



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



PROCESSO: TC-005174.989.24-4

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: DR. TARCÍSIO GOMES DE FREITAS

EXERCÍCIO: 2024

RELATORIA: EXMO. CONSELHEIRO DIMAS RAMALHO

Senhora Assessora Procuradora Chefe:

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2024, enviadas a esta e. Corte em 30/04/2025, e aqui apresentadas por via do Ofício GG. TF. nº 10/2025, 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 153, baseou-se nos seguintes aspectos: Peças de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO e LOA); Monitoramento de Emendas Parlamentares Impositivas e Voluntárias; Peças Contábeis apresentados no Balanço Geral do Estado; Gestão da Dívida Ativa; Gestão da Dívida Pública – Acordo de Renegociação da Dívida; Precatórios, Obrigações de Pequeno Valor e Depósitos Judiciais; Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização; Gestão da Previdência Social dos Servidores; Responsabilidade fiscal e financeira (Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Gestão de pessoal, Transparência Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde); e Fiscalização de Benefícios Fiscais e Renúncia de Receitas; bem como no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



minucioso trabalho consubstanciado em laudos técnicos, frutos das auditorias de natureza operacional.

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 Técnica Jurídica - ATJ.

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

De plano, necessário destacar que as inconsistências detectadas e que, consideradas relevantes, levaram a emissão de opinião por parte da DCG, a qual endossamos, de que as Demonstrações Contábeis do Estado de São Paulo, exercício de 2024, não refletem a sua realidade patrimonial e/ou representam elevado risco à integridade do patrimônio público.

Em apertada síntese, o órgão técnico elenca uma série de impropriedades encontradas nas Demonstrações Contábeis, bem como nas análises efetuadas, tais como: Existência de saldos iniciais distorcidos, uma vez que as Demonstrações Financeiras de 2023 foram publicadas com graves erros e distorções, como constou na instrução do exercício anterior; Inexistência de informações completas, atualizadas e verificáveis/auditáveis referente aos saldos contabilizados como Imobilizado; Depósitos Judiciais sem controle adequado e nem conciliado com as informações da instituição financeira; Existência de mais de R\$ 4,6 bilhões registrados em duplicidade no estoque de Dívida Ativa; Existência de distorções nas contas de Provisões; Insuficiência no montante destinado ao pagamento de precatórios, conforme previsão do Plano de Pagamento aprovado pelo TJSP, para quitação até o prazo limite do regime especial (ano de 2029), além de possível superavaliação deste passivo; Existência de relevante parcela de receitas sendo renunciadas, sem transparência e sem mensuração tempestiva que permita o reconhecimento contábil adequado; Aumento anual no registro de relevante montante de insuficiência financeira no Regime Próprio de Previdência; Existência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



impropriedades na constituição do Fundo Estadual de Saúde (Fundes); e Não atendimento a legislação de regência pelo Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (Siafic).

A par das inconsistências verificadas nas Demonstrações Financeiras, e da constatação de que as respectivas Notas Explicativas são omissas sobre todas elas, partilhamos do seguinte entendimento da DCG:

Da forma como são apresentadas, os gestores e os responsáveis contábeis assumem responsabilidade sobre a ausência de controles administrativos, na medida em que assumem como corretos os números apresentados, comentam as variações ocorridas entre saldos de um exercício para o outro e **dão transparência a uma situação patrimonial sabidamente equivocada, sem adequada ressalva.**

Assim, consideradas referidas impropriedades, tratadas detalhadamente nesta manifestação, esta área técnica propõe Ressalvas sobre as contas em comento.

Em relação às peças de planejamento orçamentário, inicialmente e especificamente quanto ao **Plano Plurianual - PPA** relativo ao quadriênio de 2024/2027, o qual foi instituído pela Lei nº 17.898, de 9 de abril de 2024, e que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, a DCG, buscou avaliar a qualidade e a confiabilidade das informações de desempenho, como metas e resultados intermediários, constantes do Plano e nos resultados alcançados pelos programas finalísticos analisados. Constatou-se, nesse processo, a existência de divergências entre as execuções orçamentárias previstas e os produtos efetivamente entregues à sociedade, especialmente nos indicadores de produto, que mensuram a entrega de bens ou serviços. Adicionalmente, verificou-se que, nos indicadores de resultado, responsáveis por mensurar o impacto ou as mudanças nas condições da sociedade, ocorreu certa descaracterização do planejamento inicial.

As inconsistências identificadas na relação entre metas planejadas e resultados alcançados constituem um ponto crítico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Recomendações anteriores, exaradas nos Pareceres Prévios das Contas Anuais do Governador, referente aos exercícios de 2021 a 2023¹, já apontavam para a necessidade de aprimoramentos no planejamento orçamentário e no PPA, incluindo a proposição de indicadores de medição de resultados, a garantia de coerência entre resultados, indicadores e metas, e o equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, mantidas sob permanente vigilância. Também foi recomendado justificar de modo claro e abrangente as alterações metodológicas de planejamento para preservar a comparabilidade e a interpretação dos resultados, e envidar esforços para preservar a conexão indispensável entre os recursos financeiros desembolsados e os produtos e serviços entregues, e o fortalecimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação.

Não obstante essas recomendações e os aprimoramentos buscados ao longo dos exercícios, a equipe de auditoria verificou que, **dos 102 programas, 43 estão em desacordo com o estabelecido no Artigo 11 da lei que instituiu o Plano Plurianual, no que se refere às metas dos indicadores**

¹ 2021 (TC-004345.989.21):

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

2022 (TC-005128.989.22):

2.2 Avaliação de desempenho orçamentário: Na elaboração das Leis Orçamentárias, em especial o PPA 2024-2027, proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas, viabilizando a busca por equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, meta que deverá ser mantida sob permanente vigilância. Ponderamos que, a coerência entre resultados de indicadores e metas e a sua vinculação com o produto que será disponibilizado à sociedade, assim como o resultado almejado, além do equilíbrio entre a dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento focado em resultados.

2023 (TC-005272.989.23):

1.4 Justifique de modo claro e abrangente as alterações metodológicas de planejamento, de maneira que a comparabilidade e a interpretação dos resultados sejam preservadas.

1.5 Esforce-se por preservar a indispensável conexão entre os recursos financeiros desembolsados e os produtos e serviços entregues.

[...]

1.7 Fortaleça o Sistema de Monitoramento e Avaliação, mediante o uso de indicadores técnicos, o aperfeiçoamento do SimPPA, quanto à capacidade de análise histórica, à visualização gráfica e à personalização dos relatórios gerenciais, e o regimento padronizado dos procedimentos de monitoramento e avaliação.

1.8 Mantenha um programa contínuo de treinamento visando à capacitação dos servidores em gestão de projetos.

1.9 Mantenha registro histórico sobre interações que envolvam atividades relacionadas ao planejamento de programas e sua execução.

1.10 Implante um sistema de accountability que vincule a avaliação de desempenho dos gestores de programas aos resultados alcançados em comparação às metas estipuladas no PPA.

1.11 Forneça os meios necessários ao desenvolvimento de indicadores que reflitam com precisão os resultados dos programas governamentais e sirvam de fonte confiável de dados para a produção do PPA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



de resultado e de produto. Esta constatação, aliada às divergências identificadas nos indicadores de produto – instrumentos essenciais para mensurar a entrega de bens e serviços à sociedade – evidencia inconsistências entre o planejamento estabelecido e a execução orçamentária e física observada. Tais achados apontam para uma certa descaracterização do planejamento inicial previsto no PPA.

