, 2017 (TC-3546.989.17-9)²⁰, 2018 (TC-6453.989.18-8)²¹, 2019 (TC-2347.989.19-6)²², 2020 (TC-5866.989.20-5)²³, 2021 (TC-4345.989.21-4)²⁴ e 2022 (TC-5128.989.22-5)²⁵

Considerando exclusivamente o saldo de caixa e equivalentes de caixa, o resultado financeiro apresentou uma variação positiva, com aumento em relação ao exercício anterior no montante de R\$ 12,11 bilhões. Por outro lado, e a impactar negativamente o resultado financeiro consolidado, observou-se no mesmo período, uma variação negativa nos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, na ordem de R\$ -5,39 bilhões.

Como se observa, o superávit no resultado financeiro se refletiu positivamente no saldo do disponível, cuja variação representou um aumento de 7,80%, passando de R\$ 86,12 bilhões, em 2021, para um montante de R\$ 92,84 bilhões, no exercício em comento.

¹⁹ TC-5198.989.16-2 - Evento 22.

²⁰ TC-3546.989.17-9 - Evento 30.

²¹ TC-6453.989.18-8 - Evento 148.

²² TC-2347.989.19-6 - Evento 128.

²³ TC-5866.989.20-5 - Evento 411.

²⁴ TC-4345.989.21-4 - Evento 59.

²⁵ TC-5128.989.22-5 - Evento 99.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Todavia, necessário recordar que parte considerável do referido saldo refere-se ao incremento de 59,91% observado em 2021, em comparação a 2020, quando as contas foram fortemente impactadas pelas medidas da Lei Complementar federal nº 173/20 e Lei estadual nº 17.293/20, como a transferência de recursos na forma de auxílio financeiro para ações de enfrentamento à pandemia COVID-19, objetivando a mitigação de seus efeitos financeiros, e a suspensão do pagamento das dívidas e medidas de ajuste fiscal e equilíbrio das contas públicas estabelecida, conforme se depreende do BGE (2022, p. 140).

Sob essa dimensão (Caixa e Equivalentes), nos reportamos também à análise levada a efeito na **Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)**, que, em consonância ao apurado no Balanço Financeiro, nos permite aferir que o fluxo das atividades operacionais contribuiu com o caixa do tesouro em R\$ 45,78 bilhões, ao passo que os fluxos de investimento e financiamento consumiram R\$ 28,37 bilhões e R\$ 5,30 bilhões, respectivamente, resultando em um **fluxo positivo de R\$ 12,11 bilhões**, conforme também obtemperado no Balanço Financeiro.

Resultado este, que embora positivo, ficou abaixo que o verificado em 2021, quando se apurou um fluxo de caixa líquido positivo de R\$ 25,51 bilhões, o que representa, por esse viés, uma redução de 52,5% no exercício em comento, na ordem de R\$ 13,4 bilhões, e assim como os demais demonstrativos (Balanços Financeiro e Orçamentário), ainda que em menor escala que o exercício anterior, também teve seu resultado influenciado especialmente pelo aumento das receitas tributárias no exercício, que conforme dito alhures foi de R\$ 23,86 bilhões, representando um aumento de 10,43% em relação ao exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Nesse particular, consta as seguintes explicações nas notas explicativas do BGE, para redução expressiva na geração líquida de caixa, as quais entendemos oportuno transcrever:

“Apesar do importante crescimento no ingresso de Receitas Derivadas e Originárias (elevação de R\$ 41.010.625.981, representando 14,51% em relação a 2021), houve aumento expressivo em alguns itens de desembolso, atribuído, especialmente, aos seguintes desembolsos do fluxo de caixa das atividades operacionais: Transferências Concedidas (aumento de R\$ 27.817.694.782), Pessoal e Demais Despesas (aumento de R\$ 21.522.181.300) e Variações Extraorçamentárias (aumento de R\$ 5.852.308.726), este último apresentando uma variação percentual de 544,44%, e também pelo aumento no desembolso com Aquisição de Ativo Circulante do fluxo de caixa das atividades de investimento (variação de R\$ 16.126.578.134)”. BGE 2022 (pág. 227 a 228)

Assim, considerando a geração líquida de caixa no exercício (R\$ 12,11 bilhões), o saldo da conta caixa e equivalentes de caixa final alcançou o montante de R\$ 81,87 bilhões, em 2022, o representa um incremento de 17,36%, em relação ao exercício anterior.

Retornando ao Balanço Financeiro, observa-se que o **saldo financeiro** (Caixa e Equivalentes de Caixa + Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados), após o cômputo do superávit financeiro de R\$ 6,71 bilhões, encerrou o exercício com saldo **positivo de R\$ 92,84 bilhões**, composto de R\$ 81,87 bilhões de caixa e equivalentes de caixa, conforme já obtemperado, e R\$ 10,96 bilhões de depósitos restituíveis e valores vinculados, configurando-se, por conseguinte, um quadro de equilíbrio financeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

No tocante ao **Balço Patrimonial (BP)**, pode-se aferir que o **Patrimônio Líquido (PL) em 2022 foi de -R\$ 635.536.921 mil**, resultado este, melhor do que o apurado em 2021 (-R\$ 669.692.338 mil), representando uma variação positiva de 5,10%, no período. Nesse particular, há que se destacar que os Resultados Acumulados, que somaram o montante negativo de R\$ 707.915.666 mil, embora em menor montante que em 2021 (-R\$ 740.834.932 mil), concorreram preponderantemente para a negatividade verificada no PL.

A propósito, e à luz das informações consolidadas na **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)**, que nesta altura nos reportamos, a negatividade do PL no montante mencionado, refere-se essencialmente ao valor do Passivo Atuarial, que vem sendo registrado desde o exercício de 2016 e, em 2022 soma R\$ 768 bilhões (R\$ 812 bilhões em 2021), constando dentro da conta de Resultados Acumulados. E conforme bem destacou a DCG, o PL negativo se traduz em passivo a descoberto, situação, a nosso ver, digna de máxima atenção.

Sobre referido demonstrativo, e especificamente quanto ao resultado do exercício, aponta a DCG que 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), mas ao que consta foi apresentado o valor de R\$ 154,4 bilhões, que corresponde à diferença entre o resultado de 2022 e o resultado de 2021, **de modo que endossamos opinião pela republicação externada pela fiscalização.**

E não é só, na esteira do relatado pelo órgão técnico, seguem transcritos exemplos de alguns itens apresentados no BGE²⁶ do exercício em apreço, com conceitos divergentes aos

²⁶ BGE 2022, págs. 229 e 230.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

estabelecidos pelo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), o que pode prejudicar o entendimento das informações, e a apuração dos valores pertinentes a cada conta:

“- Patrimônio Social / Capital Social:

O Patrimônio Social ou Capital Social na administração pública é composto pela representação dos meios econômicos e financeiros para que esta possa desenvolver as suas atividades. O seu valor é obtido pela soma do valor dos ativos financeiros, bens materiais móveis ou imóveis e direitos subtraindo-se o valor de todas as suas obrigações para com terceiros.

- Reserva de Capital:

Representam parcela do resultado econômico anual das empresas estatais dependentes estabelecido pela Lei das Sociedades Anônimas com o objetivo de reforçar o patrimônio da entidade.

O PCASP²⁷ define as seguintes funções para as mesmas contas:

- Patrimônio Social / Capital Social:

Compreende o patrimônio social das autarquias, fundações e fundos e o capital social das demais entidades da administração indireta.

- Reserva de Capital:

Compreende os valores acrescidos ao patrimônio que não transitaram pelo resultado como variações patrimoniais aumentativas (VPA)".
(Relatório DCG – fls. 180 – evento 99)

Adentrando ainda mais aos demonstrativos, e considerando os lançamentos que compõe o PL, no âmbito da apuração dos Resultados Acumulados, como o Resultado Patrimonial, consubstanciado na **Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)**, a esta peça contábil neste momento nos remetemos.

Nota-se, que de igual modo ao exercício anterior, em 2022 as Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 501.657.911 mil) foram superiores em 7,37% as Variações Patrimoniais Diminutivas (R\$

²⁷ PCASP Estendido 2022 - Versão 3 de 08/09/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

467.227.979 mil), o que, por via de consequência, permitiu ao Estado aferir um **Resultado Patrimonial positivo em R\$ 34,42 bilhões em 2022** (em 2021 o resultado foi positivo em R\$ 188,85 bilhões), o que se traduz no aumento do patrimônio do Estado neste valor no exercício analisado.

No bojo desse demonstrativo, observa-se que a Variação Patrimonial Aumentativa referente aos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria é a principal receita do Estado, tendo experimentado um aumento de R\$ 33,8 bilhões em 2022 (R\$ 298.545.221 mil), quando comparada a 2021 (R\$ 264.698.106 mil), e mesmo com o impacto principalmente da redução das variações aumentativas sob a rubrica de “Outras Variações Patrimoniais Aumentativas” na ordem de R\$ 106.084.036 mil (2022 – R\$ 54.083.204 mil / 2021 – R\$ 160.167.240 mil), e combinado com o aumento em “Outras Variações Patrimoniais Diminutivas” na ordem de R\$ 21.179.319 mil (2022 – R\$ 36.979.346 mil / 2021 – R\$ 15.800.027 mil), contribuiu para a positividade apurada no resultado patrimonial.

Por outro lado, necessário reforçar entendimento da DCG, do qual partilhamos, que a lentidão já obtemperada nesta manifestação, quanto à aderência do Estado na adequação de seus processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, provoca distorções relevantes nas demonstrações contábeis, implicando em ativos e passivos registrados por valores que não representam com fidedignidade o patrimônio público do Estado.

Retornando ao exame do Balanço Patrimonial, de todo exposto pela DCG quanto ao detalhamento das contas que o compõem, bem como aos destaques dados a algumas delas, acompanhamos aquela Diretoria quanto às recomendações e ponderações em seu Relatório, que passamos a analisar na sequência.

Inicialmente sobre grupo “Caixa e Equivalentes de Caixa”, a equipe de fiscalização em análise bastante minuciosa, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

aprofundada especialmente quanto aos recursos da Conta Única²⁸ e suas ramificações, concluiu que a gestão financeira possui deficiências e fragilidades que podem distorcer sua situação patrimonial, conforme transcrição a seguir:

a) há registro contábil de recursos em caixa sem o devido lastro financeiro no montante de R\$ 251.665,06, sob gestão do Tesouro Estadual (UG: 200002)²⁹;

b) ausência de instrumento normativo ou instrução que padronize a utilização das contas bancárias por tipo (D³⁰, V³¹ e P³²) utilizadas pelo Poder Executivo;

c) não há garantias que todas as contas bancárias (C³³, D, V e P) sejam objeto de conciliação bancária pelas Unidades Gestoras;

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

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

f) ausência de Sistema informatizado que permita a realização do cruzamento entre os saldos em extratos

²⁸ Conta Única do Tesouro (CTU) - É uma conta unificada que permite o registro e a movimentação "on line" de recursos financeiros dos órgãos e entidades estaduais no âmbito do sistema contábil (SIAFEM) bem como nos sistemas do agente financeiro do Tesouro (Banco). A Conta Única facilita o controle das finanças públicas, agiliza os processos de transferências, pagamentos a credores ou fornecedores e a descentralização financeira. A unificação de caixa facilita as aplicações financeiras do Tesouro e das diversas unidades gestoras. A Lei 4320/64 estabelece em seu art. 56 que "o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais".

Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Gloss%C3%A1rio-de-Termos.aspx>. Acesso em 27/01/2023.

²⁹ Valor de R\$ 251.665,06, fonte Sigeo (Ativo_2022_Fonte_Detalhada), extraído em 22/02/2023 às 15h45.

³⁰ denominadas contas de gestão das unidades a fim de cumprir as exigências contratuais e legais.

³¹ denominadas contas de gestão das unidades para execução dos recursos vinculados, como convênios federais, com movimentação financeira integrada ao SIAFEM.

³² contas utilizadas para gestão dos recursos do Programa de Ação Cultural (PROAC) e Programa de Incentivo ao Esporte (PIE).

³³ contas do tipo "C" são abertas a fim de receber a devolução dos recursos oriundos das Ordens Bancárias rejeitadas ou canceladas na conta Única.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

bancários e aqueles existentes no Siafem (Prodesp) para auxiliar o processo de conciliação bancária no Estado de São Paulo;

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

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

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

j) ausência da atuação dos Controles Internos nas atividades voltadas aos controles contábil e financeiro no Estado de São Paulo, o que pode acarretar problemas relacionados à fidedignidade, à tempestividade e à verificabilidade da informação contábil". (*Relatório DCG – fls. 76/78 – evento 99*)

Nesse contexto, e frente ao apurado durante a instrução da matéria (Relatório DCG – item VIII.4 – Panorama Geral dos controles de Caixa e Equivalentes de Caixa fls. 365/366 – evento 99), a DCG propõe as seguintes recomendações, as quais endossamos:

1. Elaboração de instrução ou instrumento normativo que padronize a utilização das contas bancárias por tipo (D, V e P) utilizadas pelo Poder Executivo;

2. 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

3. Elabore Manual ou Instrução contendo orientações sobre a padronização das conciliações bancárias realizadas pelas demais Unidades Gestoras do Poder Executivo Estadual;

4. Inicie estudos para implementar Sistema informatizado que permita a realização do cruzamento entre os saldos de extratos bancários e aqueles existentes no Sifem (Prodesp) para auxiliar o processo de conciliação bancária no Estado de São Paulo;

5. 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;

6. 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". (Relatório DCG – fls. 365/366 – evento 99)

Quanto à conta de Investimentos do Ativo Não Circulante, destaca-se que o registro contábil em investimentos permanentes do Estado em 2022 é composto principalmente por participações societárias em Empresas Estatais Não Dependentes, que segundo BGE e em conformidade com o Sigeo, soma o montante de R\$ 543,81 bilhões, representando aproximadamente 14,35% do Ativo Total.

No âmbito desse Grupo, chama atenção a conta "Outros", do item "1227151 – Não recolhidas na caixa de valores", cujo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

saldo apesar de ter apresentado expressivo crescimento, passando de R\$ 2,23 bilhões, em 2021, para cerca de R\$ 7,47 bilhões em 2022, representando então mais de 10% do sub grupo investimentos no exercício em tablado, não foi acompanhado de informações suficientes e necessárias nas notas explicativas do BGE. **Assim, nos aliamos à DCG na recomendação à Contadoria para que 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.**

Quanto às Participações Societárias - Empresas estatais não dependentes e avaliação pelo Método de Equivalência Patrimonial - MEP, no cotejo das informações do Patrimônio Líquido informado no BGE com as demonstrações contábeis publicadas pelas empresas estatais elencadas no Caderno Empresarial do Diário Oficial do Estado ou divulgadas em seus sites institucionais, foram identificadas divergências em todas as empresas (METRÔ, SABESP, CDHU, CPP, CPSEC, EMAE, EMTU e PRODESP), com exceção da Desenvolve-SP e a Cosesp cujos demonstrativos não foram localizados.

Contudo, o órgão técnico observou os avanços observados desde 2019, quando grandes divergências foram verificadas nessa mesma análise, sendo naquela oportunidade reiterada a recomendação de anos anteriores para que constasse em Notas Explicativas a data de referência do Balanço Patrimonial considerado e análise quanto aos eventos subsequentes relevantes que pudessem impactar o cálculo realizado.

Nesse particular, a DCG relatou melhorias em 2020 e 2021 quanto às adequações entre os saldos do Patrimônio Líquido de ambas as informações fruto de iniciativa da Contadoria para lidar com o lapso temporal curto em relação à data de encerramento do Siafem,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

destacando a edição da Instrução CGE-G 001/2021, que estabeleceu os procedimentos de envio dos documentos necessários e os prazos para o tratamento do encerramento de registros contábeis no SIAFEM/SP.

No BGE 2022, segundo a fiscalização, o mesmo procedimento foi mantido, conforme também se depreende da orientação às Empresas Estatais Dependentes e Não Dependentes, constante no artigo 15³⁴ do Decreto de Encerramento do Exercício de 2022 (Decreto nº 67.268, de 11 de novembro de 2022).

Concluiu o órgão técnico, informando que *“Para avaliação dos investimentos em MEP da empresas apresentadas na Tabela 27, o BGE 2022 (pág. 160) apresenta as datas e descrição dos tipos de documentos encaminhados com a posição do Patrimônio Líquido pelas Estatais, antes da validação final em Assembleia Geral Ordinária – AGO, em atenção à antecipação de prazo para encerramento dos registros contábeis no SIAFEM estabelecidos no Decreto 67.268/2022, e, independentemente da aprovação das demonstrações financeiras em AGO na forma estabelecida pela Lei 6.404/76”*.

Não obstante o esforço por parte da Contadoria a fim de garantir maior confiabilidade destas informações contábeis, o fato é que as diferenças dos valores encontrados no Balanço em 2022 se aproximaram dos R\$ 610 milhões, resultando, portanto, em uma subavaliação da conta de ativo não circulante grupo investimentos em R\$ 619.264 mil, de modo que, **corroboramos recomendação da DCG a Contadoria para que acompanhe eventuais eventos subsequentes que possam impactar de forma relevante no resultado da equivalência patrimonial registrado nas demonstrações contábeis publicadas pelas empresas e, se anterior à publicação das demonstrações do Governo**

³⁴ **Artigo 15** - As Empresas Estatais, Dependentes e Não Dependentes, deverão encaminhar sua posição acionária, saldo patrimonial e respectivo balancete de dezembro de 2022, devidamente assinado, à Contadoria Geral do Estado, em conformidade com a Instrução CGE 01/2021, até 10 de fevereiro de 2023, para fins de consolidação dos registros contábeis da conta de Investimentos, do acionista majoritário, no SIAFEM/SP.

Parágrafo único - Na impossibilidade de encaminhamento da posição do balancete fechado em 31 de dezembro de 2022 no prazo estabelecido no "caput" deste artigo, a empresa deverá encaminhar o balancete fechado de 30 de novembro de 2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

do Estado, inclua esclarecimentos em Notas Explicativas do BGE demonstrando a variação desses saldos, e os impactos patrimoniais resultantes.

De outra perspectiva, especificamente quanto à execução orçamentária/financeira das Empresas estatais não dependentes, a DCG aponta a existência de prejuízos no exercício por parte do Metrô (R\$ -1,16 bilhão) e da CDHU (R\$ -504 milhões), o que em conjunto com a EMTU, somam prejuízos acumulados na ordem de R\$ 17,6 bilhões em 31/12/2022.

A situação é relevante e merece atenção da Administração, tendo em mira a participação do Estado no capital social destas empresas, que com a exceção da SABESP (em torno de 50,3%), é próximo de 100%, de modo que repetidos prejuízos tendem a impactar o patrimônio público do Estado.

Contudo, destaca-se a situação observada no Metrô, onde a integralização de capital no valor de R\$ 2.382.937 mil, superior ao prejuízo no exercício, viabilizou, por via reflexa, uma variação positiva no Patrimônio Líquido.

Em relação às Empresas estatais dependentes, assim como no caso das empresas que se utilizam do MEP (empresas não dependentes), a DCG também apurou divergências nos saldos de suas demonstrações contábeis finais publicados no DOE quando comparados aos saldos dos balanços utilizados pela Contadoria do Estado para consolidação do BGE. Referidas incongruências foram observadas em todas elas (DOCAS, CPTM, CETESB, IPT e DERSA), e juntas alcançaram uma diferença de R\$ 256,85 milhões, sendo a CPTM (R\$ 172,02 milhões) e CETESB (R\$ 66,31 milhões) responsáveis pelos maiores saldos divergentes.

Dessa forma, nos perfilamos ao entendimento da Fiscalização de que referidas divergências por implicar em saldos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

discrepantes, precisam estar apresentados como eventos subsequentes, a fim de garantir a transparência e qualidade das informações.

Quanto ao desempenho, observamos o agravamento da situação econômica das Empresas Dependentes, cujos resultados do exercício se apresentaram negativos em todas elas (CPTM, DOCAS, CETESB, IPT e DERSA), merecendo, portanto, máxima atenção da Administração.

Nesse particular, observa-se que embora melhor que em 2021, a CPTM permaneceu negativa, passando de um déficit de -R\$ 469.383 mil, no exercício anterior, para um de -R\$ 432.767, em 2022. Caminho inverso, contudo, percorreram a DOCAS, cujo resultado deficitário em 2022 (-R\$ 15.958 mil), foi pior do que o aferido em 2021 (-R\$ 13.486 mil), o IPT, que passou de um déficit de -R\$ 1.995 mil, em 2021, para um de -R\$ 19.842 mil, em 2022, e a DERSA, que foi de -R\$ 190.953 mil, em 2021, para -R\$ 527.163 mil, em 2022. A CETESB, por sua vez, reverteu o resultado positivo apresentado em 2021 (R\$ 59.730 mil), para um déficit de R\$ 116.332 mil, em 2022.

Ademais, necessário ressaltar que em 2022, referidas empresas receberam recursos orçamentários da fonte tesouro para custeio de pessoal e outras despesas de manutenção (R\$ 2,74 bilhões), bem como para subscrição de ações para aumento de capital (R\$ 1.11 bilhão), e no caso da CPTM, IPT e DERSA também de fontes de recursos vinculados federais, operações de crédito e outras, o que no total soma a monta de R\$ 249 milhões. Assim, pertinente à observação da DCG de que a subscrição de ações realizada seria, na realidade, cobertura de prejuízos, e não investimento, e quando se compara esse resultado com o exercício anterior, infere-se na verdade um prejuízo de aproximadamente o dobro.

Evidente, portanto, que tais empresas vêm acumulando prejuízos, que em conjunto alcançaram em 2022 o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

montante de aproximadamente R\$ 13,27 bilhões, sendo R\$ 1,11 bilhão somente no exercício em apreço, o que representa um expressivo aumento de 80,50% de prejuízos em comparação a 2021 (prejuízos totais de R\$ 616.087 milhões).

Por outro lado, a DCG informa que o CODEC – Conselho de Defesa dos Capitais do Estado, em manifestação quanto à recomendação feita a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), para que fossem adotadas medidas de gestão visando ao saneamento das finanças das Empresas Estatais dependentes, esclareceu que “(...) em algumas situações, os prejuízos são esperados. Em relação à CPTM por exemplo, no que tange aos déficits orçamentários e prejuízos acumulados, as receitas das tarifas cobradas do público não remuneram suficientemente todas as despesas da Companhia, em especial aquelas de depreciação e que os valores investidos pelo Estado não tem como objetivo equacionar os prejuízos contábeis acumulados, não necessitando, desse modo de saneamento de suas finanças”. (Relatório de Fiscalização DCG – fls. 92 – evento 959)

Contudo, como bem destacado pela DCG, em verdade, o que se verifica é que os aportes de capital do Estado estão, indiretamente, cobrindo os prejuízos operacionais, inclusive com valores equivalentes.

Nesse contexto, em que pesem os resultados econômicos apresentados pelas empresas devam ser tratados nos processos que abarcam os correspondentes Balanços, autuados e instruídos pela fiscalização ordinária desta Corte, **endossamos recomendação da DCG quanto à necessidade de adoção de 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.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Quanto ao imobilizado, inicialmente a fiscalização recorda que referidos itens que o compõe estão sujeitos à depreciação ou exaustão, com apuração mensal, e na condição de que o bem esteja em condições de uso, de modo que reforçamos a recomendação do órgão técnico para que o governo estadual, ao final de cada exercício, realize a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo, de maneira que ao fim da depreciação e da exaustão o valor líquido contábil deve ser igual ao valor residual.

Relata a DCG que após o início do processo de reconhecimento pela Contadoria Geral, em 2016, somente houve reconhecimento de outros imóveis em 2017, ao passo que nos exercícios seguintes ocorreram somente ajustes em decorrência das baixas, transferência e depreciação.

Especificamente quanto aos bens móveis destaca que entre 2015 e 2017 o Estado desenvolveu o Sistema de Administração para Almoarifado e Bens Móveis – SAM em parceria com a PRODESP, bem como buscou a integração com o Sistema de Administração Financeira do Estado - SIAFEM para fins de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis, o qual tem sido implementado desde 2019, sendo que no exercício em comento foram implantadas em 627 unidades gestoras e 273 finalizaram o processo de integração SAM/SIAFEM, com os controles de bens móveis e os registros contábeis dessas unidades ocorrendo de forma automatizada.

Assim, e considerando o informado pela DCG quanto à continuidade do processo em 2023, **nos limitamos a propor que a equipe de fiscalização permaneça o acompanhamento da implantação e integração do sistema no próximo exercício.**

No tocante aos bens imóveis, segundo a fiscalização a CGE iniciou um trabalho em 2016 através da Consultoria da Fundação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI com a participação das Secretarias de Estado e entidades da Administração Indireta, a fim de avaliar a aplicabilidade da metodologia definida para a execução da mensuração dos imóveis e os bens de infraestrutura com base no Sistema de Gerenciamento de Imóveis – SGI. Contudo, relata que devido a várias alterações administrativas entre 2018 e 2023, com a mudança do Conselho de Patrimônio Imobiliário promovida posteriormente em 2022 à Coordenadoria do Patrimônio, não ocorreram avanços nas definições de novos procedimentos a serem adotados junto ao sistema SGI que possibilitassem avanço também em relação ao assunto no SIAFEM.

Por outro lado, a CGE informa que retomou o assunto em 2021, e identificou a necessidade de revisão dos procedimentos contábeis desenvolvidos em 2016 e 2017 em relação às alterações nos normativos contábeis editados pelo CRC às produzidas pela Secretaria do Tesouro Nacional relacionadas principalmente ao Plano de Contas da Federação, de modo que foi contratada consultoria para realizar a revisão do trabalho no período de outubro de 2021 a abril de 2022. Todavia, pondera que respectivo trabalho foi postergado em razão de outras demandas prioritárias do setor, apresentando novo cronograma para continuidade dos trabalhos (fls. 103 do Relatório de Fiscalização – evento 99), e destacando que se encontra em andamento um novo sistema de controle do inventário dos bens imóveis do Estado, tendo em mira, que a seu ver, o atual sistema SGI não atende de forma adequada as necessidades da Administração.

Como se observa, desde 2018 se encontram paralisadas as iniciativas para regularização do reconhecimento dos bens móveis, bem como no exercício em comento não houve avanço nos aspectos e procedimentos de reconhecimento dos bens imóveis em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

relação ao exercício anterior. Dessa forma, corroboramos **recomendação da DCG quanto à necessidade de continuidade dos trabalhos de integração do sistema SGI ou outro que vier a substituí-lo com o sistema SIAFEM/SP para que a gestão das informações sobre os imóveis seja tratada de forma padronizada, sistematizada e integrada aos procedimentos e registros contábeis dos bens imóveis.**

A situação descrita é agravada pela constatação da DCG, de que os valores registrados como bens imóveis no grupo de Imobilizado não refletem a posição real dos bens em poder do Estado, uma vez que após análise de dados mais detalhados enviados pelo Estado, e considerando apenas imóveis do Poder Executivo, que não são objeto de locação e não pertencem a terceiros, identificou-se 31.628 imóveis (21.990 vazias, 32 com valor de R\$ 0,01 e 9.606 com valores entre R\$ 0,01 e R\$ 3,6 trilhões) que totalizam R\$ 3,66 trilhões, ao passo que na mesma informação de 13/02/2023, os 20 maiores imóveis valorados pelo cadastro imobiliário do Estado de São Paulo somavam R\$ 3,63 trilhões.