Para ilustrar as discrepâncias identificadas, a equipe de auditoria apresentou quadros detalhados para programas específicos. Um exemplo concreto que ilustra a desconexão entre o resultado físico alcançado e a execução orçamentária é a AÇÃO 2301 - RENASCE TIETÊ, especificamente em relação ao indicador de produto VOLUME DESASSOREADO, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Exemplo de Execução Física e Orçamentária da AÇÃO 2301 no PPA (Indicador Volume Desassoreado)

PRODUTO (Classificação)	INTEGRA TIETÊ (F)					
INDICADOR DE PRODUTO	VOLUME DESASSOREADO - TIETÊ METROPOLITANO E PINHEIROS (metro cúbico)					
AÇÃO	2301 - RENASCE TIETÊ					
META PPA 2024 (A)	RESULTADO PARCIAL (B)	% META (B) / (A)	DOTAÇÃO INICIAL (C)	DOTAÇÃO ATUAL (D)	LIQUIDADO (E)	% (E) / (D)
771.819	1.439.883	186.56%	173.447.979	171.315.202	15.641.764	9.13%

Fonte: Tabela 7 à fl. 24 - Relatório DCG – Evento 153.2

Como se observa na Tabela 1, a meta física do indicador "VOLUME DESASSOREADO" foi amplamente superada em 2024, atingindo 186,56% do previsto, enquanto a despesa liquidada associada a esta ação correspondeu a apenas 9,13% da dotação atual. Este expressivo descompasso entre o percentual de execução física/resultado (186.56%) e o percentual de execução orçamentária (9.13%) em 2024, para esta ação, sinaliza uma falta de coerência entre os recursos financeiros utilizados e os produtos entregues, fragilizando o conceito de orçamento orientado por resultados e corroborando a percepção de descaracterização do planejamento, afastando-se do equilíbrio entre execução física e orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Tais inconsistências podem resultar em uma **descaracterização do planejamento**, pois, se os indicadores de resultados ou produtos são alcançados de forma desalinhada com os planos iniciais, isso pode indicar falta de controle ou compreensão sobre o impacto efetivo das ações. Isso, por sua vez, pode levar a revisões de estratégia inadequadas ou à complacência. A DCG já relatou, em exercícios anteriores, que tais inconsistências afetam a capacidade de cumprimento dos objetivos estabelecidos pelas metodologias orientadas por resultados.

Conforme observado, a descaracterização do planejamento inicial nos indicadores de resultado é um problema recorrente que compromete a efetividade do PPA como ferramenta de gestão. Esta descaracterização está intimamente ligada à falta de alinhamento entre os resultados operacionais e as metas estipuladas. A análise da DCG, endossada por esta Área Técnica, aponta que a não preservação da conexão entre os recursos financeiros desembolsados e os produtos e serviços entregues contribui para este cenário. Em 2022, a impossibilidade de distinguir valores executados por serviço contratado em sistemas como o SIGEO, e a dificuldade em vincular desembolsos totais a serviços contratados, já indicavam uma possível desestruturação gerencial-orçamentária.

Um fator que agrava a descaracterização do planejamento é a prática de alterações orçamentárias excessivas ao longo do exercício, que, embora a autorização genérica para tais alterações tenha sido introduzida em atendimento a recomendações anteriores, pode quebrar o equilíbrio entre as peças de planejamento (LOA, LDO e PPA). Recomendações pretéritas, que ainda persistem "Em implementação"², visam justamente aprimorar o planejamento orçamentário para evitar ajustes abruptos e desvios.

As inconsistências identificadas no Planejamento Plurianual refletem dificuldades no redirecionamento estratégico das ações governamentais. Embora o PPA estabeleça um plano de longo prazo, a falta de

² Evento 153.3, fl. 186 – Quadro 21 - Ressalvas/Determinações e Recomendações dos Pareceres Prévios das Contas do Governador 2023 e não atendidos de exercícios anteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



indicadores consistentes e metodologias bem definidas dificulta a avaliação precisa do alcance dos objetivos e a identificação da necessidade de ajustes estratégicos. Decisões baseadas em dados falhos podem perpetuar ineficiências.

A análise do Anexo de Metas e Prioridades da LDO, que deve orientar a elaboração da LOA e focar a ação governamental nos objetivos estratégicos do PPA, revelou que, a partir da LDO 2022³, houve uma associação genérica das metas aos objetivos estratégicos, sem relacionar programas ou produtos. Essa desvinculação compromete o papel do Anexo em guiar a elaboração da LOA e leva a um planejamento orçamentário desalinhado com as prioridades imediatas. Tal desalinhamento impacta a eficácia na execução dos objetivos estratégicos de longo prazo e evidencia uma dificuldade em traduzir a estratégia em ações concretas e mensuráveis.

Recomendações anteriores, datadas de 2022, para incorporar metas específicas e quantificáveis para cada ação e programa no Anexo de Metas e Prioridades, destacando áreas prioritárias e detalhando ações, permanecem "Em implementação"⁴. A manifestação da SFP, informando esforços para aperfeiçoar os indicadores de desempenho do PPA⁵, e a informação da CGE sobre o acompanhamento das recomendações de auditorias operacionais de 2023⁶, indicam que a questão do aprimoramento da gestão orientada por resultados e a superação das dificuldades no redirecionamento estratégico ainda estão em processo de atendimento. O percentual de recomendações "Não implementada" (46%) ou "Em implementação" (21%) das auditorias financeiras e orçamentárias de 2020 a 2023⁷ corrobora a persistência dos desafios na implementação de melhorias na gestão e planejamento.

Tal informação da CGE sobre o acompanhamento das recomendações de auditorias operacionais é pertinente, pois estas auditorias –

³ TC-005272.989.23 – Evento 72.2, fl. 18.

⁴ Evento 153.3, fl. 216 – Quadro 21 - Ressalvas/Determinações e Recomendações dos Pareceres Prévios das Contas do Governador 2023 e não atendidos de exercícios anteriores.

⁵ Evento 153.3, fl. 186 – Quadro 21 - Ressalvas/Determinações e Recomendações dos Pareceres Prévios das Contas do Governador 2023 e não atendidos de exercícios anteriores.

⁶ Evento 153.3, fl. 225.

⁷ Evento 153.3, fl. 184 - Tabela 271 - Nível de atendimento das Ressalvas, Determinações e Recomendações das Auditorias Financeiras e Orçamentárias (2020 a 2023 – posição maio/2025).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



cujo objetivo inclui a avaliação do cumprimento dos programas de governo e o desempenho das entidades sob jurisdição desta Corte, buscando a coerência entre resultados, indicadores e metas –, frequentemente revelam deficiências nas peças orçamentárias de planejamento, identificam desvios ou inconsistências na execução orçamentária e/ou física de programas e respectivos resultados, e apontam desalinhamentos entre os resultados operacionais alcançados e as metas estipuladas. Tais achados e as recomendações deles decorrentes, são cruciais para aprimorar a gestão orientada por resultados e subsidiar o redirecionamento estratégico do PPA. Portanto, a avaliação do atendimento às recomendações dessas auditorias operacionais, em conjunto com as das auditorias financeiras e orçamentárias, fornece a base empírica para aferir a evolução na superação das fragilidades identificadas gestão do PPA.

O percentual de recomendações "Não implementada" (46%) ou "Em implementação" (21%) das auditorias financeiras e orçamentárias de 2020 a 2023, somado às constatações do acompanhamento preliminar das auditorias operacionais de 2023⁸, corrobora a persistência dos desafios na implementação de melhorias na gestão e planejamento.

Em suma, os achados da auditoria de 2024, analisados em conjunto com as manifestações e recomendações de exercícios anteriores, evidenciam que, apesar dos esforços, persistem desafios significativos na gestão do PPA, particularmente no que tange à **coerência entre planejamento e execução, à precisão dos indicadores e à efetividade do redirecionamento estratégico**.

Diante das análises realizadas, e em consonância com as propostas já formuladas por esta Corte de Contas, **reitera-se a necessidade de atendimento às seguintes recomendações, algumas das quais provenientes de exercícios anteriores e que permanecem pendentes:**

- **Indicadores de Programa e Produto: Propor indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando**

⁸ Tabela 271 e gráfico 30 - Relatório DCG – Evento 153.3, fls. 184/185.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



por sua adequação e coerência entre resultados de indicadores e metas, e pelo equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, mantidos sob permanente vigilância. Origem: 2021. Relevante para mitigar discrepâncias entre resultados e metas planejadas.

- **Metodologias de Planejamento:** Justificar de modo claro e abrangente as alterações metodológicas de planejamento, de maneira que a comparabilidade e a interpretação dos resultados sejam preservadas. Origem: 2023. Status: Em implementação. Essencial para evitar a descaracterização do planejamento.

- **Conexão Recursos-Produtos:** Esforçar-se por preservar a indispensável conexão entre os recursos financeiros desembolsados e os produtos e serviços entregues. Origem: 2023. Relevante para garantir a coerência da execução e evitar a descaracterização do planejamento.