Face ao exposto, e em resposta a questionamento complementar efetuado pela DCG, quanto ao critério de avaliação adotado e o mecanismo utilizado para validação dos valores e dimensões dos imóveis constantes do SGI, a Coordenadoria de Patrimônio do Estado reconheceu inconsistências na planilha fornecida e enviou, em 08/05/2023, nova planilha, com outras informações para os 20 imóveis selecionados, cuja soma das avaliações em verdade seria de R\$ 7,95 bilhões.

Não bastasse isso, com base apenas nas informações da Secretaria da Fazenda, a DCG informa a existência de um saldo a contabilizar de R\$ 120 bilhões em 31/12/2021, diante de um total mensurado de R\$ 208 bilhões, indicando haver fortes evidências de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

que o Estado, incluindo todos os poderes, possui mais de 30.000 imóveis não reconhecidos nas demonstrações contábeis.

Nesse contexto, exceto para os bens de infraestrutura e bens do patrimônio cultural, alerta a DCG que os bens já deveriam estar reconhecidos, reclassificados e sob acompanhamento de sua vida útil, uma vez que os prazos venceram em 2019. Aliás, a regularização da impropriedade tem sido objeto de recomendação por esta Corte, ao menos desde 2019, o que motivou a Secretaria da Fazenda e Planejamento, através da Contadoria Geral do Estado a apresentar um plano de ação (fls. 133/114 – Relatório da DCG - Evento 99).

Ocorre que segundo o órgão técnico, referido plano além de não indicar os responsáveis, seria insuficiente para o alcance dos objetivos, dado que se limita ao papel da própria CGE, não abarcando ações antecedentes e necessárias para a organização das unidades setoriais quanto ao levantamento e controles físico e documental dos imóveis, respectivos cadastros, classificação e mensuração inicial.

A par disso, na esteira da DCG, entendemos necessário reforçar novamente recomendação para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento realize o reconhecimento dos bens imóveis, conforme normatizado pelo MCASP. E que seja apresentado um plano de ação definindo políticas setoriais de cadastramento, registro e controle imobiliário, detalhando-se os responsáveis por tarefas relevantes como as relacionadas às avaliações e descrições dos imóveis, serviços de engenharia pertinentes e atendimento às exigências dos cartórios de registro de imóveis, dentre outros, além de indicar os responsáveis, recursos humanos qualificados para os trabalhos de levantamento de todos os imóveis, respectivos cadastros, classificação, avaliação e mensuração inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Em relação à conta “Demais Obrigações”, nesta oportunidade a DCG verificou o atendimento da recomendação exarada quando da análise das contas do exercício anterior para adequação do Plano de Contas no sistema contábil (SIAFEM/SIGEO), de modo que a parcela referente a “Obrigações Judiciais” ou precatórios, fosse reclassificada para o subgrupo “fornecedores, como já é realizado de forma extracontábil quando da elaboração do balanço patrimonial, evitando-se a necessidade de reclassificações adicionais.

Quanto às provisões, assim como em exercícios anteriores, observa-se também em 2022 alteração relevante na Provisão Matemática Previdenciária, com decréscimo no saldo de R\$ 43,46 bilhões, resultando em um montante de R\$ 768,69 bilhões, decorrente da atualização do valor do registro contábil do passivo atuarial previdenciário que contempla a conta de provisão matemática previdenciária em contrapartida a conta contábil de variações patrimoniais.

Sobre referida conta, importa destacar a apuração da DCG sobre o não atendimento de recomendação exarada na análise das contas de 2021, para a adoção dos critérios estabelecidos na NBC TSP 15 para fidedignidade e mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial. Não obstante as justificativas apresentadas pela São Paulo Previdência – SPPREV, a fiscalização concluiu que “(...) o regime financeiro aplicado de Repartição Simples considera o equilíbrio financeiro e atuarial constante, sendo arrecadado em cada exercício os montantes suficientes para cobrir as despesas daquele exercício. Entretanto, os Resultados da Avaliação Atuarial demonstraram um déficit gerado pelo conflito de regimes financeiros aplicados, uma vez que o Patrimônio da entidade gestora não contempla reservas voltas à capitalização do Plano (Relatório de Avaliação Atuarial – NBC TSP 15, p. 30)”. (fls. 117 – Relatório da DCG - Evento 99).

No que tange à Dívida Ativa, no exercício em exame observou-se uma expansão de 8,01% (R\$ 27,8 bilhões) no saldo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

(R\$ 375,3 bilhões), em relação ao exercício anterior (R\$ 347,5 bilhões), sendo que 98,27% corresponde à dívida de longo prazo, enquanto 1,73%, refere-se ao curto prazo.

Pela perspectiva da estratificação por natureza do evento, observa-se um aumento de R\$ 25,67 bilhões no total da dívida Ativa Tributária, em relação a 2021, representando uma variação de 7,64% no período, ao passo que a não Tributária registrou uma variação de 18,70% em relação ao mesmo período, ocasionando acúmulo de R\$ 2,17 bilhões no total líquido de créditos inscritos. Todavia, observou-se uma redução de 11,89% no total líquido da Dívida Ativa, dado o expressivo aumento de 27,35% (R\$ 48,20 bilhões) no ajuste para perdas.

No tocante à composição, tem-se que o maior saldo refere-se aos créditos relativos ao ICMS no montante de R\$ 354,19 bilhões (97,96%), e ao IPVA na monta de R\$ 5,17 bilhões (1,43%).

Quanto à segmentação, embora com menor participação financeira (3,18%), a maior quantidade dos créditos inscritos pertencia a pessoas físicas (3.633.434), enquanto as pessoas jurídicas de CNPJ's ativos, inaptos e baixados, contaram com maior materialidade financeira (90,05% dos créditos), mas com menos créditos inscritos (2.365.05165). Importa destacar ainda, que da importância inscrita em Dívida Ativa, 41,20% estavam na situação de CNPJ's e CPFs ativos, fatia que representa a maior probabilidade de recebimento.

Nesse cenário, chama atenção que os débitos devidos por CNPJ's não ativos (suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados), representam juntos 58,80% do total financeiro dos créditos, parcela que por sua vez, pode representar menor probabilidade de recebimento

Em relação à concentração dos devedores por CNPJ, tem-se que os 200 maiores devedores concentram 33,19% do total da dívida em 2022, representando uma média de R\$ 622.902.934



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

mil por inadimplente, enquanto o restante (282.247 contribuintes CNPJ) representa 63,62%, o que equivale a uma média de R\$ 846.013, por inadimplente, além de 1.460.881 contribuintes (CPF's), que representam 3,18% do total, e cuja dívida média equivale a R\$ 8.180.

Por outro prisma, verifica-se um aumento de 14,05% na concentração dos 20 maiores devedores CNPJ em relação a 2021, e um aumento de 7,22% na concentração dos 200 maiores devedores CNPJ, no mesmo período.

Quanto à execução, observa-se que o aumento do saldo é resultante do acréscimo ocorrido nas entradas no valor de R\$ 51,95 bilhões, representando um aumento de 71,36% em relação ao exercício anterior (2021 - R\$ 30,31 bilhões), enquanto as saídas totalizaram um montante de R\$ -24,10 bilhões, que corresponde a um aumento de 22,94% em relação a 2021 (R\$ -19,60 bilhões). De outro lado, observa-se que as inscrições somaram o importe de R\$ 30,66 bilhões, representando um aumento de 39,55% em relação a 2021 (R\$ 21,97 bilhões), ao passo que os recebimentos importaram em R\$ 3,79 bilhões, o que representa um aumento de 8,78%, em relação ao exercício anterior (R\$ 3,31 bilhões).

Quanto à inscrição, chama atenção a estratificação por faixa de valor, em que se constata que 78,23% do total de inscrições, se encontram em créditos acima de R\$ 1 milhão, enquanto que para valores de até R\$ 100 mil, a participação é de apenas 9,35% do total.

Nesse particular, assim como já reportado no relatório relativo às contas de 2021, apregoa novamente a fiscalização a existência de fragilidades no processo de inscrição de créditos fiscais não pagos no vencimento, tendo em vista que apenas 54,14% do montante das inscrições em dívida ativa ocorridas em 2022 decorreram de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano, o que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

contraria o comando do §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015, quanto ao cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, bem como a recomendação desta Corte exarada no parecer relativo às contas de 2021³⁵.

A par das justificativas apresentadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, de que o termo inicial na contagem do prazo de 90 dias para a inscrição em dívida ativa é o momento em que o crédito se torna exigível, o que não necessariamente coincide com a data de vencimento do tributo, a DCG efetuou análise amostral em 70 certidões de dívida ativa dos 200 maiores devedores do Estado cadastradas dentro do Sistema da Dívida Ativa da PGE/SP, concluindo que a Administração Estadual demora, em média, 507 dias para cadastramento do crédito em dívida ativa a partir da data de Notificação do Julgamento Definitivo ou da Homologação da decisão. Pior, também restou demonstrado que até mesmo em casos sem apresentação de defesa administrativa por parte do devedor, o prazo de 90 dias não é respeitado.

Descumprimento que também foi observado pela PGE, consoante posicionamento registrado em Documento Interno de 02/09/2021, no qual também informa que o aprimoramento dos sistemas de controle de prazos de inscrição e de pesquisas iniciais sobre os devedores é fundamental para a recuperação dos créditos inscritos.

Nesse particular, relata a DCG que a Secretaria da Fazenda e Planejamento informa que tem promovido aperfeiçoamento no processo de inscrição de débitos em dívida ativa nos últimos anos,

³⁵ "1.5. 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 devido vencimento, a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015". (TC-4345.989.21-4)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

com a implantação de diversas medidas sistêmicas e procedimentais, de modo que nos aliamos á fiscalização e reiteramos à **recomendação a Secretaria da Fazenda e demais órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais, que realizem a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto Estadual nº 61.141/15.**

Ainda, quanto ao significativo volume de inadimplência, a partir de uma análise temporal a DCG apontou que do total de baixas realizadas nos últimos 5 anos (R\$ 182,91 bilhões), o correspondente a pagamentos (R\$ 16,07 bilhões) representa menos de 10% do total, ao passo que as baixas originadas por créditos cancelados, prescritos e os débitos remitidos atingiram o montante de R\$ 148,36 bilhões, representando 81,12% do total de baixas no período.

De um forma geral, constata-se, então, um grau de desequilíbrio entre as entradas e as saídas dos créditos de dívida ativa, conjugada com a vultosa inadimplência, movimento este, que tem se repetido por diversos exercícios.

O cenário ganha relevo, tendo em vista a necessidade permanente de medidas visando à continuidade do quadro de equilíbrio fiscal e garantia de criação/continuidade de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos, o que nos leva a concluir pela existência de grande potencialidade de recursos oriundos dessa rubrica, cujo impacto seria considerável para arrecadação.

A título de exemplo, para efeito comparativo, destacamos que o valor do estoque de dívida ativa atual, considerando o saldo recuperável (R\$ 150,91 bilhões), representa 52,62% do montante total de receitas fixado para o exercício de 2022 (R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

286,79 bilhões), alcançando 65,76% quando comparada a RCL (229,46 bilhões). De outra ótica, a grandeza deste saldo a receber ganha contornos ainda mais evidentes, quando se observa que o valor total de investimentos no exercício, de R\$ 24,79 bilhões, representa tão somente 16,43% do saldo de dívida ativa do Estadual.

Face ao exposto, considerando a magnitude do saldo devido, mesmo quando desconsiderado os ajustes para perdas, **propomos recomendação para que a Administração continue adotando medidas para recuperação maior e mais eficiente desses valores.**

Especificamente sobre os Ajustes, ao que consta, em 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste a Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa, e em 2022 o montante de R\$ 224,41 bilhões, foi reconhecido como irrecuperável, representando 59,79%, do total, 27,35% superior às perdas estimadas no em 2021, o que resulta em um estoque líquido registrado em Dívida Ativa, de R\$ 150,91 bilhões, equivalente a 40,21% do total.

Sobre a contabilização, a Fiscalização ressalta que a revisão da metodologia de apuração das perdas na dívida ativa vem sendo prometida desde 2016, e muito embora tenha havido revisão, alerta que os estudos apresentados e cálculos realizados não justificam a adoção da atual metodologia, uma vez que sob esta ótica a expectativa de recuperabilidade seria de aproximadamente de 40% do estoque, conforme obtemperado, ao passo que a série histórica demonstra que os recebimentos correspondem a cerca de 1% do estoque.

Nesse passo, considerando informações apresentadas pela PGE sobre a atual fase da alteração da metodologia de projeção para perdas da Dívida Ativa, a DCG observou que muito embora a nova metodologia empregada não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

tenha levado em consideração o sistema de rating, ou o histórico de recebimentos dos créditos inscritos em Dívida Ativa no exercício em comento, houve avanço ao se considerar como créditos incobráveis aqueles débitos de pessoas jurídicas ativas no Cadesp, desde que todos seus débitos tenham sido inscritos há mais de cinco anos e se sua arrecadação for inferior a 10% do seu estoque de dívida ativa neste período.

Face ao exposto, conclui-se que mesmo com a melhoria observada, em verdade a expectativa de perda calculada ainda não reflete a realidade que vem sendo observada de créditos recuperáveis, de modo que nos filiamos ao entendimento da DCG quanto à importância da inclusão do histórico de recebimentos.

Passando à análise da **Dívida**, destacamos que aproximadamente 84,54% dos empréstimos e financiamentos do Estado estão concentrados no **Contrato de Refinanciamento de Empréstimo com a União**, instituído por meio da Lei nº 9.496/1997 e alterada pelas Leis Complementares nº 148/2014 e 156/2016.

O saldo devedor desta dívida atingiu o montante de R\$ 256.386.585 mil em 31/12/2022, apresentando uma variação de 4,67% em relação ao exercício anterior (R\$ 244.950.270 mil).

A DCG efetuou detalhada análise da evolução da dívida, constatando que os pagamentos mensais realizados pelo Estado, ao longo de 25 anos, não foram capazes de reduzir o saldo devedor da dívida, que corresponde a 450,36% do saldo inicial do contrato assinado em 1997 (R\$ 46.585.141.742), e encontra-se 19,31% maior que o valor inicial do contrato atualizado pelo índice IPCA-E (R\$ 214.896.117.520).

Foi verificado que o Governo Estadual desembolsou, até o final do exercício de 2022, R\$ 203.602.909 mil em pagamentos do serviço da dívida, sendo R\$ 136.212.355 mil com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

pagamentos de juros e encargos, e R\$ 67.390.554 mil a título de amortizações. Esses valores atualizados pelo índice IPCA totalizam R\$ 378.839.235 mil, sendo R\$ 256.342.564 mil (67,67% do total) relativo a pagamentos de juros e encargos, e R\$ 122.496.671 mil (32,33% do total) a título de amortizações.

Aponta a DCG algumas das causas responsáveis pela expansão da dívida, em termos reais, como: a insuficiência dos 13% da Receita Líquida Real (RLR)³⁶ para o pagamento das obrigações (amortização, juros e encargos) até o exercício de 2016, e os altos encargos (IGP-DI mais juros de 6,0% a.a.). Aqui, necessário fazer um adendo de que o artigo 5º da Lei nº 9.496/1997 possibilitou, aos entes federativos, estabelecer um limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada. No caso do Estado de São Paulo, os pagamentos ficaram limitados a 13% da Receita Líquida Real – RLR, conforme cláusula quinta do contrato assinado em 22 de maio de 1997. Esta cláusula foi afastada com advento da Lei Complementar nº 156/2016.

Além disso, constatou-se que as alterações impostas pelas Leis Complementares nº 148/2014 e 156/2016 (mudança do índice de correção monetária IGP-DI para o IPCA, eliminação do limitador de pagamento da RLR e dedução da taxa de juros anual de 6% para 4%) não foram capazes de reduzir o saldo devedor da dívida, que aumentou 9,53% nos últimos 6 anos.

De nossa parte, crescemos que a suspensão dos pagamentos das parcelas da dívida relativas a março a dezembro/2020, fundamentada na Lei Complementar nº 173/2020, que

³⁶³⁶³⁶ A Receita Líquida Real (RLR) é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais. (Lei 9496/97 – art. 2º, § único).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

permitiu a suspensão da dívida no período da pandemia da COVID-19, **também contribuiu de forma relevante para o aumento do saldo**, já que o montante suspenso (**R\$ 12.898.369.734**), devidamente atualizado pelos encargos financeiros contratuais de adimplência, foi incorporado ao saldo devedor a partir de **janeiro/22**, impactando na elevação do montante da dívida, conforme quadro extraído do relatório de instrução:

Tabela 84 - Evolução da Dívida com a União nos últimos 5 anos

Ano	(+) Correção CAM	(+) Juros 4% a.a.	(-) Amortização	(+) Incorporação	Saldo Devedor Contábil
2017	10.488.578.501	9.160.989.306	9.117.304.100	-	234.072.229.941
2018	10.367.347.307	9.616.853.933	13.606.105.744	5.362.148.461	245.812.473.899
2019	4.985.524.208	9.850.182.624	14.646.651.358	-	246.001.529.373
2020	-2.082.235.009	9.926.250.338	2.472.538.693	-	251.373.006.008
2021	-1.760.709.030	9.889.406.618	14.551.433.409	-	232.127.130.607
2022	17.265.315.778	9.970.800.757	15.875.032.236	12.898.369.734(*1)	256.386.584.641
Total	39.263.821.755	58.414.483.576	70.269.065.540	18.260.518.195	

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados enviados pela Requisição de Documentos e Informações nº 34/2022 e nº 02/2023.

(*1) Atualização do saldo devedor da dívida devido à suspensão do pagamento da dívida no período de março a dezembro de 2020 em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19.

Quanto à viabilidade de pagamento das parcelas futuras da dívida com União, em que pese a Secretaria da Fazenda e Planejamento tenha justificado à Fiscalização que, desde os anos 2000, a Receita Corrente Líquida do Estado (RCL) tem crescido, em média, 2,5% acima da inflação (IPCA), representando um aumento real, entendemos que a alegação não se mostra suficiente para afastar o questionamento, pelas seguintes razões: as amortizações da Dívida Interna em 2022 (R\$ 17,41 bilhões) representaram apenas 5,91% do estoque inicial da dívida (R\$ 294,59 bilhões), enquanto a atualização monetária alcançou 9,17% do mesmo estoque, o que evidencia que a amortização realizada pelo Estado não está conseguindo acompanhar os encargos gerados pela dívida. Além disso, alerta a DCG que, no sistema de financiamento Price utilizado no contrato com a União, a maior parte das primeiras prestações são formadas por juros, e desse modo, não é possível garantir que o saldo devedor da Dívida com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

União está livre dos efeitos de períodos inflacionários ou de outros eventos externos alheios ao controle exercido pelo Governo do Estado, como de fato aconteceu, durante a pandemia da COVID-19.

Por fim, entendemos também caber uma reflexão acerca da questão da renúncia de receitas. Por um lado, tratam-se de valores de expressiva magnitude, que deixarão de ingressar nos cofres públicos (estimativa de R\$ 53 bilhões para 2022, R\$ 65 bilhões para 2023 e R\$ 70 bilhões para 2024, conforme Anexo de Metas Fiscais da LDO 2022); por outro lado, possui o Estado de São Paulo crescente e elevada dívida com a União, sobrecarregando as finanças do Estado, restando demonstrado que a amortização realizada sequer vem conseguindo acompanhar os encargos gerados pela dívida.

Diante disto, endossamos a recomendação da DCG, no sentido de que a gestão estadual promova a realização de estudos específicos de acompanhamento da dívida pública, realizado por equipe interdisciplinar que permita o melhor controle e análise sobre endividamento público, principalmente no aspecto de viabilidade de liquidação da dívida com a União até o fim do contrato em 2047.

Quanto à perda de arrecadação pelo Estado de São Paulo em decorrência da LC nº 194/2022, constatou-se que, até dezembro/2022, o montante compensado da dívida com a União atingiu R\$ 4,60 bilhões. Deste montante, a participação dos municípios representou R\$ 1,15 bilhão, do qual R\$ 230,24 milhões foram repassados diretamente ao Fundeb do Estado de São Paulo.

Constatou-se que os registros de pagamentos mensais da dívida com União registrados no Sistema SIAFEM divergiam dos valores dos pagamentos mensais controlados por planilhas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. O motivo encontrado para essa distorção foi que os registros contábeis das parcelas de pagamento do empréstimo, a partir do mês de agosto, ocorreram de forma líquida,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

sem o devido registro dos valores das incorporações (encargos da dívida) e dos pagamentos (apropriações) dos juros e amortizações.

Portanto, corroboramos a orientação da Fiscalização, para que a Secretaria de Fazenda e Planejamento, caso ocorram novos valores a serem compensados decorrentes da Lei Complementar Federal nº 194/2022, observe os ditames da Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 14 – Custos de Empréstimos e o Princípio da Competência para que os saldos contábeis reflitam, de forma fidedigna e tempestiva, a posição patrimonial da conta contábil 2.1.2.1.3.04.01- DV 001086 (empréstimo com a União decorrente da Lei nº 9.496/97).

Quanto aos **Precatórios**, destacamos inicialmente as mudanças promovidas pela EC 109/21, promulgada em 15/03/2021, que alterou o artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estendendo o prazo de quitação dos precatórios para **31/12/2029**, estabelecido anteriormente em 31/12/2024 (conforme EC 99/2017), e revogando o § 4º do referido artigo, que previa a disponibilização de linha de crédito especial, por parte da União, para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento.

No exercício em exame, a Fiscalização verificou que os repasses efetuados ao Tribunal de Justiça totalizaram **R\$ 6.083.975.155**, contemplando os valores correspondentes a 1,5% da RCL (R\$ 3.164.734.80) e os montantes decorrentes de depósitos judiciais (R\$ 2.919.240.352). Foi constatado que o montante dos repasses representou 2,88% da RCL em 2022; portanto, **foi cumprido o percentual de 2,16% definido pelo TJSP.**

Quanto ao Plano de Pagamentos, ressaltamos que no exercício em exame não houve apresentação do demonstrativo nos moldes apresentados em 2021, em formato de quadro demonstrando: o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

detalhamento do estoque em cada exercício até 2029; os valores da inclusão de novos precatórios e os acréscimos incidentes; o percentual da RCL comprometido; o montante de depósitos judiciais públicos e privados e de outras amortizações. O Plano de Pagamentos para 2022 acolhido pelo TJ-SP (conforme documento juntado no evento 37.3 do TC-5075.989.21-0) contempla o Ofício GPG 303/2021 (pág. 7 do evento 37.3 do TC-5075.989.21-0) e a Informação Conjunta nº 01/2021 (pág. 6 evento 37.3 do TC-5075.989.21-0), informando somente que, do percentual da alíquota de 2,16%, 1,50% será cumprido com recursos próprios do Tesouro, sendo os 0,66% restantes cobertos com recursos provenientes dos depósitos judiciais públicos e privados, descontos obtidos em acordos e compensações, ou até mesmo recursos provenientes de eventual financiamento, nos termos que autorizam as Emendas Constitucionais.

Face ao exposto, endossamos a crítica feita pela DCG de que o Plano de Pagamentos apresentado para o exercício de 2022 não demonstra o mesmo e necessário detalhamento do Plano apresentado em 2021, implicando em perda de transparência; e reiteramos a recomendação para que o modelo anterior seja novamente adotado, ou que seja apresentado o Plano atual acompanhado dos estudos realizados para planejamento dos pagamentos de precatórios até 2029.

No que tange aos pagamentos aos credores, a Fiscalização anotou que em 2022 o TJSP realizou pagamentos de 16.301 títulos de precatórios, no total de R\$ 6.225.645.533; e de requisitórios de pequeno valor, no total de R\$ 1.057.213.926.

Destacamos o apontamento feito pela DCG, de que os montantes apresentados pela PGE como pagamento de Requisitórios de Pequeno Valor (R\$ 1.057.213.926), em comparação com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

os valores extraídos do Sigeo/Siafem (despesa empenhada de R\$ 1.200.518.387 e liquidada de R\$ 1.200.031.512) apresentam divergências a menor nos montantes de R\$ 143.304.461 e R\$ 142.817.586, respectivamente, em relação ao empenhado e liquidado.

Não foram anotadas justificativas em relação à inconsistência. **Desta forma, propomos recomendação para que a Origem regularize o apontamento, e que a Fiscalização verifique se a impropriedade foi sanada, na próxima inspeção.**

Registramos ainda neste tópico, questões relativas à utilização de recursos de depósitos judiciais para pagamento dos precatórios judiciais, prevista na Lei Complementar Federal nº 151/2015.

A Lei Complementar nº 151 de 05/08/2015 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.

Posteriormente, foram editadas a EC 94/2016, que tratou da utilização provisória dos depósitos judiciais e administrativos apenas para os entes que estavam em mora com o pagamento de precatórios em 25/03/2015 e com o fim específico de quitar os precatórios em atraso até 31/12/2020; e a EC 99/2017, que permitiu a utilização de depósitos judiciais, extrajudiciais e de terceiros, até o montante de 75% 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

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).

A DCG efetuou análise da movimentação financeira destes recursos, com base em dados fornecidos pelo Governo do Estado.

Foi apontada uma inconsistência em relação ao fundo de reserva na UG 200055-DEPÓSITO JUDICIAL LC 151/2015, cujo saldo de recursos de depósitos judiciais e administrativos totalizou em 31/12/2022 o valor de R\$ 12.876.955.732, divergente em R\$ 2.167.738 com relação à tabela referente aos Saldos dos Depósitos Judiciais em 2022 extraídas no sistema Sigeo/Siafem.

Não foram registradas justificativas em relação à inconsistência. **Desta forma, propomos recomendação para que a Origem regularize o apontamento, e que a Fiscalização verifique se a impropriedade foi sanada, na próxima inspeção.**

No tocante aos valores dos depósitos judiciais repassados ao Estado, registrados como contrapartida ao Ativo, em contas do Passivo "228 – DEMAIS OBRIGAÇÕES A LONGO PRAZO", a Fiscalização identificou uma divergência quanto aos valores registrados na UG 200055 (R\$ 1.499.765.210), em relação à apuração realizada pelo Departamento de Finanças (DFE), apresentada na planilha de acompanhamento e controle de depósitos judiciais, cujos saldos totalizam R\$ 1.501.933.940.

Endossamos a recomendação da DCG no sentido de que seja regularizada a diferença de R\$ 2.168.730 contabilizada a menor, em comparação à apuração dos controles da planilha de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Depósitos Judiciais, Extrajudiciais e Administrativos – LC nº 151 elaborada pelo Departamento de Finanças.

Quanto ao controle contábil orçamentário, em reincidência ao exercício anterior, foi apontado que houve descumprimento da Origem ao Comunicado SDG nº 29 de 27/05/2021, alinhado às disposições contidas na Instrução de Procedimento Contábil IPC 15, no que tange à contabilização dos recursos provenientes de depósitos judiciais e extrajudiciais. Segundo referida Instrução, quando o ente for parte do litígio, deverá ser registrada receita orçamentária conforme o objeto, respeitando-se todas as vinculações legais; e 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.

Ocorre, contudo, que o Estado vem registrando os ingressos destes depósitos como receita de capital, sendo que o reconhecimento como receita corrente somente acontece quando da resolução do litígio após decisão final favorável ao Estado.