- **Fortalecimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação:** Fortalecer o Sistema de Monitoramento e Avaliação, mediante o uso de indicadores técnicos, o aperfeiçoamento do SimPPA e o regramento padronizado dos procedimentos de monitoramento e avaliação. Origem: 2023. Fundamental para a detecção precoce de discrepâncias e para embasar o redirecionamento estratégico.

- **Equilíbrio entre Execução Orçamentária e Resultados:** Aprimorar o planejamento orçamentário, mediante análises detalhadas dos programas e o adequado uso do histórico de dados, antes de produzir a peça orçamentária. Origem: 2019. Status: Em implementação. Diretamente relacionado à mitigação de discrepâncias e à manutenção da integridade do planejamento.

Passando para análise da **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2024** (Lei nº 17.525, de 19/07/2023), 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 Auditoria, cujo resultado foi a identificação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



impropriedades 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 das alterações orçamentárias, levadas a efeito no exercício, também será abordada adiante, quando da análise da respectiva execução orçamentária.

De outra ótica, conforme obtemperado, os laudos atrelados a algumas auditorias 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:

AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE TRANSPORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO (ARTESP), SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA (SEMIL), SECRETARIA DA FAZENDA E PLANEJAMENTO (SFP) E SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTOS (SPI).

Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre o Programa Estadual de Concessões de Rodovias

Objetivo: Analisar o desenho institucional e o desempenho histórico do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, considerando, para tal, suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

Proposta de Encaminhamento:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP):

22. Identificar os projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovias para o quadriênio de cada Plano Plurianual, a partir de planos setoriais de desenvolvimento, estudando a inclusão dessa característica nos normativos que regem a elaboração do PPA;

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVE SP - AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO S.A.

Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre fomento ao desenvolvimento socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da concessão de crédito e microcrédito

Objetivo: Avaliar a eficácia das ações de fomento ao desenvolvimento socioeconômico, por meio da concessão de crédito e microcrédito a empresas e municípios do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Proposta de Encaminhamento:

Propostas aplicáveis à Desenvolve SP:

4. Aprimorar o planejamento e a definição das metas divulgadas nas peças orçamentárias, assegurando a coerência entre elas e a consistência entre as projeções e os resultados esperados. Esse aprimoramento deve considerar tanto o montante desembolsado para empresas e municípios quanto a finalidade dos projetos financiados e as linhas de crédito priorizadas.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO - SEDUC

Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre as políticas públicas de inclusão escolar na educação especial

Objetivo: Avaliar I) a acessibilidade das escolas da rede estadual, II) a suficiência da oferta das diversas especialidades de Atendimento Educacional Especializado no Estado, III) a existência de procedimentos para encaminhamento de alunos potencialmente público-alvo da Educação Especial e IV) a atuação intersetorial e equipe multidisciplinar nas políticas de inclusão escolar.

Proposta de Encaminhamento:

1. Envide esforços para acelerar o processo de adequação de acessibilidade dos prédios escolares, em cumprimento da legislação estadual, executando integralmente os planos criados e reforçando a dotação da ação específica que viabiliza estas obras;

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 à 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 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, considerando a análise já efetuada nesta manifestação sobre indicadores do PPA, nos filiamos às recomendações anteriormente elencadas, sopesando que os aspectos econômicos das auditorias operacionais também serão objeto deste parecer mais adiante.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Ainda sobre a LDO, a DCG efetuou análise detalhada quanto aos seus artigos, bem como dos seus Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, objetivando verificar o cumprimento das funções legais e constitucionais, dada sua importância para garantia da transparência e eficácia na gestão orçamentária e financeira da Administração Estadual. Por outro lado, a DCG também considerou em suas análises a LDO referente ao exercício de 2025, publicada em 23 de julho do mesmo ano, dado que referido dispositivo legal apresentou avanços significativos no alinhamento às diretrizes do Demonstrativo de Metas Fiscais do MDF, além da incorporação de recomendações anteriormente expedidas por esta Corte.

Nesse quadro, iniciando a verificação pelo **Anexo de Metas Fiscais**, a auditoria recordou que as reprogramações durante a execução do orçamento e das finanças indicam desafios na gestão fiscal, resultantes de um planejamento que poderia ser mais detalhado em relação aos parâmetros e metodologias de cálculo do fluxo de receitas e despesas, destacando que tal necessidade de reprogramação pode decorrer de um uso menos eficiente dos recursos públicos, dificuldades na elaboração e execução do orçamento, e da definição de metas baseadas em projeções econômicas e fiscais desalinhadas com o cenário político, econômico e institucional. **Face ao exposto, nos alinhamos ao alerta da DCG quanto as possíveis consequências de se ajustar essas metas durante a vigência da LDO, como impactar a credibilidade/confiança na gestão das finanças públicas.**

Ainda no âmbito do **Anexo de Metas Fiscais**, especificamente sobre o **Demonstrativo 1 – Metas Anuais** (LRF, artigo 4º, § 1º), o qual deve incluir a memória e a metodologia de cálculo para justificar valores de receitas, despesas, resultados fiscais e dívida pública, comparando-os com os três anos anteriores e alinhando-os à política econômica nacional, o órgão técnico destaca que até 2024 a LDO omitia tais informações detalhadas, comprometendo a transparência e dificultando a avaliação da consistência e viabilidade das metas, mas observa que na LDO vigente de 2025, o GESP passou a compatibilizar as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



diretrizes com o Demonstrativo de Metas Fiscais (DMF), contribuindo com a melhora na transparência.

Quanto ao **Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior** (LRF, art. 4º, §2º, inciso I), o qual permite verificar se as metas estabelecidas para o período fiscal anterior foram alcançadas, além de avaliar a Transparência e Prestação de Contas, Responsabilização dos Gestores Públicos, Avaliação da Eficiência e Eficácia das Políticas Públicas e Planejamento e Aprimoramento, a DCG observa que embora na LDO de 2025 o Anexo tenha sido elaborado em conformidade com o MDF, quer dizer, constando a necessária comparação com o exercício acompanhada das análise dos fatores que influenciaram o cumprimento ou não das metas, persiste o procedimento de reprogramação das metas do exercício em curso. **Assim, na esteira do órgão técnico, recomendamos que sejam realizadas análise e estudos sistemáticos das metas fiscais previstas e que fatores levaram a eventual descumprimento, como por exemplo, se despesas fiscais estão sendo realizadas acima do previsto ou se as receitas previstas não estão se realizando, uma vez que tais justificativas são essenciais para avaliação dos recorrentes descumprimentos das metas fiscais originalmente previstas nas LDOs de cada exercício.**

Sobre o **Demonstrativo 3 – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios anteriores** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso II), a DCG relata que, ao contrário do observado até 2024, na LDO de 2025 o demonstrativo foi apresentado, conforme o MDF. Dessa forma, ao que consta a impropriedade foi solucionada na LDO de 2025.

Em relação à elaboração do **Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso III), o órgão técnico também observa que, ao contrário do observado até 2024, na LDO de 2025 constatou-se, sob o aspecto formal, a segregação clara entre o patrimônio líquido da administração pública e dos regimes de previdência. Assim, ao menos sob o aspecto formal, e da mesma forma ao observado no Demonstrativo 3, no exercício de 2025 a impropriedade foi solucionada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



No tocante ao **Demonstrativo 5 – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso III), restou observada pela equipe técnica que, ao comparar o demonstrativo apresentado na LDO do exercício de 2024 com o modelo estipulado no MDF, o objetivo foi apenas parcialmente alcançado, uma vez que o demonstrativo não apresentou uma análise detalhada das receitas realizadas oriundas da alienação de ativos, concentrando-se na aplicação desses recursos no grupo de despesas de capital. **Nesse cenário, acompanhamos a conclusão da DCG de que tal lacuna, além de representar uma irregularidade diante da normatização e a desejada padronização nacional dos demonstrativos fiscais, compromete a transparência na prestação de contas e a *accountability*, podendo gerar desconfiância entre cidadãos e investidores, além de dificultar uma gestão eficiente dos recursos públicos devido à ausência de informações detalhadas sobre as receitas de capital realizadas.**

Atinente ao **Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso IV), a DCG aponta que a ausência desse demonstrativo na LDO do exercício de 2024 pode: comprometer a gestão do RPPS ao distorcer a realidade financeira, ignorando recursos relevantes e dificultando planejamento e decisões; subestimar a capacidade de financiamento, podendo gerar medidas inadequadas como ajustes desnecessários; aumentar o risco de desequilíbrio financeiro, dificultando o pagamento futuro de benefícios; e comprometer a transparência, minando a confiança na gestão previdenciária. **Conclusão que esta área técnica corrobora.**

Não obstante, segundo a instrução, muito embora a LDO de 2025 tenha apresentado o demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do RPPS, atendeu parcialmente as exigências da LRF, visto que de acordo com o MDF não foi apresentada a receita de contribuições patronais de forma segregada em Ativo, Inativo e Pensionista, referente ao fundo em repartição (plano financeiro), e tampouco o saldo financeiro do exercício. **Dessa forma, recomenda-se a regularização.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



No que tange ao **Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso V), a equipe de instrução aponta sua ausência na LDO de 2024, o que compromete a análise do impacto dessas despesas sobre as metas fiscais definidas pelo governo, além de dificultar o planejamento e a elaboração da LOA. Todavia, a DCG pondera que tal demonstrativo foi apresentado na LDO de 2025, de modo que, ao menos sob o aspecto formal, a impropriedade foi solucionada naquele exercício.

Face ao exposto, de um modo geral, a DCG conclui que a LDO 2024 ainda apresentou diversas inconsistências e/ou divergências, se comparadas às determinações dos demonstrativos fiscais definidos pelo MDF da STN, destacando, contudo, que a LDO de 2025 apresentou significativos avanços, demonstrando-se alinhada ao MDF em diversos aspectos.

Em relação ao **Anexo de Riscos Fiscais**, a DCG relata que não foram observadas em sua integralidade as diretrizes estabelecidas no MDF da STN, o qual oferece diretrizes para sua elaboração, incluindo informações mínimas a serem apresentadas nas Diretrizes Orçamentárias (LDO). Destaca que as impropriedades comprometem a avaliação abrangente dos riscos e das medidas para mitigá-los, bem como a quantificação dos recursos necessários no caso de ocorrência desses eventos.

Nesse particular, a instrução observa que apesar do referido Anexo segregar adequadamente os riscos macroeconômicos, os decorrentes da administração da dívida pública e os fiscais oriundos de parcerias público-privadas (PPP), apenas uma parcela dos riscos provenientes de passivos contingentes foi devidamente mensurada, e acrescenta que os demais riscos expostos carecem de estimativas quantitativas claras e de medidas de mitigação detalhadas, o que compromete a precisão e a eficácia da análise de riscos fiscais.

A DCG chama a atenção também para a constatação de erro na estimativa do impacto de um processo individualizado publicado na LDO de 2025, classificado como risco provável, com montante quase que 81 vezes maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



do que o valor posteriormente revisado, destacando que esse processo não apresentava o impacto financeiro na LDO de 2024.

E não é só, o órgão técnico identificou duplicidade nos processos individualizados (Anexo II), tanto das classificações de risco possível quanto das prováveis (LDO 2024, págs. 92 a 95), totalizando 52 processos ao invés de 26, sendo 8 com classificação de risco possível e 18 como provável, podendo induzir ao erro.

E em análise do panorama geral sobre os riscos fiscais, considerando inclusive as estimativas realizadas pela LDO de 2025 e posterior revisão, a DCG apurou que 83% dos processos (434 de 524) não possuem as respectivas estimativas de impacto. **Nesse contexto, partilhamos o entendimento da área técnica de que o atual cenário é motivo de preocupação, dado que a ausência destas informações pode repercutir negativamente e de forma inesperada em relação ao montante a ser despendido dos cofres públicos. Assim, reforçamos a recomendação da DCG quanto a necessidade de uma força tarefa para se quantificar os impactos financeiros de todos os riscos identificados e, sobretudo, dos classificados como prováveis.**

No tocante aos aspectos da **Lei Orçamentária Anual – LOA** (Lei de nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023), observa-se que para 2024, referida lei estimou a receita e fixou a despesa em valores iguais de R\$ R\$ 328.063.237.237,00, sendo deduzidos R\$ 18.522.445.526,00, de receitas e despesas intraorçamentárias, uma vez que estas causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do orçamento. **Em sincronia a DCG, alertamos a Administração Estadual, que na classificação orçamentária, atente-se para considerar como operações intraorçamentárias exclusivamente aquelas que requerem a contraprestação de um bem ou serviço entre órgãos que pertencem ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.**

Consoante este dispositivo legal, o orçamento foi dividido em 03 (três) partes: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Empresas, sendo o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



orçamento fiscal fixado em R\$ 240.048.783.494,00, ou 73,17% do total, e o da Seguridade Social em R\$ 88.014.453.743,00, ou 26,83% do total, ao passo que os Investimento das Empresas foram fixados em R\$ 9.134.988.029, tendo por fontes de financiamento recursos de Subscrição de Ações – 9,56%, recursos próprios – 42,92%, outras fontes – 25,06%, e operações de crédito – 22,46%.

A LOA, ainda por seu artigo 9º⁹, estabeleceu os critérios para a abertura de créditos adicionais. Sobre o assunto, oportuno destacar que a LDO (Lei nº 17.725, de 19/07/2023), em seus artigos 12 a 15, apresentou os limites para a transposição, transferência e remanejamento.

Em análise da composição da LOA, a DCG identificou a fixação de despesas orçamentárias em valores irrisórios, (por exemplo R\$ 10,00) no âmbito de ações orçamentárias que, dentro do exercício, foram sendo atualizadas, e cujas respectivas execuções (despesas empenhadas) variaram de R\$ 500 mil a R\$ 218 milhões, sendo constatado, portanto, que os saldos iniciais seriam insuficientes para a implementação de tais ações. Tal prática, segundo o órgão técnico, teria o objetivo de suplementar estas dotações, sem a necessidade de abertura de créditos especiais, que dependeriam de autorização legislativa específica, o que afronta o princípio orçamentário da Universalidade (art. 2º da Lei nº 4.320/64), o qual estabelece que o orçamento público deve contemplar a totalidade das receitas e despesas para execução no período a que se refere a Lei Orçamentária.

Face ao exposto, nos aliamos a DCG na recomendação ao GESP para que abstenha-se de fixar, na LOA, despesas orçamentárias com valores irrisórios ou simbólicos que, notadamente, não suportam o custo necessário à execução da ação orçamentária prevista para o ano em referência, de tal modo que os programas e ações previstos na Lei Orçamentária devem estar associados ao custo da execução prevista e

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

I - em conformidade ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes dos parágrafos do artigo citado e no artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência. (LOA 2024)

ENDEREÇO: Av. Rangel Pestana, 315 – Centro – SP – CEP 01017-906 – PABX 3292-3266

INTERNET: www.tce.sp.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



aprovada para o exercício em respeito ao princípio orçamentário da Universalidade (art. 2º da Lei 4320/64).

Prosseguindo à análise, em relação as **emendas parlamentares impositivas** (que se incorporam ao orçamento) e **transferências voluntárias**, antigamente chamadas de demandas parlamentares ou emendas voluntárias (que não se incorporam ao orçamento público e não criam obrigação de execução), verificou-se desafios significativos de transparência e rastreabilidade no que tange às transferências voluntárias.

Diferentemente das emendas impositivas que são identificadas em ações específicas da LOA, as transferências voluntárias decorrem de indicações que emergem na fase de execução, não sendo passíveis de análise sistêmica via SIAFEM/Sigeo devido à ausência de critério específico para identificação contábil e registro.

Constatou-se, ainda, que os montantes informados divergiam dos valores apresentados no Portal da Transparência, requerendo conciliações para conformidade. A DCG destacou a dificuldade em identificar quais transferências aos municípios decorrem de indicações parlamentares pela falta de um padrão específico de consulta que utilize programas e ações definidos pela LOA6. Tal lacuna informacional compromete a capacidade de realizar análises financeiras e contábeis integradas via sistemas de informação e impede a avaliação da efetividade econômica e da destinação desses recursos.