No exercício de 2022, a Fiscalização identificou que o Estado contabilizou como receita de capital recebida a quantia de R\$ 2,92 bilhões, já descontada a parcela referente ao Fundo de Reserva, sendo R\$ 739.946 mil na fonte 001001094-REC.DEP.JUDICIAL-EC.94/2016 e R\$ 2.179.294 mil na fonte 001001099-E.C.99/2017-DEP.JUDIC.-ESTADO NÃO PARTE, em desacordo com o Comunicado SDG nº 29/2021 e às disposições da Instrução de Procedimento Contábil, IPC 15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Contudo, foram apresentadas pela Secretaria da Fazenda alegações no sentido de que, se fosse dado atendimento aos referidos normativos, ocorreria redução significativa dos recursos destinados ao pagamento de precatórios, em função da repartição com as vinculações, ferindo o objetivo das emendas constitucionais que determinam a destinação exclusiva à quitação dos precatórios.

Diante do impasse e das alegadas dificuldades técnicas (não identificação da espécie tributária objeto da lide) e financeiras (destinar às vinculações, de imediato, 59,1% dos recursos recebidos a título de adiantamento de depósitos judiciais onde é parte), a gestão estadual requer revisão da recomendação desta Corte constante do Parecer Prévio – exercício de 2021, situação que a DCG submete ao Conselheiro Relator das Contas do Governador do exercício de 2022, em razão de implicar em decisão contrária à normatização técnica até então vigente. De nossa parte, entendemos que a questão, devido às implicações financeiras alegadas, deve ser enfrentada pela Administração Estadual, por meio de detalhados estudos e planejamento de ações visando à regularização do procedimento, que, reiteramos, encontra-se em dissonância com os normativos contábeis e orientações desta Casa.

Quanto à fiscalização das **renúncias de receitas**, destacamos o retrocesso apontado pela Fiscalização nos trabalhos deste exercício, decorrente da retomada da alegação de sigilo, pela Administração Estadual, em informações que envolvem a estimação e/ou mensuração de valores renunciados e seu respectivo beneficiário, em que pese o mandamento legal constante do Código Tributário Nacional, que retirou o sigilo fiscal no caso de incentivo fiscal cujos beneficiários sejam pessoas jurídicas (exatamente o caso do ICMS).

Corroboramos a crítica da DCG de que, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

recursos públicos que lhes foram destinados, resta impossibilitada a realização de avaliações de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.

Em acréscimo a estas constatações, 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.

Endossamos a recomendação da Fiscalização, portanto, para 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, a quem está sendo destinado importante recurso público e, portanto, privando outras políticas públicas sob responsabilidade da gestão estadual.

Por outro lado, foi ressaltada a melhoria em relação à estimativa e metodologia de renúncia de receitas de ICMS, IPVA e ITCMD contida na LDO 2022, devido ao fato de que, pela primeira vez, o Governo Estadual seguiu modelo estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Contudo, tais demonstrativos continuam a apresentar algumas deficiências, como por exemplo, as medidas de compensação indicadas na LDO 2022 como **“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)”**, ressaltando que à época da elaboração da LDO ainda não existia PLOA ou LOA, ocorrendo descumprimento ao que dispõe o art. 4º, §2º, V da LRF. Além disso, os demonstrativos permanecem incompletos quanto ao detalhamento das taxas, e não há menção sobre as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

modalidades de anistias e remissões, inclusive às pertinentes a parcelamentos especiais.

Quanto à PLOA (Projeto de Lei Orçamentária), a DCG também constatou algumas melhorias, como a adequação ao modelo contido no MDF, e apresentação de demonstrativo regionalizado da renúncia de receita. Porém, permanecem incompletas as informações fornecidas quanto ao detalhamento das taxas e quanto às modalidades: anistia, remissão, e parcelamentos especiais, conforme exigido pelo artigo 165, §6º.

Deste modo, reiteramos a recomendação da Fiscalização, portanto, para que o Governo adeque o demonstrativo de metas fiscais que consta da LDO. A gestão estadual deve, obrigatoriamente, indicar medidas de compensação para benefícios fiscais que estejam em vigência já há mais de dois exercícios e, para os benefícios fiscais cuja vigência se pretende para o próximo exercício e mais dois seguintes. Não há permissivo legal para indicação de medidas de compensação na forma de promessa de inclusão futura em Lei Orçamentária que ainda será elaborada. Quanto à PLOA, propomos recomendação para aperfeiçoamento das informações quanto ao detalhamento das taxas e quanto às modalidades: anistia, remissão, e parcelamentos especiais.

Outro apontamento digno de nota refere-se à impossibilidade, pela Fiscalização, de realizar a comparação entre os valores de previsão de receitas divulgados nas três peças orçamentárias do ano de 2022 (LDO, PLOA e LOA), pois as classificações adotadas no Demonstrativo de Metas Anuais da LDO não são as mesmas que estão sendo adotadas na LOA e PLOA. Ainda, foi registrado que o Anexo de Metas Fiscais da LDO elaborado pelo Estado de São Paulo está em desconformidade com o modelo proposto pelo Manual da Secretaria do Tesouro Nacional, válido desde o ano de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Portanto, endossamos a recomendação da DCG, para que o Estado de São Paulo faça a adequação em seu Anexo de Metas Fiscais, conforme modelo do MDF, a fim de que ele cumpra o seu papel de dar base à avaliação da política fiscal estabelecida pelo Estado para o triênio e orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária anual de forma a permitir o alcance das metas conforme planejado, além de dar transparência às metas fiscais do governo.

Outra impropriedade reincidente refere-se à discrepância de valores apresentados de um ano para o outro no Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receitas da LDO.

Sob a justificativa de alterações metodológicas, as Leis de Diretrizes Orçamentárias têm apresentado estimativas de valores a serem renunciados no exercício de referência e mais dois seguintes, com variações que alcançam 228% para 2022; 373% para 2023 e, para 2024, variação negativa de 48%, conforme se observa na tabela extraída do relatório de instrução (evento 99.9, fl. 19):

	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024
PLDO 2024			58.456	61.893	65.734			-48%
LDO 2023		81.371	86.336	91.575			373%	
LDO 2022	53.150	64.791	69.609			228%		
LDO 2021	16.182	17.208						
LDO 2020	19.694							

Fonte: LDOs 2022 a 2023 e PLDO 2024. Cálculos percentuais realizados pela fiscalização, considerando a maior variabilidade para cada exercício (menor e maior valor dentro os 3 divulgados para cada exercício).

Entendemos, contudo, que as justificativas apresentadas pela Administração Estadual não são suficientes para a compreensão das expressivas variações dos valores estimados de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

renúncia apontados no quadro anterior, ainda mais considerando a afirmação da Origem de que “**considera-se como regra geral o cenário de manutenção ou reinstituição de benefícios**, sem alterações na relação entre a receita do imposto e a renúncia observada para cada modalidade identificada nas tabelas de Gastos Tributários, salvo aquelas expressamente indicadas (g.n.)”.

Também entendemos como inconsistente a informação apresentada pela Secretaria da Fazenda, de que “a atualização do valor das renúncias pelo índice de crescimento da receita líquida de impostos decorre da premissa assumida de que a estrutura pré-existente de benefícios seja mantida sem alteração de carga tributária, **permanecendo constante a proporção do gasto tributário em relação à arrecadação**, ressalvados os ajustes decorrentes de alterações promovidas na legislação (tais como a concessão, ampliação, revogação ou redução de benefícios) contemplados de forma específica na elaboração do Demonstrativo”(g.n.).

A DCG realizou comparativo dos valores estimados de renúncia de ICMS com a arrecadação potencial prevista (conforme tabela constante do evento 99.9, fl. 21), levando em consideração a previsão de arrecadação do imposto, do ano de 2012 para 2023, constatando que o percentual de renúncia de receitas do ICMS, em relação à arrecadação potencial prevista, **praticamente dobrou a partir de 2022**.

Face ao exposto, endossamos o entendimento da DCG, quanto à necessidade de adequação das consistências destas informações, ou de apresentação de justificativas detalhadas e concretas das alterações que previstas na legislação tributária, de modo a respaldar elevações ou reduções nas estimativas realizadas.

Outro apontamento refere-se ao montante da renúncia fruída. Enquanto a LDO de 2021 divulgou o valor de gasto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

tributário de R\$ 14,54 bilhões para o ano de 2019, a LDO de 2022 divulgou o valor para o mesmo ano (2019) de R\$ 44,12 bilhões. Em 2018 também observou-se divergência quanto ao informado na LDO de 2020.

O que fica evidenciado é que as mensurações apresentadas até o exercício de 2021 possuíam grave deficiência e resultaram em montantes de renúncia de receitas subestimados. Esta deficiência certamente prejudicou também a estimação da receita orçamentária, ou seja, nestes exercícios ocorreram renúncias de receitas que não estavam consideradas na receita estimada e, portanto, ocorreram sem a devida indicação das medidas de compensação.

Endossamos a recomendação da DCG, portanto, no sentido de que o plano de ação deve incluir ações capazes de reduzir o lapso temporal entre a fruição da renúncia de receitas e a sua efetiva mensuração pela administração tributária.

Por fim, destacamos que permanecem sem divulgação os valores renunciados em favor de beneficiários de recurso público originário da renúncia de receitas tributárias. **Reiteramos o entendimento da DCG, no sentido de que a transparência destas informações é crucial para que a sociedade possa ter acesso aos dados desse dinheiro público em poder de particular, e tenha a possibilidade de avaliar se as políticas públicas estão sendo efetivas e se os benefícios socioeconômicos esperados estão sendo alcançados.**

Face a todo o exposto, considerando que diversas falhas já registradas nas contas anteriores ainda não foram sanadas, especialmente em relação à quantificação da renúncia de receita decorrente de benefícios de natureza tributária; ao reconhecimento contábil dos montantes envolvidos, prejudicando a análise da matéria; ao atendimento parcial às recomendações exaradas por esta Corte em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

exercícios anteriores, e ainda, à retomada da alegação de sigilo, que trouxe prejuízos aos trabalhos da Fiscalização, propomos ressalvas às contas devido a estes apontamentos.

No tocante ao **atendimento à LRF**, destacamos o resultado da execução orçamentária em 2022, tendo sido apurado um **superávit de 2,90%**, face à receita realizada superior à despesa empenhada, em R\$ 9.313.724 mil. A receita realizada foi superior em 11,88% à receita prevista; e a despesa empenhada foi inferior em 4,48% à dotação atualizada (desconsiderando as rubricas intraorçamentárias).

O valor apurado da Receita Corrente Líquida (RCL) para o 6º bimestre de 2022 foi de R\$ 229.464.781 mil. Para fins de cálculo da despesa com pessoal, a Receita Corrente Líquida foi apurada conforme a Emenda Constitucional nº 86/2015, no montante de R\$ 229.116.679 mil (denominada RCL-A). Já para fins de apuração do limite de endividamento, foi calculada a RCL-A ajustada, que exclui a dedução das Transferências Obrigatórias da União relativas às emendas de bancadas, no montante de R\$ 229.362.305 mil.

Foi constatado também o atendimento à “Regra de Ouro” insculpida no art. 167, inciso III da CF, uma vez que o montante de operações de créditos realizados (R\$ 3.029.460 mil) não excedeu o valor das despesas de capital no exercício (R\$ 38.807.111 mil).

Passamos agora à análise do Resultado Primário e Resultado Nominal. Pertinente ressaltar que, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 12ª edição, “o objetivo da apuração dos resultados primário e nominal é verificar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO de forma a garantir o equilíbrio das contas públicas conforme planejado”, em conformidade também com o que estabelece o art. 9º da LRF:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Quanto ao Resultado Primário, destacamos a queda de 52,48% deste montante em relação ao ano anterior, sendo apurado no exercício de 2021 um superávit primário de R\$ 44.511.015 mil (atualizado pelo IPCA) e, **em 2022, um superávit de R\$ 21.150.631 mil**. Verificamos que esta redução ocorreu principalmente devido ao aumento das Despesas Correntes, que passou de R\$ 243.417.990 mil em 2021 para R\$ 269.331.696 mil em 2022, equivalente a um aumento de 10,65%, e das Despesas de Capital, que passou de R\$ 24.269.878 mil em 2021 para de R\$ 40.430.673 mil em 2022, representando uma elevação de 66,59%.

Em relação ao atendimento à LRF, observamos que o Resultado Primário apurado em 2022 (R\$ 21.150.631 mil) foi maior que a meta fiscal programada na LDO 2022 (RS 17.035.000 mil) e a reprogramada na LDO 2023 (R\$ 13.302.000 mil).

O Resultado Nominal apurado pela metodologia acima da linha, até o 6º bimestre/2022, foi **negativo em R\$ 47.172 mil**, o que impactou a Dívida Consolidada Líquida, cujo saldo em 31/12/2021 era de R\$ 249.588.127 mil, e passou para R\$ 264.679.334 mil em 2022, representando um acréscimo de R\$ 15.091.207 mil. Destacamos que a análise da Dívida do Estado com a União, que representa a maior parte da dívida, já foi efetuada nesta manifestação.

Informa a DCG que a projeção inicialmente prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2022, para o Resultado Nominal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

2022, era positivo de R\$ 4.707 milhões, o que representava uma previsão de diminuição da Dívida Consolidada Líquida de R\$ 266.256 milhões para R\$ 261.549 milhões. Contudo, os valores reprogramados para o exercício de 2022, através da Lei nº 17.555 de julho de 2022 (LDO 2023), indicaram o Resultado Nominal previsto negativo, no montante de R\$ 2.319 milhões, representando um aumento da Dívida Consolidada Líquida.