Em relação à execução orçamentária das emendas parlamentares impositivas, os dados apresentados no Sigeo BI para as ações identificadas (Programa 5125) mostram o valor previsto na LOA e o executado no período: a Ação 2272 ("Ações decorrentes de Emendas, exceto Saúde") tinha previsão de R\$ 329.261.156 com execução de apenas 17,38% (R\$ 57.240.161); a Ação 2658 ("Transferências Especiais a Municípios") com previsão de R\$ 79.856.840 registrava 0% de execução; e a Ação 6273 ("Ações de Saúde decorrentes de Emendas") com previsão de R\$ 594.636.058 demonstrava execução de 15,48% (R\$ 92.050.162). Embora a execução das emendas impositivas esteja sujeita a impedimentos de ordem técnica previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



análise plena dos recursos provenientes de indicações parlamentares é prejudicada pela opacidade das transferências voluntárias.

Sob a perspectiva da gestão e controle orçamentário, a análise da DCG ressalta a importância de aprimorar os procedimentos, especialmente para as transferências voluntárias. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a liberação de emendas parlamentares no âmbito federal estabeleceu condições que podem servir de modelo de boas práticas para o Estado de São Paulo, como a obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévia do plano de trabalho para cada "emenda pix", sob pena de impedimento técnico. Embora o manual estadual estabeleça trâmites, a exigência de plano de trabalho prévio, nos moldes federais, representa uma melhoria necessária.

Os problemas relacionados à transparência e ao controle dos recursos de indicações parlamentares, em particular das transferências voluntárias, demonstram ser persistentes. As dificuldades em identificar a origem parlamentar das transferências aos municípios e a ausência de um controle orçamentário e financeiro específico para as transferências voluntárias, sem identificador contábil adequado, comprometem a fidedignidade, tempestividade e verificabilidade da informação contábil. Tais falhas reiteram apontamentos já consignados em exercícios anteriores, como nas análises das Contas do Governador de 2022 e 2023, onde se observou a necessidade de aprimorar os controles contábeis e dar transparência aos recursos de demandas parlamentares. Adicionalmente, a prestação de informações pelos municípios sobre a execução dos recursos de transferências especiais ("pix") deve constituir um procedimento padrão e rotineiro, não limitado a solicitações específicas, a fim de fortalecer o controle social e externo.

Com base na análise empreendida e alinhada com as constatações e propostas da Diretoria de Contas do Governador (DCG), esta área técnica apresenta as seguintes propostas de recomendações, que buscam sanar as impropriedades identificadas e aprimorar o monitoramento dos recursos em questão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



- Que seja dada transparência aos recursos em relação às Transferências Voluntárias para serem passíveis de análise via Sistema de Informação da Contabilidade (Siafem/Sigeo).
- Que seja implementado um critério para identificação contábil e de registro específico para Transferências Voluntárias no sistema de informação da contabilidade.
- Que seja adotado um padrão específico de consulta com programas e ações definidos pela Lei Orçamentária para identificar Transferências Voluntárias decorrentes de indicações parlamentares aos municípios.
- Que o Governo do Estado busque melhorias, espelhando-se no modelo aplicado pela União, por imposição do STF, exigindo a apresentação e aprovação prévia do plano de trabalho de cada emenda ("emendas pix").
- Que as solicitações de informações aos Municípios sobre a execução dos recursos recebidos por transferências especiais representem procedimento padrão e rotineiro, de forma formalizada, inclusive para disponibilização ao controle externo, viabilizando a fiscalização.
- Que se envidem esforços para que cada poder, órgão autônomo ou entidade cumpra o que dispõe a norma pertinente (Portaria SPPREV nº 193/2020) no que se refere ao repasse das informações conforme o layout padronizado, para que a autarquia identifique e solucione as divergências encontradas entre seu sistema de gestão previdenciária e o Siafem23. (Nota: Esta recomendação, embora específica da SPPREV, se insere no contexto mais amplo do monitoramento de recursos estaduais repassados a terceiros e problemas de integração com o Siafem, tema recorrente).
- Que o Estado adote providências para acatar as recomendações ainda não atendidas relativas às emendas parlamentares, tais como demonstrar a efetiva execução dos montantes aprovados ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



comprovar os impedimentos técnicos; implantar controles capazes de atender plenamente os ditames constitucionais e legais, demonstrando a execução orçamentária das emendas impositivas por parlamentar e quanto à distribuição regional dos recursos; e dar transparência aos recursos aprovados para demandas parlamentares, além das emendas impositivas.

Passando a análise dos **resultados**, em síntese, destacamos que o Estado apresentou um **quadro 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. Além disso, foram identificadas uma série impropriedades de aspecto contábil, conforme já obtemperado, cujo detalhamento se dará mais adiante nesta manifestação, que reputamos ao campo das **ressalvas**, dada a impossibilidade de se aferir com a segurança necessária que a situação financeira e patrimonial do Estado está devidamente refletida nas demonstrações contábeis, fatos que merecem, portanto, máxima atenção da Administração.

Pois bem. No tocante ao **Balanço Orçamentário (BO)**, conforme informado no relatório de instrução, ao qual nos remetemos, e considerando a atualização pelo IPCA (IBGE), as receitas (exceto intra) atingiram o valor de **R\$ 354.009.689 mil**, representando uma expansão de 9,20% sobre o exercício anterior, e **R\$ 371.757.386 mil** (com intra), isto é, maior 10,26%.

Pelo ângulo da despesa, e considerando a atualização pelo IPCA, observa-se que atingiu o valor (exceto intra) de **R\$ 345.724.836 mil**, aumento de 6,11% em relação a 2023, e **R\$ 363.472.533 mil** (com intra), ou 7,28% a mais que o observado no exercício anterior.

A peça, portanto, demonstrou a existência de **superávit orçamentário de 2,34%** (em relação a Receita Arrecadada), na ordem de **R\$ 8.284.853 mil**. Resultado que representa uma reversão ao apurado em 2023, quando o Estado havia registrado um déficit orçamentário de 0,51%, na ordem de -R\$ 1.649.031 mil (atualizado pelo IPCA).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Por outra perspectiva, pode-se aferir ainda a existência de economia orçamentária de R\$ 16.153.575 mil, ou 4,46% em relação à despesa autorizada, o que embora positivo, ficou pouco abaixo da economia verificada no exercício anterior, no montante de R\$ 20.065.745 mil (atualizado pelo IPCA), ou 5,80% em relação a despesa autorizada, explicada também pelo aumento de despesas.

Não obstante, mister ponderar que o resultado orçamentário foi fortemente impactado pelas receitas de capital, cujo montante triplicou em relação ao exercício anterior, passando de aproximadamente R\$ 7,67 bilhões, em 2023, para R\$ 23,20 bilhões, em 2024 (exceto intra e atualizado pelo IPCA)¹⁰. Necessário chamar atenção para a rubrica Alienação de Bens, especialmente a subalínea de receita 2211020-Alienação Investimentos Permanentes-Principal, no valor de R\$ 15.739.814 mil, destacando-se que 99,62% do total das receitas se refere principalmente à venda de ações da SABESP, que dizer, se desconsiderada a entrada de recursos advindos desta operação, “ceteris paribus” o resultado orçamentário seria possivelmente deficitário.

Assim, em razão desse quadro, **entendemos imperioso alertar a Administração, para adoção de medidas, a fim de garantir a permanência do equilíbrio fiscal (receitas x despesas), conforme preconizado no § 1º, artigo 1º da LRF¹¹, tendo em vista que déficits orçamentários, além de possivelmente configurar deficiências no planejamento e na gestão orçamentária, são temerários no médio/longo prazo, por ter efeito corrosivo nas contas, especialmente no saldo financeiro.**

Para melhor entendimento da situação apresentada, e estendendo a análise para os exercícios anteriores, observa-se uma inversão no cenário fiscal, pois o superávit orçamentário apurado no exercício em apreço foi precedido de déficit em 2023. Aliás, no exercício em análise o superávit orçamentário observado, de aproximadamente R\$ 8 bilhões, veio combinado

¹⁰ Tabela 113 - Receitas de Capital - atualizado pelo IPCA - Relatório de Fiscalização DCG – fls. 162 (evento 153.2)