O que se constata, portanto, é que o Resultado Nominal apurado (negativo em R\$ 47.172 mil) apresenta **expressiva diferença** com a meta prevista na LDO 2022 (positivo em R\$ 4.707 milhões) e na LDO 2023 (negativo em R\$ 2.319 milhões), incorrendo a Origem em inconsistência similar à apontada nos exercícios anteriores, em relação à falta de acuracidade nas estimativas contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Deste modo, propomos recomendação para que o Governo realize análise quanto aos critérios adotados para estimação do Resultado Nominal, justificando a grande diferença apurada entre o resultado obtido em 2022 e as metas previstas na LDO 2022 e LDO 2023. Mostra-se relevante a redução das diferenças entre o resultado nominal planejado e o realizado, pois a presunção é de que, em caso de diferença muito grande, a entidade estaria realizando uma economia considerável de recursos, com risco de comprometimento da prestação dos serviços para a sociedade local; ou, eventual excesso de arrecadação não estaria sendo devidamente aplicado.

Destacamos também a comparação efetuada pela DCG, na Tabela 20 do Acessório 3 (evento 165.2 do TC-5399.989.22-7, fl. 18), que constatou que tanto o Resultado Primário quanto o Nominal realizados sofreram variações reais **negativas**, de 2021 para 2022, de 52,48% e de 100,13%, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Foi identificado, na apuração do Resultado Nominal ajustado abaixo da linha, um ajuste realizado pela Origem no valor de R\$ 12.043.254 mil, identificado apenas como "Outros Ajustes". A DCG apontou que, com a republicação do Balanço Geral do Estado de 2022, os valores anteriormente informados relativos a este ajuste (que haviam totalizado R\$ 12.242.827 mil) não foram atualizados, e apesar dos esclarecimentos encaminhados, não foi possível validar os valores apresentados por meio de consultas ao Sigeo.

Deste modo, propomos que seja efetuada recomendação à Origem para que, doravante, propicie maior transparências às informações apresentadas nas Notas Explicativas em relação a este item, visando o melhor entendimento das informações contidas nos referidos demonstrativos.

Quanto aos Restos a Pagar, estes foram reduzidos de R\$ 42.401.226 mil, no início do exercício, para R\$ 6.102.716 mil até o 6º bimestre. A redução de R\$ 36.298.510 mil é representada por R\$ 33.150.959 mil (91,33%) referente a pagamentos e R\$ 3.147.550 mil (8,67%) referente a cancelamentos.

No início do exercício, o Poder Executivo Estadual apresentava disponibilidade de R\$ 58.331.573 mil, considerando Administração Direta e Indireta, exceto as empresas não dependentes, e, ao final do 6º bimestre/2022 totalizava Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 65.727.326 mil em valores brutos.

Quanto aos limites legais constantes do Relatório de Gestão Fiscal, foi constatado o cumprimento, conforme segue: a Dívida Consolidada Líquida representou 115,40% da RCL-A (limite de 200%); a Concessão de Garantias representou 2,23% da RCL-A (limite de 22%/32%³⁷), e as Operações de Crédito 1,32% da RCL-A (limite de 16%).

³⁷³⁷ De acordo com o parágrafo único do art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o limite de 22% poderá ser elevado para 32% da RCL, desde que sejam observados pelo garantidor, cumulativamente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Ainda no tópico da LRF, foi efetuada análise com a finalidade de verificar se a receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público financiou despesas correntes, sendo que a DCG não registrou nenhuma ocorrência em relação ao assunto. Foram registradas receitas de alienação de ativos de R\$ 60.802 mil e despesas liquidadas de aplicação de recursos da alienação de ativos de R\$ 48.972 mil, fechando o ano com o saldo positivo de R\$ 11.829 mil como superávit.

Destacamos a análise efetuada pela Fiscalização, para fins de verificação do cumprimento do artigo 167-A, da EC nº 109 de 15/03/2021, que estabeleceu que, se apurado no período de 12 (doze) meses que a relação entre despesas correntes e receitas correntes superou **95%**, no âmbito dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, fica facultado aos Poderes e ao Tribunal de Contas e Defensoria Pública, aplicar mecanismos de ajuste fiscal, determinados pelos incisos I a X do referido artigo, como vedação de concessão de vantagens, aumentos ou reajustes, criação de cargos, e outras que impliquem em aumento de despesa ou redução de receita através da renúncia fiscal. Conforme levantamento feito pela DCG, constatou-se a relação de **82,88%** entre despesas correntes e receitas correntes, até o 6º bimestre de 2022.

Por fim, em relação às restrições do último ano de mandato, a DCG verificou que: a) houve atendimento ao art. 42 da LRF, restando evidenciado que a liquidez em 31/12/2022 é suficiente para honrar os compromissos assumidos a pagar; b) o Estado de São Paulo não realizou operação de crédito por Antecipação da Receita

I - não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;

II - esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;

III - esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Orçamentária – ARO; c) a partir de 5 de julho, o Estado empenhou gastos de publicidade vedados pelo art. 73, VI, “b”, da Lei Eleitoral; entretanto, em relação ao cálculo dos gastos liquidados de publicidade do Governo do Estado de São Paulo, este se encontra de acordo com art. 73, VII da Lei Federal nº 9.504/97, sendo demonstrado que os valores não superaram a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros.

Desta forma, endossamos a recomendação da DCG, quanto à necessidade de que o Governo realize, em ano eleitoral, o acompanhamento e a devida observância dos limites legais da realização das despesas com publicidade; além disso, atendendo a recomendações de pareceres anteriores, é importante que o órgão central do Sistema de Comunicação mantenha em seu poder os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação às mensagens de publicidade institucional, de caráter informativo, que vier a publicar.

Considerando todos os tópicos, a DCG, em sua conclusão, entendeu não haver necessidade de emissão de alertas. Reiteramos, contudo, as recomendações propostas anteriormente.

Quanto ao Demonstrativo referente ao 6º Bimestre/2022 das **Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores**, a acurada análise efetuada pela DCG indicou um aumento no total das Receitas Previdenciárias, em relação ao exercício anterior, no percentual de 14,22% (passando de R\$ 20.772.974 mil em 2021 para R\$ 23.727.453 mil em 2022); e um aumento nas Despesas Previdenciárias de 23,45% (de R\$ 38.540.533 mil em 2021 para R\$ 47.578.557 mil em 2022).

Houve variação expressiva em 2022 das despesas liquidadas com inativos e pensionistas, com aumento de 47,78% destas despesas (R\$ 7.864.822 mil em 2021 e R\$ 11.622.734 mil em 2022). Ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

mesmo tempo, foi constatada a atipicidade dos valores liquidados com inativos e pensionistas no ano de 2021, que foram reduzidos em 9,22%.

A explicação ofertada pela Origem foi de que houve o direcionamento, em 2020, de créditos suplementares a favor da SPPREV, no montante de R\$ 3,5 bilhões, autorizados pelo Decreto nº 65.440 de 30/12/2020, e que acabou implicando na realização de empenhos e liquidações no mesmo ano de 2020, de parcelas de insuficiência financeira a favor da SPPREV e respectivo registro em Receita Previdenciária. A conclusão registrada pela DCG, ante tais fatos, foi de que a despesa com inativos e pensionistas do exercício de 2020 ficou superavaliada em R\$ 3,5 bilhões e, a de 2021 a menor no mesmo montante, prejudicando dessa forma as análises comparativas dessas despesas em 2020, 2021 e 2022.

Quanto ao resultado previdenciário, os dados comparativos com 2021 demonstram um aumento no **déficit previdenciário de 34,24%**, impactado pela elevação no déficit previdenciário realizado de 19,62% no Plano Financeiro Fundos em Repartição e de 57,89% no Sistema de Proteção Social dos Militares.

No exercício em exame havia previsão de déficit previdenciário de R\$ 23,71 bilhões, se considerada a dotação atualizada. Até dezembro/2022, considerando a despesa liquidada, o déficit apurado foi de R\$ 23,85 bilhões. Ressalta-se que o Estado adota o Regime Financeiro de Repartição Simples, no qual a insuficiência financeira vem sendo suportada com recursos do Tesouro. Para cobrir esse déficit, foram aportados R\$ 23,48 bilhões a título de Insuficiência Financeira (23,45% superior ao mesmo período de 2021), e equivalente a 51,38% da despesa previdenciária total de R\$ 45,70 bilhões.

Neste ponto, destacamos a anotação feita pela Fiscalização, em relação à alteração na metodologia de contabilização dos recursos para cobertura de insuficiência financeira,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

que até 2022, foram executados orçamentariamente, sendo contabilizado como receita da SPPREV e despesa para o Governo do Estado, procedimento cuja revisão vem sendo recomendada, em atendimento à normatização do MCASP e MDF.

A recomendação exarada em contas anteriores, que reiteramos também para este exercício, é de que referida despesa componha a despesa bruta com pessoal, especificamente a despesa custeada por tal recurso, mas não o recurso em si. Assim como também não será considerado recurso vinculado à previdência para fins de identificação das despesas entendidas como “não computadas” na despesa com pessoal. A DCG informa que “a contabilização desses recursos e adequação ao que dispõe o MCASP será verificada ao longo da fiscalização das contas do exercício de 2023”, proposição a qual endossamos.

Quanto às receitas previdenciárias (contribuição patronal e dos servidores), foram observadas inconformidades não explicadas no controle das contribuições individualizadas dos segurados repassada pelos Poderes/Órgãos em relação aos registros no SIAFEM. No que tange ao pessoal civil, constatou-se divergência no 1º semestre de 2022 no total de R\$ 49.816,64, cerca de 0,0027% das contribuições dos servidores civis do RPPS e uma divergência de R\$ 8.303.833,54 mil, 2,78% das contribuições da Polícia Militar.

Dessa forma, em que pesem as medidas adotadas pela SPPREV para aprimorar o controle das receitas repassadas pelos órgãos públicos à Autarquia, reforçamos a proposta de recomendação da DCG à Instituição que 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

divergências encontradas entre seu sistema de gestão previdenciária e o SIAFEM.

No tocante à gestão de imóveis da SPPREV, figura no Balanço Patrimonial da Autarquia uma carteira imobiliária, com aproximadamente 877 imóveis, cuja quantidade destas propriedades permanece no mesmo patamar de 2021 e comparado ao ano de 2018, até se elevou. Assim sendo, fica comprometida a obtenção da melhor rentabilidade, visto que entre esses imóveis há preponderância de vagos ou invadidos, sem expectativa de gerar renda.

Sendo esse o cenário, ratificamos a recomendação da DCG que a 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.

Quanto ao **Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP)**, este atualmente conta com 10 contratos (6 concessões administrativas e 4 concessões patrocinadas), além de 2 contratos extintos (Linha 18 Bronze – CPTM e FURP – Planta de Produção Américo de Brasiliense).

Foi constatado que até o 6º bimestre de 2022, as despesas liquidadas totalizaram R\$ 4.508.587 mil, atingindo percentual de 1,96% da RCL, dentro do limite estabelecido pela lei, bem como as despesas anuais desses contratos, prevista para os próximos 10 anos, permaneceram abaixo do limite de 5% em cada um dos anos, conforme demonstrado no RREO 6º Bimestre/2022.

Estas despesas, em 2022, representaram mais que o dobro do registrado em 2021 (R\$ 2.241.258 mil), e tiveram aumento substancial, em termos percentuais, especialmente nos seguintes projetos: Linha 6 Laranja Metrô (475,28%); SIM - Sistema Integrado Metropolitano da RMBS - modalidade VLT (154,80%); FURP – Planta de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Produção Américo de Brasiliense (1.219,16%); Rodovia dos Tamoios e Contornos (92,70%).

O total de Ativos constituídos pelas Parcerias Público-Privadas, apurado em 2022 pela Contadoria Geral do Estado (CGE), é de R\$ 16.035.710 mil, e o valor total do Passivo é de R\$ 9.834.923 mil.

A DCG registrou aumento do Passivo Contingente, que passou de R\$ 38,11 bilhões em 2021 para R\$ 42,87 bilhões em 2022, o que representa um aumento de 12,5% no total dos passivos contingentes. As obrigações contratuais aumentaram 132,30% e os riscos não provisionados aumentaram 52,25% no período.

Foi constatado que a impropriedade relativa à divergência entre o valor da despesa orçamentária informada no BGE (R\$ 1,40 bilhão), e o montante registrado no Anexo 13 do RREO, Demonstrativo das Parcerias Público Privadas (R\$ 4,5 bilhões), apontada em exercícios anteriores, permanece, sendo que as informações acrescidas em nota explicativa, neste exercício, não se mostram suficientes para entendimento da diferença de valores.

Dessa forma, endossamos a recomendação reiterada pela DCG para que a Contadoria passe a apresentar, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis, como recorrentemente vem sendo recomendado em processo específico de acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Acessório 3.

Também foi apontado que o Conselho Gestor de Parcerias Público Privadas não realizou reuniões semestrais desde o ano de 2020, exigência introduzida pela Lei Estadual nº 11.688/2004, que tem como finalidade exigir do Presidente do Conselho Gestor e do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Secretário de Economia e Planejamento a prestação de esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas pelo órgão e apresentar os resultados auferidos no semestre, de cada parceria.

Corroboramos o entendimento da DCG, quanto à necessidade de retomada das reuniões, que possuem a finalidade de exigir do Presidente do Conselho Gestor e do Secretário de Economia e Planejamento a prestação de esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas pelo órgão e apresentar os resultados de parcerias auferidos no semestre.

Procedendo ao exame da distribuição de recursos por meio das **emendas parlamentares impositivas e demandas parlamentares voluntárias**, verificou-se que o total de R\$ 91.225.337 mil aprovados pela LDO como emendas individuais impositivas, de execução obrigatória, não foram objeto de execução orçamentária.