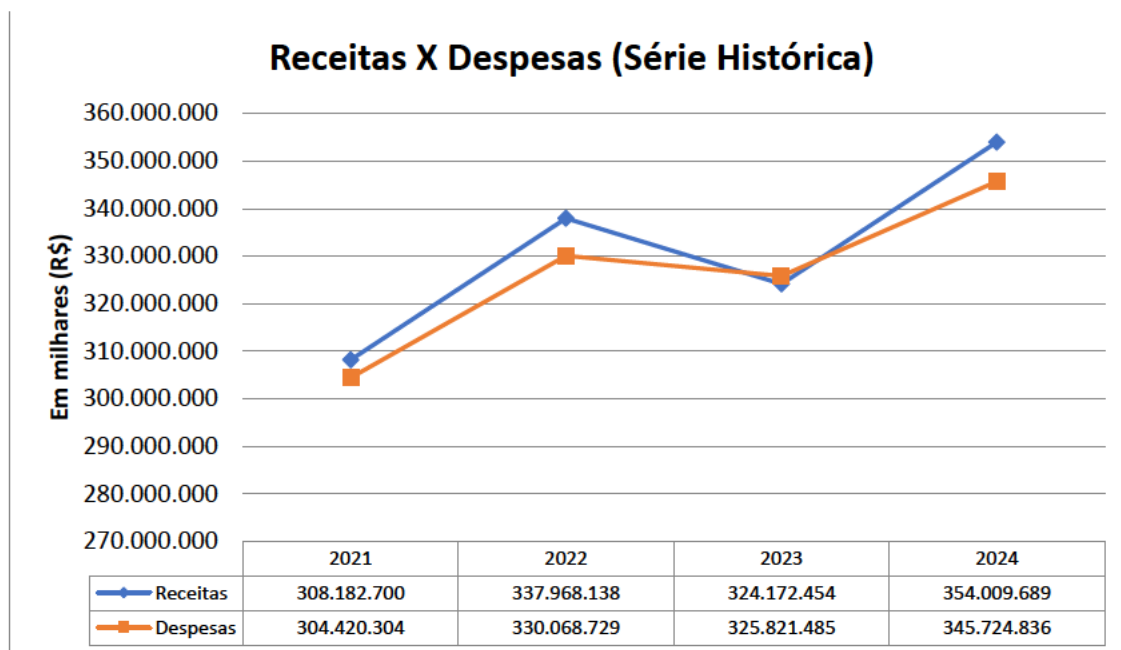
¹¹ § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



com um aumento expressivo de receitas e despesas, estas proporcionalmente menores que aquelas.



Fonte: Dados extraído da Tabela 94 às Fls. 150 – Relatório DCG – Evento 153.2¹²

Pela ótica da execução da receita, conforme já obtemperado, nota-se que além de ter apresentado superávit de arrecadação de aproximadamente R\$ 26 bilhões frente à previsão na LOA, também experimentou, em termos absolutos, uma expansão de aproximadamente R\$ 30 bilhões em relação a 2023 (exceto intra e atualizado pelo IPCA).

Colocando os números no cenário econômico do Estado, observamos que o Estado de São Paulo experimentou crescimento do PIB na ordem de 3,4% em 2024¹³, em relação a 2023, percentual que indica evidente

¹² Fls. 150 do Relatório da DCG:

"Obs. (1) Devido ao procedimento adotado pelo Estado de São Paulo de contabilização do Fundeb nos anos de 2021 e 2022 e para fins de comparação com o ano de 2023 e 2024 foram deduzidas das despesas empenhadas em 2021 os valores de R\$ 10.292.971 mil e em 2022 de R\$ 10.600.908 mil.

(2) Devido ao procedimento adotado pelo Estado de São Paulo de contabilização do Fundeb nos anos de 2021 e 2022 foram excluídas das Receitas os valores retidos ao Fundeb (seria a conta redutora, se adotada) em 2021 de R\$ 31.441.993 mil e em 2022 de R\$ 34.531.863 mil. Em 2023 de R\$ 34.401.931 mil e 2024 de R\$ 38.611.810 mil. Além disso, em 2021 e 2022 foram acrescentadas receitas de transferências do Fundeb (retorno) em 2021 de R\$ 21.149.022 mil e 2022 de R\$ 23.930.955 mil, em razão de que, à época, tais valores não eram contabilizados.

(3) Atualização dos valores pelo IPCA. Índices: 2021=1,1602023; 2022=1,0967567; 2023=1,048313; 2024=1,00"

¹³ Disponível em: <https://piib.seade.gov.br/wp-content/uploads/2025/03/PIB-sao-paulo-trimestral-avancou-quarto-trimestre-2024.pdf>. Acesso em: 07/05/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



expansão econômica, tendo em mira que o resultado fechou acima do apurado em 2023 (0,8% em relação a 2022¹⁴).

A propósito, o resultado positivo do Estado se alinha aos números nacionais, cuja variação, de acordo com os dados do IBGE¹⁵, também correspondeu a uma expansão do PIB de 3,4%, em relação ao exercício anterior. Em valores absolutos, o PIB estadual encerrou o exercício em aproximadamente R\$ 3,48 trilhões, sendo composto de 15,93% de impostos líquidos de subsídios e 84,07% em valor adicionado (VA), dentro do qual estão englobados ainda os setores da agropecuária (1,27%), indústria (18,03%) e serviços (64,77%), conforme bem detalhado em tabela elucidativa da Fundação SEADE.

Valor Adicionado, segundo setores de atividade, Impostos Líquidos de Subsídios e Produto Interno Bruto
Estado de São Paulo, 4º trim.2023-4º trim.2024, em R\$ milhões

	2023		2024				
	4º trim.	Total	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	Total
PIB	852.036	3.235.315	795.115	860.148	907.161	918.522	3.480.946
Impostos Líquidos de Subsídios	131.287	486.426	126.484	137.311	142.847	147.980	554.623
Valor Adicionado	720.749	2.748.889	668.630	722.837	764.314	770.542	2.926.323
Agropecuária	8.241	41.440	9.358	11.638	13.826	9.514	44.335
Indústria	150.652	610.125	138.449	160.010	172.064	157.002	627.525
Serviços	561.857	2.097.324	520.824	551.189	578.424	604.025	2.254.463

Fonte: Dados Fundação SEADE¹⁶

Sob a perspectiva setorial, observa-se destaca-se a expansão nos serviços (3,3%) e na indústria (2,7%), sendo que somente no mês de dezembro de 2024, o PIB paulista cresceu 1,2%, quando comparado ao mesmo mês do ano anterior, com expansão da atividade agropecuária (4,4%) e de serviços (1,9%), no respectivo período¹⁷.

Nota-se que a recuperação econômica que vem sendo observada desde 2021, traduzida na expansão do PIB em 2021, 2022, 2023 e 2024, também se refletiu em aumento de receitas para os cofres estaduais, cujo

¹⁴ Disponível em: <https://piib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2024/02/PIB-sao-paulo-trimestral-creceu-quarto-trimestre-2023.pdf>. Acesso em: 07/05/2025.

¹⁵ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/valor-bruto-interno.php>. Acesso em: 07/05/2024.

¹⁶ Disponível em: <https://piib.seade.gov.br/wp-content/uploads/2025/03/PIB-sao-paulo-trimestral-avancou-quarto-trimestre-2024.pdf>. Acesso em: 07/05/2025.

¹⁷ Informações disponíveis em: <https://sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/piib+paullista+cresce+3+em+2024>. Acesso em 07/05/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



movimento, conforme já obtemperado, correspondeu a um crescimento de cerca de R\$ 30 bilhões em relação a 2023 (exceto intra e atualizado pelo IPCA).

Nesse contexto, necessário registrar que as receitas correntes alcançaram em 2024, o montante de R\$ 330,1 bilhões (exceto intra), e considerando a atualização pelo IPCA, observa-se um acréscimo de 4,52%, em relação ao exercício anterior, o que em termos absolutos representou um incremento de aproximadamente R\$ 14 bilhões aos cofres públicos.

Destaque para a receita tributária, cujo valor em 2024 foi de R\$ 251,8 bilhões, e sendo responsável sozinha por 67,75% das Receitas Correntes (com intra), e variação positiva de 8,04% em relação a 2023 (atualizados pelo IPCA). Nesse particular, constatamos que os itens mais significativos nas Receitas Tributárias, refere-se à arrecadação de ICMS (R\$ 189.420.967 mil) e IPVA - principal (R\$ 26.766.404 mil), o que representou uma expansão em relação ao exercício anterior de 8,58% e 0,38%, 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 a R\$ 58,45 bilhões (fls. 35/38 - Anexo I – Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais – LDO 2024 - Lei nº 17.725/2023). Entende-se, pois, a necessidade de esclarecimento 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, quando comparadas com as estimativas trienais de renúncia de receitas realizada no Anexo de Metas Fiscais estabelecidos na LDO referente ao exercício anterior – 2023 (Lei nº 17.555/2022), observa-se que as projeções entabuladas na LDO do exercício em tablado apresentaram uma variação importante, traduzidas em fortes reduções para o ano de 2024 e os dois seguintes. A situação merece atenção especial, dada à necessidade de rigor e transparência na demonstração de tais valores, conforme preconizado na legislação de regência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Em relação às demais receitas correntes, oportuno ressaltar: as Transferências Correntes, que apresentaram uma variação negativa de 7,26% em relação ao exercício anterior, e cujo montante em 2024 somou R\$ 43.961.512 mil, correspondente a 11,83% do total da Receita Consolidada (com intra), sendo compostas, majoritariamente, por Transferências de Outras Instituições Públicas e Transferências da União e de suas Entidades, que correspondem a 59,78% e 39,27% das Transferências Correntes no exercício; a redução das receitas de transferências de royalties petróleo de 24,31% (atualizado pelo IPCA) quando comparado ao exercício anterior, colimando no valor de R\$ 2.030.217 mil; e a variação positiva de 31,84% na rubrica Outras Receitas Correntes (com intra), que corresponde a 2,44% do total da Receita Consolidada (Correntes mais Capital) de 2024, e cujo aumento em valores nominais foi de R\$ 2.189.707 mil, de 2023 para 2024.

No âmbito da rubrica Outras Receitas Correntes, a DCG destaca a questão das multas de trânsito, relatando que o valor total das receitas arrecadadas em 2024 foi de R\$ 477.747 mil, ao passo que a despesa empenhada do Detran-SP foi de R\$ 438.913 mil com os recursos da fonte 175220006 – Multas de Trânsito, sendo liquidado R\$ 431.788 mil, pago R\$ 217.040 mil e inscritos em RPNP o valor de R\$ 7.125 mil, e destacando as despesas 33904090 - Serviços de Tecnologia e Inovação (22,79%) e 33903918 – Propaganda/Publicidade (22,36%). Assim, a instrução constatou que o montante de R\$ 38.834 mil não foi aplicado no exercício de 2024 e não houve diferimentos de receitas.

Por outro lado, em atendimento a recomendação desta Corte na análise das contas de 2023, a DCG observou que no Balanço Geral do Estado - BGE de 2024, foram apresentados demonstrativos detalhados das receitas e despesas com os recursos de multas de trânsito e todas as fontes referentes às multas de trânsito. Por essa perspectiva, apurou-se que as despesas empenhadas totalizaram R\$ 681.116 mil, sendo que ainda faltam o valor de R\$ 57.537 mil a serem aplicados e não houve diferimento de receitas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Pela via das receitas de capital, consoante dito alhures, nota-se uma variação bastante expressiva, com variação positiva de 213,07%, em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 7.679.897 mil, em 2023, para R\$ 23.201.193 mil (exceto intra e atualização pelo IPCA), em 2024.

E na esteira do já obtemperado em relação aos impactos no resultado orçamentário, ressalta-se o aumento de 58392,86% na Alienação de Bens, que passaram de R\$ 27.011 mil, em 2023, para R\$ 15.799.624 mil, em 2024 (valores atualizados), com destaque para a Alienação de Bens Móveis que passou de R\$ 5.524 mil, em 2023, para R\$ 15.760.107 mil, no exercício em apreço, principalmente decorrentes da venda de ações da SABESP (R\$ 15.739.814 mil).

Por outro lado, se observa uma redução de 8,95% nas as Operações de Crédito, que no exercício de 2024 totalizou R\$ 3.314.122 mil, representando, portanto, uma diminuição R\$ 325.875 mil em relação ao exercício anterior (valores atualizados).

No tocante as outras receitas de capital, a DCG chama atenção os recursos provenientes de depósitos judiciais destinados ao pagamento de precatórios, que no exercício em comento totalizou o valor de R\$ 3.908.768 mil, já descontada a parcela referente ao Fundo de Reserva. Contudo, apesar de discussões e ponderações realizadas em exercícios anteriores, o órgão técnico apontou que o registro contábil de depósitos judiciais não atende às normas comunicadas pelo TCESP e pela STN. **Nesse particular, a DCG relata que o Estado de São Paulo não adota o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, e não destina as respectivas vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais em que o Estado é parte, nos termos do Comunicado SDG nº 29/2021 e IPC 15, o que, assim como a instrução, recomendamos.**

Também nos perfilamos a DCG no alerta ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quanto a necessidade de adoção de procedimento e rotina para centralizar os controles dos depósitos judiciais do Estado que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



controla, primando por identificar o objeto da lide, se tributário (ICMS, IPVA, ITCMD ou taxas) ou não.

Ainda no âmbito das receitas, 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 das receitas alcançou no exercício em análise o montante de R\$ 1.313.822 mil, e as respectivas despesas somaram R\$ 1.166.325 mil.

Quanto ao diferimento de receitas, que consiste em transferir para o exercício seguinte receitas não compromissadas 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, devendo os saldos eventualmente existentes, retornarem à alínea de receita originária, objeto de sua vinculação.

Sobre o assunto, a instrução observou que desde 2018 a Administração não realizou mais o procedimento, concluindo que de modo geral, o saldo de estoque de diferimento vem diminuindo a cada exercício, e que o saldo de estoque de diferimento existente em 2023 era de R\$ 250.929 mil, ao passo que em 2024 foi reduzido para R\$ para R\$ 17.316 mil, portanto, com retorno no exercício de R\$ 233.614 mil. **Assim, nos perfilamos à proposta de recomendação da DCG para que o governo estadual justifique o motivo pelo qual este recurso (R\$ 17.316 mil) ainda consta no estoque de diferimento da receita, sendo que parcela relevante é representada pela fonte detalhada “175930031 – FED-COORD.DE DEFESA AGROPECUARIA-CDA”, o que significa que estes saldos em estoque de Receita Diferida não foram devidamente contabilizados em rubrica de receita própria, o que deve ocorrer com a maior brevidade.**

A DCG também procedeu a minuciosa análise na contabilização das receitas, mais especificamente sobre a sistemática da conta de controle de arrecadação do ICMS e IPVA movimentadas pelas UGs 200122 e 200001, identificando, por consequência, a existência de um lapso temporal maior que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



uma semana entre as receitas que tiveram ingresso na conta única do Estado e seu efetivo detalhamento para registros da receitas orçamentária, de modo que foi possível elencar uma série de diferenças entre arrecadação x contabilização, as quais foram devidamente entabuladas pela equipe de auditoria, que destacou a necessidade de especial atenção para as discrepâncias significativas no ICMS no mês de janeiro de 2024, com valores negativos de R\$ 354.367.472,94. A instrução apontou a existência de indício de que se tratar de reconhecimento de receita arrecadada em 11/2023, quer dizer, fora da competência de efetiva arrecadação.

Na mesma linha, também apurou que nos meses de janeiro e fevereiro o IPVA consta com valores negativos, de R\$ 67.093.458,02 e R\$ 134.506,75, respectivamente, os quais estão pendentes de verificação e acertos entre os valores arrecadados e contabilização das receitas.

Em face do exposto, reforçamos proposta de recomendação da DCG para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento reduza o intervalo temporal entre a arrecadação e o reconhecimento contábil da receita, em especial à diferença de valores de exercícios anteriores ainda pendentes de verificação, e que eventuais diferenças sejam monitoradas e objeto de conciliação e justificativas.