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

Quanto ao acompanhamento das recomendações emitidas no Parecer de Contas do exercício de 2021, a DCG verificou que foi atendida e implementada pelo Governo somente uma (01) recomendação das seis (06) emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

De nossa parte, considerando que não aconteceram avanços significativos, sobretudo na transparência dos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das demandas impositivas, reputamos pertinente propor sejam restauradas as advertências lançadas no parecer das Contas de 2020 para que o Estado adote providências no sentido de acatar as recomendações ainda não atendidas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

1. 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;
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;
3. Em relação às demandas parlamentares, implante mecanismo centralizador dos pleitos de recursos por parlamentares, independente da forma de entrada. Referido procedimento é essencial para garantir que os pleitos estão em acordo com a política pública e com programas e ações elencados pelo Poder Executivo;
4. Adote critérios objetivos e transparentes para distribuição de recursos a municípios e entidades privadas, incluindo como um dos eixos, a redução das diferenças regionais.
5. Dê transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.

Por fim, analisamos os **aspectos econômicos das fiscalizações operacionais**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

A Diretoria de Contas do Governador - DCG avaliou o desempenho operacional de alguns programas de governo e do desempenho de órgãos e/ou entidades da administração pública estadual, para verificar a efetividade dos objetivos, metas e prioridade, além da performance obtida com a alocação e uso dos recursos públicos.

Os trabalhos do Órgão Técnico contemplaram as fiscalizações de natureza operacional³⁸, que 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).

Ressaltamos que, muito embora esta Assessoria tenha como foco as ações atreladas a aspectos econômico-financeiros, a íntegra das análises procedidas pela DCG se encontra em detalhado laudo técnico apresentado no relatório consolidado no TC-5128.989.22-5.

Das fiscalizações procedidas, destacamos as que apresentaram achados mais relevantes, sob nossa perspectiva.

1. FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE REFORMAS EM PRÉDIOS ESCOLARES CONTRATADAS PELA FDE

Órgão/Entidade: Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE

Ressaltamos, preliminarmente, que em relação aos pontos que envolvem cálculos do percentual de aplicação no Ensino (art. 212 da CF; art. 255 da CE e FUNDEB), já foram avaliados no parecer constante do evento 106.1.

Além desse exame, o setor foi objeto de fiscalização de natureza operacional realizada pela DCG, que teve por objetivo

³⁸ A que examina a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

avaliar a aplicação dos recursos públicos referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola Estadual (PDDE Paulista), repassados pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo às respectivas escolas estaduais, por meio da Associação de Pais e Mestres - APM, cujo tema também foi abordado no mencionado parecer.

Dando prosseguimento na análise no âmbito do Ensino, também realizou a DCG fiscalização operacional que teve por objetivo avaliar a qualidade do planejamento realizado para as reformas de prédios escolares contratadas pela FDE, verificando, para isso, o cumprimento do escopo e do prazo, a qualidade dos serviços executados e a clareza e completude dos instrumentos licitatórios.

A fiscalização teve por escopo as obras contratadas pela FDE através do Convênio de Obras Prioritárias, visto que este convênio reúne reformas abrangentes e os prédios escolares beneficiados eram previamente definidos. Foram selecionadas 33 escolas que passaram por obras deste convênio para avaliação.

A dotação para manutenção e ampliação da rede física escolar era de R\$ 383,9 milhões em 2018 e mais do que quadruplicou até 2022, atingindo o montante de R\$ 1,6 bilhão.

Da análise da execução orçamentária, percebeu-se que o valor pago foi bastante descolado dos valores empenhados e liquidados (R\$ 487,3 milhões), visto que este representa apenas 49,0% do montante de R\$ 994,0 milhões liquidados. Foram comprometidos por empenho 97,9% da dotação atualizada de R\$ 1,0 bilhão, o que demonstra execução quase integral dos recursos.

No que se refere ao planejamento das intervenções para solucionar os problemas identificados, a primeira análise da fiscalização sobre as obras avaliadas teve como objeto os orçamentos e as medições.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Acerca dessa questão, a DCG constatou divergências significativas entre o disposto no orçamento e os serviços executados ao longo da obra, a partir dos itens de serviço contratados e executados, bem como a partir do montante previsto e gasto em cada grupo de serviços.

Apurou-se que dentre as centenas de itens nos quais se decompõem um orçamento, em média, não se executa 60,0% deles. A obra que mais concretizou os serviços previstos, ou seja, aquela que teve maior precisão na especificação dos serviços necessários, teve ainda mais de 1/3 dos itens não executados (33,9%), o que significa que a grande maioria dos serviços planejados não foram efetivados durante a reforma. Na outra extremidade, a obra com maior divergência teve 85,4% dos seus itens não executados.

Verificou-se, também, que em média 32,5% do valor gasto na obra é consumido com serviços não previstos; no caso extremo observado, quase 60% (59,6%) do valor da obra foi empregado em serviços que não constaram no orçamento detalhado.

A segunda análise tratou da comparação do montante alocado no orçamento para cada um dos 16 grupos de serviços com o montante medido.

Do levantamento efetivado, constatou-se, numa análise pormenorizada no nível de grupo de serviços, que o edital é bastante impreciso e o montante dos recursos executados diverge quase sempre do valor orçado além do desvio esperado. Em 6 dos 16 grupos de serviços, todas as obras analisadas tiveram desvio superior a 10%, precisão esperada de um orçamento base para licitação.

Concluiu-se, portanto, que o orçamento elaborado é impreciso, face às divergências significativas entre o Orçamento Detalhado constante do edital e as medições dos serviços executados, pois o orçamento não especifica com precisão os serviços necessários à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

solução dos problemas identificados, não os quantifica adequadamente ou não inclui aquelas intervenções prioritárias que acabam sendo realizadas durante a obra.

No aspecto da qualidade da execução das obras, a DCG identificou que, em diversos casos, ainda durante a obra ocorreram sinais de que as intervenções realizadas não foram eficazes no provimento da solução e, apesar disso, as obras foram recebidas.

Como destaque, foi observada pela fiscalização a baixa qualidade da pintura de algumas escolas logo nas primeiras inspeções realizadas.

Com relação ao montante e a representatividade das despesas com pintura nas obras analisadas, o orçamento para o grupo 15 – Pintura para as 32 obras concluídas totalizou R\$ 6,7 milhões, o que corresponde a 14,2% do orçamento total de R\$ 47,3 milhões. Este grupo foi o segundo em alocação de orçamento.

Notou-se que as paredes usualmente não são tratadas antes da pintura e mesmo em pinturas recentes se observou manchas de infiltração. Não é comum a remoção das camadas anteriores de tinta, o que faz com que não haja muita aderência da tinta nova. Em 63,6% dos orçamentos das escolas visitadas (21 de 33) não foi previsto serviço relativo à remoção de pintura anterior e em 45,5% das obras realizadas (15 de 33) não foi executado qualquer serviço em qualquer medida de remoção de camadas anteriores de tinta.

Ainda, ao longo das inspeções in loco foram identificados diversos casos em que a pintura realizada apresentava problemas como marcas de infiltração, desbotamento ou mofo. Pelo que se constatou, estes defeitos eram consequência da não realização de etapas prévias ou posteriores à pintura para garantir sua durabilidade, da baixa qualidade do serviço realizado ou da tinta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

empregada ou, ainda, efeito colateral de intervenções ineficazes efetuadas durante as revisões e reformas das coberturas.

Os achados da DCG permitem concluir que a deterioração rápida implica ineficiência na gestão dos recursos, uma vez que, em período inferior ao razoável, nova pintura terá que ser realizada pela própria escola.

Diante desse o cenário, reputamos pertinente corroborar a recomendação da DCG à Fundação para o Desenvolvimento da Educação que:

- 1. Revise e atualize o escopo da obra e o seu orçamento sempre que o lapso temporal entre a vistoria que originou o Processo de Intervenção e a licitação for significativo, valendo-se inclusive de informações obtidas nas inspeções periódicas para excluir intervenções que se tornaram desnecessárias e incluir outras prioritárias, urgentes ou que atendam a conveniência da comunidade escolar.**
- 2. No planejamento da obra e na elaboração do orçamento, preveja e inclua as etapas e serviços necessários para garantir que a pintura seja aderente e duradoura e exija que estes serviços sejam efetivamente executados.**
- 3. Elabore os orçamentos de forma estruturada, de modo que os itens de serviço que os compõem fiquem organizados de acordo com os ambientes a serem reformados ou com os objetivos pretendidos e inclua este conteúdo nos editais de contratação de reforma.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL SOBRE A EXPANSÃO DO PROGRAMA DE ENSINO INTEGRAL - PEI

Órgão/Entidade: Secretaria Estadual da Educação - SEDUC

A DCG realizou fiscalização operacional objetivando avaliar o Programa Ensino Integral (PEI), a cargo da Secretaria da Educação, com foco especial no processo de expansão realizado desde 2019. Foram analisadas evidências quanto à qualidade do planejamento e da execução dessa expansão, de modo a averiguar a sustentabilidade da política rumo à pretendida universalização do Programa no horizonte de 2030, bem como o cuidado na correta implementação de aspectos específicos à proposta pedagógica do PEI nas escolas estaduais.

Característica básica do Programa, o PEI exige mais horas-aula por cada aluno. Conseqüentemente, todos os custos operacionais das escolas do modelo são alterados, e o impacto orçamentário deve ser considerado para a sustentabilidade da expansão do Programa.

As análises recaíram, em específico, ao Programa Orçamentário 0800 – 'Educação Integral oferecia aos alunos', ao qual se atrela, nas Leis Orçamentárias Anuais, à atividade de código 6136 – 'Implementação da educação integral na rede estadual'. Essa atividade somou uma execução de R\$3,38 bilhões desde 2019, sendo 96,8% desse valor referente a despesas com Pessoal e Encargos. Assim, é uma ação voltada basicamente ao financiamento dos funcionários atrelados às escolas do PEI, sem incluir despesas de capital ou despesas correntes relevantes, não refletindo, portanto, a integralidade dos custos do Programa e, certamente, sem incluir investimentos na infraestrutura das escolas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Segundo estimativa da SEDUC acerca dos custos do Plano de Universalização do PEI, o incremento das despesas com folha de pagamento representaria 87% do aumento nos custos operacionais da Pasta. Os outros 13% estariam a cargo dos custos de limpeza, alimentação e transporte.

Apurou a DCG que o dispêndio médio de 2021 com um aluno, considerando recursos humanos e serviços escolares, em uma escola de tempo parcial foi de R\$ 5.048,00, ao passo que um aluno em tempo integral resultou em um dispêndio médio de R\$ 8.165,00, um valor 62% maior.

Foi levantado pela SEDUC que a expansão da rede física (9.422 novas salas de aula em escolas existentes, e mais 213 novas escolas) representa um custo adicional de R\$ 3,6 bilhões em obras e mobiliário, sendo R\$806.667 por sala de aula adicional — valor obtido a partir da divisão do custo-padrão (R\$9,68 milhões) de uma escola com 12 salas. No caso de um cenário de não-universalização do PEI, restringindo o programa a 95% da rede até 2030, esse custo cairia para R\$2,1 bilhões.

De acordo com a DCG, no quadriênio de 2019-2022, foi investido pelo Estado na ampliação e manutenção da rede física (onde também se incluem pequenos reparos) o valor total de R\$ 1.140.503.661.

No entanto, dos valores liquidados nessas atividades, os que se referem efetivamente a despesas de capital, ou seja, adição de patrimônio - como a ampliação ou construção de prédios escolares - foram apenas R\$111,3 milhões, correspondentes a apenas 9,8% do total.

Veja-se que a maior parte dos recursos são destinados a reformas e conservação de prédios como existem hoje,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

não tendo sido costumeiro à SEDUC empreender ampliação na sua rede física.

Esse cenário induz a percepção de que empreender os valores de R\$2,1 bilhões ou de R\$ 3,6 bilhões para ampliação da capacidade da rede estadual em cada cenário de expansão do PEI, seria um esforço bastante discrepante do que tem sido feito pela SEDUC nos últimos anos.

Por fim, depreendeu a DCG que os valores e a estratégia de investimentos do plano de universalização para a expansão de vagas na Rede física apresentado pela SEDUC possuem as seguintes falhas: (i) compromete indiscriminadamente os ambientes de aprendizagem das escolas, subestimando, portanto, a real necessidade de ampliação de salas; (ii) superestimativa da possibilidade de expansão de unidades escolares existentes; e (iii) utilização de custos padronizados tanto para ampliação de salas em escolas existentes como de construção de novas escolas, sem levar em consideração qualquer informação das variações regionais de custos.

Em face do exposto, considerando que os valores estimados de R\$3,6 bilhões ou de R\$2,1 bilhões mostram-se irrealis e imprecisos, inadequados para nortear um processo sustentado de expansão do PEI, sugerimos, na esteira da recomendação proposta pela DCG à Secretaria Estadual da Educação que:

Produza estudos sobre providências necessárias, com o levantamento de seus custos, para viabilizar a sustentabilidade do planejamento de expansão do PEI, bem como para a melhoria da atratividade e retenção de servidores do Quadro de Apoio Escolar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE PRONTUÁRIOS ELETRÔNICOS

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Saúde e Prodesp – Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo.

A fiscalização operacional teve por objetivos: i) identificar o alcance de implementação do Programa Saúde para São Paulo (S4SP) nos seus dez anos de existência, vinculando-o aos investimentos suportados pelo Estado de São Paulo; ii) avaliar a efetiva informatização de dados em saúde que produzam prontuários de paciente em formato eletrônico; e iii) verificar a viabilidade de criação da história clínica digital dos pacientes da rede pública paulista.

Quanto aos aspectos orçamentários relacionados ao objeto do trabalho da fiscalização, identificou-se o **Programa 0930** - Atendimento Integral e Descentralizado no SUS no Estado de São Paulo (Ação 4850 - Atendimento Ambulatorial e Hospitalar na Rede Própria do Estado) e **Programa 0933** - Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (Ação 2604 - Prontuário Clínico Digital - História Clínica).

Constando como **Beneficiários** os Pacientes e corpo clínico dos diferentes serviços/equipamentos de saúde do Estado de São Paulo, no Plano Estadual de Saúde - PES 2020-2023 (Diretrizes, Objetivos e Indicadores), o objeto da fiscalização está vinculado com a meta D5.4.6 - Estruturar o prontuário resumido do paciente, organizados por evento clínico e Meta D5.4.8 - Implantar o sistema de informática (S4SP) para a gestão hospitalar.

Em relação à Meta D5.4.6 - Estruturar o prontuário resumido do paciente, organizados por evento clínico, foi inserido no PPA o Produto 1482 - História Clínico Digital, composto por dois **indicadores**: 3049 - número de acessos ao visualizados clínico (Tipo PPA) e 3704 - número de cidadãos com histórico clínico digital (Tipo LOA), cujas metas estabelecidas para cada um foram as seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Figura 1 - Indicadores do Produto 1482

PRODUTO: HISTÓRIA CLÍNICO DIGITAL				
Finalístico				
INDICADOR DE PRODUTO	VALOR MAIS RECENTE	PERÍODO DE REFERÊNCIA	FONTE DA INFORMAÇÃO	META AO FINAL DO PPA
NÚMERO DE ACESSOS AO VISUALIZADOR CLÍNICO (unidade)	não disponível		ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	110.000
NÚMERO DE CIDADÃOS COM HISTÓRICO CLÍNICO DIGITAL (unidade)	não disponível		BASE DE DADOS DO SISTEMA	3.500.000

Relatório DCG (Evento 99.16 - fl. 37)

Conforme observou a equipe técnica da DCG, existe a correlação do Indicador PES 2020-2023 nº 91 – pacientes com histórico clínico digital com o Indicador PPA nº 3704 - número de cidadãos com histórico clínico digital, todavia divergindo quanto à fixação de metas a serem alcançadas ao final do período: 3.200.000 e 3.500.000, respectivamente.

No que concerne à Meta D5.4.8 - Implantar o sistema de informática (S4SP) para a gestão hospitalar, as despesas com a implantação e manutenção do sistema S4SP foram vinculadas ao Programa 0930 - Atendimento integral e descentralizado no SUS no Estado de São Paulo, Produto 1083 - atendimentos de saúde de alta e média complexidade da adm. direta e indireta, Subfunção 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial, o qual abrange amplas atividades dos hospitais, como consultas, atendimentos ambulatoriais, de urgência e de emergência, internações clínicas e cirúrgicas, terapias, exames, não possuindo, em PPA, indicador específico.

Em nível de planejamento de curto prazo, a Lei Orçamentária Anual (LOA) traz a fixação das despesas necessárias ao atendimento dos objetivos estratégicos traçados, por intermédio das alocações de recursos nos programas, organizados em ações, produtos e respectivos indicadores.

A LDO 2022³⁹ fixou meta com a seguinte descrição: Implantar Histórico Clínico Eletrônico em 2 Hospitais do DRS 1

³⁹ Lei nº 17.309, de 30 de dezembro de 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Administrados pela Secretaria de Estado da Saúde. Na LOA 2022⁴⁰, não se incluiu meta de implantação em hospitais, mantendo-se o referencial a quantidade de idadão alcançados, conforme anos anteriores, cuja meta é de 1 milhão de Cidadãos com História Clínica Digital. Para tanto, alocou inicialmente a quantia de R\$ 30 milhões.

Passando-se à avaliação da implementação do Programa Saúde para São Paulo (S4SP), o trabalho de fiscalização buscou identificar a concretização de resultados desde o noticiado lançamento em 2013, que eram 11 unidades usuárias do sistema e outras 40 “em implantação” e “a implantar”, sendo que para o primeiro grupo, identificou-se alocação de custos iniciais de **aproximados R\$ 2,8 milhões**.

A análise da DCG apurou que as implantações não se consolidaram conforme previsto no início do Programa Saúde para São Paulo, por não alcançarem a rede de hospitais de gestão indireta e as redes públicas de saúde municipais, e por obter real utilização em apenas 56% dos equipamentos de saúde de gestão direta.

Outro ponto avaliado refere-se à gama de investimentos aplicados na solução tecnológica S4SP, cujo trabalho de fiscalização identificou não só restritamente o custo atrelado à fase de implantação, como eminência, mas também suas decorrentes manutenções, sustentações e suporte técnico, explorando as ferramentas de controle instituídas para monitoramento do binômico aplicação-resultado.

Conforme observado na fiscalização operacional, a cada ajuste a Resolução Conjunta SGGE/SEP/SF/PGE nº 1, de 08/10/1999 determina, entre outros, realizar a compatibilidade de preço, todavia, embora houvesse conformidade, a justificativa para

⁴⁰ Lei nº 17.498, de 29 de dezembro de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

contratação dos serviços desde 2014 é praticamente a mesma, indicando carência de gestão articulada ao avanço das soluções.

Sobre a métrica adotada aos serviços do sistema S4SP, a Prodesp apresenta sua proposta de preço valorada com base em homem-hora, em que se estima a quantidade de recursos humanos necessários ao objeto contratado para o período de vigência pactuado.

No entanto, verificou a equipe técnica da DCG que a medição para aferição de serviços executados tem-se mantido com base em homem-hora em todo período de contratação, em contraposição ao já reiteradamente recomendado por este Tribunal de Contas⁴¹, de se adotar método mais favorável à fiscalização.

Consoante explicitado no relatório da DCG, a origem da solução sistêmica S4SP se baseia na utilização do sistema SI³, o qual é objeto de acordo de cooperação técnico-científica e administrativa em sistemas de informação em saúde, são os Convênios FZ/Prodesp, assinados em 2011, 2017 e 2022, cujos valores declarados pela Prodesp transferidos à FZ como contrapartida à disseminação do SI³ somaram ao longo da vigência dos três convênios até o encerramento do exercício de 2022 o valor de **R\$ 804.349,12**.

Todavia, constatou a DCG que não foi identificada existência de Planos de Trabalhos no período de 2012 a 2022. Pode-se verificar apenas uma gama de termos de aceite e requisições de serviços, sem discriminação em sua maioria, da unidade beneficiada para fins de pagamentos.

Quanto ao controle de faturamento, apurou-se que a Prodesp não relacionou o Hospital beneficiado a cada nota fiscal de Especificação Técnica ou PD, alegando não ser possível "*referenciá-los às notas fiscais emitidas, pois se trata de um projeto em andamento*

⁴¹ Ex: TC 34698/026/14, TC-1942/026/15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

desde 2012, sendo que a planilha envolve quase 2 mil linhas. Além disso, a depender do caso, uma mesma nota fiscal pode se referir a um serviço prestado a mais de um hospital".

Muito embora os serviços faturados favorecessem ao conjunto sistêmico, causa preocupação que a companhia não possua registros dos custos de realização das etapas de implantação (gap, reuniões, vistorias) por unidade, que exigiram aceitação pela contratante para pagamento.

Dessa forma, ressaltamos que a inexistência de dados individualizados e controle de alocação de custos limitam as intencionadas análises de individualização de gastos por hospital na fase de implantação.

Nesse diapasão, destacamos que a DCG projetou estimativas de gastos para as unidades identificadas nos seus trabalhos de fiscalização, tendo verificado o valor relevante investido em cada unidade, destoante e incompatível com a atual fase de maturidade alcançada e com a efetiva utilização do sistema, tanto pelas unidades transferidas no período à gestão de terceiros como por aquelas de gestão direta da SES.

Em resumo, o nível de investimento pela SES ensejaria o S4SP numa maior escala de maturidade, com o efetivo funcionamento do Prontuário Eletrônico, em substituição ao prontuário em papel, em alguma unidade.

Prosseguindo, no que concerne à Gestão de Desempenho das Contratações, anotou a DCG que as despesas com S4SP não possuem rastreabilidade dentro das peças orçamentárias, pois sua vinculação esteve englobada em programas robustos da Secretaria sem meta e indicadores específicos, e atualmente estão atreladas à segunda maior 86 Ação da SES, a 4850 - Atendimento Ambulatorial e Hospitalar na Rede Própria do Estado, cujo Indicador de Produto é 2060



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

- Número de Atendimentos Ambulatoriais e Hospitalares realizados pela Administração Direta e Indireta.

A pesquisa aos Indicadores de Produto e de PPA correspondentes às ações orçamentárias definidas em cada contratação infere desestruturação gerencial-orçamentária do programa tecnológico.

Consoante registrado pela DCG, os valores executados no processo nº 202135446 impossíveis de serem distinguidos pelo SIGEO conforme o serviço Contratado; o total de desembolsos para os serviços de sustentação/manutenção do S4SP até 2022 é de **R\$ 10.312.179,00**, conhecido somente pela prestação de informações da COF/SES à fiscalização.

Destarte, a ausência de Indicador de Produto/Programa atrelados à implantação no passado e à sua manutenção atualmente comprovam a inexistência de parâmetros de avaliação que atribuisse informações estratégicas ao nível institucional para a gestão de desempenho do Programa Saúde para São Paulo em mais de uma década de existência. O que retrata um processo perene e contínuo de despesas sem criticidade operacional.

Relativamente à análise do método de aferição das implantações em peças próprias de gestão da saúde pública estadual, os Planos Anuais de Saúde, ressaltou a DGC que a atuação do Conselho Estadual de Saúde no controle e acompanhamento do desempenho da Meta D5.4.8 não produzem efeitos materiais, sendo inócuas e desassociadas da contratação, configurando um aparente controle de resultados em que se permite perpetuação das deficiências gerenciais.

No que se refere à implementação da Ação orçamentária 2604 - Prontuário Clínico Digital - (História Clínica), constituída no planejamento público de 2020, previu-se o alcance de 1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

milhão de novos cidadãos com histórico clínico digital, sob custo inicial de R\$ 30 milhões. Além disso, em LDO 2022 fixou-se meta/prioridade com a seguinte descrição: Implantar Histórico Clínico Eletrônico em 2 Hospitais do DRS 1 Administrados pela Secretaria de Estado da Saúde.

A dotação inicial foi suplementada em R\$ 108.011.042,00 e, durante o segundo semestre, reduzidos a zero.

Todavia, relatou a DCG que, por se encontrar em fase de planejamento, não foi possível fazer a medição quadrimestral, segundo a Secretaria.

Ao final do ciclo PES 2020-2023 previa-se a criação da história clínica digital de 3.200.000 cidadãos, enquanto o Indicador PPA estimou alcance de 3.500.000 pacientes da rede pública estadual. Saliente-se que mesmo afastando-se a divergência de planejamento, fato relevante é que completados 75% do período, nenhum resultado parcial se verifica.

Tendo em perspectiva as apurações efetuadas pela DCG, vê-se que constitui um projeto robusto cuja abrangência pretendida visa incluir todo o cidadão que tiver qualquer interação com o sistema público de saúde do Estado de São Paulo, seja ele municipal, estadual ou federal.

Por outro lado, encontra-se sua gestão, retratada com atraso de dois anos, ou em outra acepção, desprovida de etapas de planejamento factíveis, incompatível, no mínimo, com o Princípio orçamentário do Realismo Fiscal e sua Função Alocativa.

À vista do retrato sobre o alcance de implementação do Programa Saúde para São Paulo (S4SP) e a efetiva informatização de dados em saúde, entendemos que a matéria merece especial atenção do Poder Público, de modo que nos perfilamos à DCG, nas seguintes propostas de encaminhamento:

À Secretaria de Estado da Saúde que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

1. **Estruture a fixação de metas e de despesas das contratações de solução tecnológica de informatização das unidades hospitalares (atualmente S4SP) nas peças orçamentárias da Secretaria, de modo a individualizá-la em ação específica.**

2. **Garanta a correspondência das metas fixadas em peças de planejamento em saúde (PES/PAS correspondentes) com as metas orçamentárias referentes à Ação 2604 (História Clínica Digital).**

À Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp) que:

1. **Comprove, para os serviços precificados com base em homem-hora, a efetividade dos serviços prestados de modo que viabilize a adequada verificação.**

CONCLUSÃO

Sob a ótica econômico-financeira, entendemos que as contas em análise estão em condições de receber **parecer favorável com ressalvas**, sem prejuízo das **recomendações** propostas no corpo desta manifestação, tendo em vista o quadro de equilíbrio fiscal verificado neste exercício, em razão dos **resultados orçamentário, financeiro e patrimonial positivos** obtidos, na ordem de R\$ 9,31 bilhões, R\$ 6,72 bilhões, e R\$ 34,42 bilhões, respectivamente, influenciados pela expansão da arrecadação de receitas de um modo geral, em virtude da continuidade da retomada econômica no exercício em exame. Também destacamos o aumento de 30,61% nas **despesas de capital**, em valores nominais, denotando expansão do montante destinado a investimentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

TC-5128.989.22-5

Ressaltamos também que o Estado de São Paulo experimentou **crescimento do PIB** na ordem de 2,8% em 2022, em relação a 2021.

Oportuno acrescer que a Administração engendrou esforços a fim de cumprir grande parte das recomendações estampadas na análise das contas do exercício anterior, ainda que algumas permaneçam não completamente atendidas.

Por outro lado, entendemos que as contas mereçam **ressalvas** devido às impropriedades verificadas na análise do item **Renúncia de Receitas**, especialmente em relação ao retrocesso apontado pela DCG, decorrente da volta de alegação de sigilo de informações pela Administração Estadual, e das impropriedades reincidentes relativas à quantificação da renúncia de receita decorrente de benefícios de natureza tributária, ao reconhecimento contábil dos montantes envolvidos, bem como ao atendimento parcial às recomendações exaradas por esta Corte em exercícios anteriores.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.

ATJ, em 15 de maio de 2023.

[Redação]

[Redação]

[Redação]

[Redação]

[Redação]

[Redação]