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 reduziu a realização de despesas totais (com intraorçamentárias), neste exercício observa-se uma forte expansão, equivalente a um aumento de 7,28% (atualizados pelo IPCA e incluindo as intraorçamentárias), conforme se depreende do gráfico a seguir:

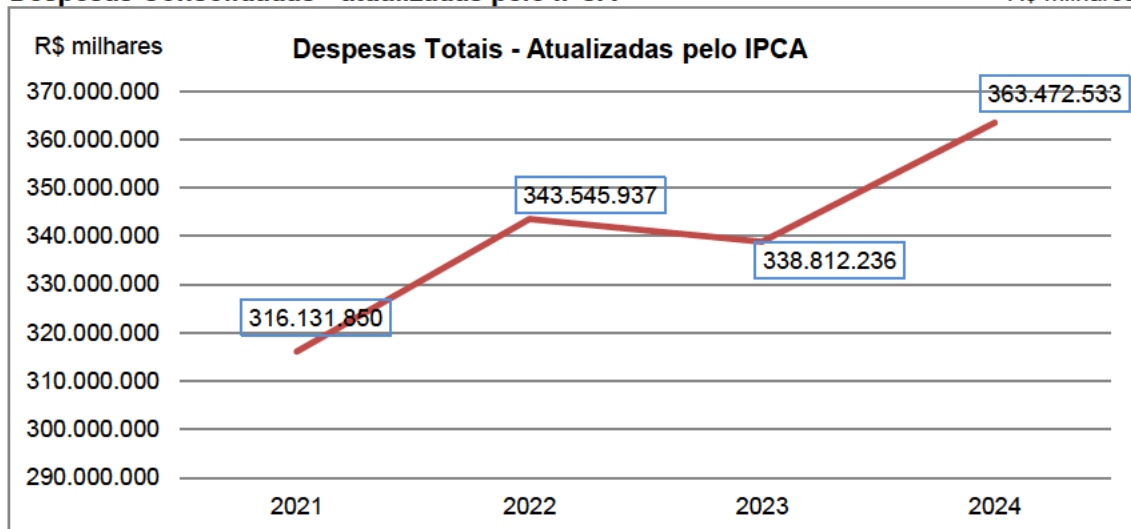


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Despesas Consolidadas - atualizadas pelo IPCA

R\$ milhares



Fonte: Gráfico 3 às Fls. 178 – Relatório DCG – Evento 153.2

Sobre as despesas, observa-se a predominância de “Outras Despesas Correntes” e “Despesas com Pessoal e Encargos Sociais”, cujas participações somam respectivamente, de 45,16% (R\$ 164.139.060) e 39,64% (R\$ 144.083.108) no total das despesas do exercício.

DESPESA TOTAL (inclui intraorçamentárias)	2023(*)	AV% 2023	2024	AV% 2024	AH% 2024/2023
3 - DESPESAS CORRENTES	304.904.158	89,99%	323.211.947	88,92%	6,00%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	139.462.581	41,16%	144.083.108	39,64%	3,31%
32 - JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	14.674.489	4,33%	14.989.779	4,12%	2,15%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	150.767.088	44,50%	164.139.060	45,16%	8,87%
4 - DESPESAS DE CAPITAL	33.908.077	10,01%	40.260.586	11,08%	18,73%
44 - INVESTIMENTOS	17.894.433	5,28%	18.468.294	5,08%	3,21%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	5.186.135	1,53%	10.265.070	2,82%	97,93%
46 - AMORTIZACAO DE DÍVIDA	10.827.510	3,20%	11.527.223	3,17%	6,46%
Total Geral	338.812.236	100,00%	363.472.533	100,00%	7,28%

Fonte: Tabela 128 às Fls. 178 – Relatório DCG – Evento 153.2.

Sob a ótica das despesas por função, destaca-se “Encargos Especiais”, cuja participação representou 30,38% em 2024, sendo os valores mais representativos na referida função: Outras Transferências (64,55%), seguido do Serviço da Dívida Interna (19,92%).

No âmbito das despesas correntes, observa-se uma variação positiva de 6,00%, considerando as intraorçamentárias e atualização pelo IPCA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Nesse particular, constata-se que as despesas com pessoal e encargos sociais apresentaram oscilações positivas, tendo em vista o aumento de 3,31% (como intra) em relação ao exercício anterior, passando de aproximadamente R\$ 139 bilhões, em 2023, para R\$ 144 bilhões, em 2024. Ressalta-se que os maiores valores pertencem à Secretaria de Gestão e Governo Digital (38,66%); Secretaria da Educação (15,66%); Secretaria da Segurança Pública (9,59%); Tribunal de Justiça (8,26%); e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (8,69%).

Comportamento parecido se observa na rubrica “Juros e Encargos da Dívida”, cuja variação positiva representou 2,15% em relação ao exercício anterior, passando de aproximadamente R\$ 14,67 bilhões, em 2023, para R\$ 14,98 bilhões em 2024 (com intra e atualizado pelo IPCA), sendo que o item de maior valor se refere aos “Juros Sobre a Dívida por Contrato” no total de R\$ 14,66 bilhões, ou 97,81% do total.

Paralelamente, nota-se uma elevação na rubrica “Outras Despesas Correntes”, cujo saldo experimentou uma expansão de 8,87% (com intra e atualizado pelo IPCA), alcançando o montante de R\$ 164.139.060 mil, em 2024, sendo que, por modalidade de despesa os gastos mais relevantes foram destinados à Transferências a Municípios, no total de R\$ 73.345.324 mil (44,68%), Aplicações Diretas – R\$ 61.236.211 mil (37,31%), e Instituições Privadas sem fins lucrativos – R\$ 20.149.088 mil (12,28%).

Especificamente quanto aos valores que pertencem aos municípios, por força de transferências constitucionais e legais, **nos aliamos a DCG na recomendação à Secretaria da Fazenda e Planejamento à adequação do registro contábil da receita orçamentária, conforme MCASP¹⁸ (transcrição a seguir), uma vez que, conforme destacado pelo órgão técnico, a alteração do procedimento favorece o entendimento das demonstrações contábeis e a transparência sobre os efetivos montantes de receita do Estado, além de evitar distorção na totalização da despesa orçamentária, que, nesta situação, restaram superavaliadas em R\$ 73,35**

¹⁸ MCASP 10ª edição-válido a partir de 2024, p. 62.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



bilhões, tendo em mira que tais transferências de recursos não se tratam de despesa (não existe contraprestação).

No âmbito da administração pública, a dedução de receita orçamentária é o procedimento padrão a ser utilizado para as situações abaixo elencadas, salvo a existência de determinação legal expressa de se contabilizar fatos dessa natureza como despesa orçamentária:

- a. Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a legislação vigente (transferências constitucionais ou legais);
- b. Restituição de receitas recebidas a maior ou indevidamente; [...]

Por outro lado, no âmbito da modalidade de despesa Aplicações Diretas, e mais especificamente no elemento 339039 - Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Jurídica, que representa 28,88% do total (R\$ 17.684.767 mil), ou 11,81% maior em relação ao exercício anterior, destaca-se as despesas com propaganda e publicidade, que considerada a atualização pelo IPCA, passou de R\$ 250.438 mil, em 2023, para R\$ 341.270 mil, em 2024, representando um aumento de 36,27%, e sendo composta pela rubrica "Publicidade Legal", que representa 1,02% do total em 2024, ao passo que as demais despesas com Propaganda e Publicidade representam 98,98%.

A DCG, através de pesquisas realizadas no Sigeo, identificou a existência de casos em que as despesas referentes à publicidade legal, que são ações de publicidade decorrentes da legislação, foram registradas em despesas de propaganda e publicidade e despesas com publicidade institucional, que possuem finalidade distinta. Nesse cenário, o órgão técnico, recorda que de acordo com inciso VII, do art. 73, da Lei nº 9.504/1997, as despesas com publicidade entram no cálculo da média mensal dos valores empenhados nos três últimos anos do ano eleitoral, no qual é proibido aos agentes públicos empenhar, no primeiro semestre, despesas com publicidade que excedam seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três últimos anos que antecedem o pleito na qual os gastos com publicidade entram no cálculo da vedação da lei. Sendo assim, o órgão técnico conclui que a classificação errônea das despesas com publicidade e propaganda poderá elevar a média mensal dos valores empenhados e majorar o limite dos gastos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



com publicidade e propaganda para cada ano eleitoral, **de modo que reforçamos a recomendação da DCG para que o Governo Estadual reveja a classificação decorrentes das despesas com propaganda e publicidade e publicidade legal, de maneira que os atos oficiais do governo decorrentes da legislação sejam contabilizados em código de item de despesa específico.**

Nessa linha de raciocínio, e conforme detalhado pelo órgão técnico, também alertamos que na amostra apresentada na instrução, R\$ 1.112.272,56 foram registrados a mais em despesas com publicidade e propaganda decorrentes de classificação equivocada da Despesa Legal, devendo, portanto, ser estornado no momento de apuração da despesa do exercício, bem como ser realizada uma verificação completa em toda a despesa do exercício relacionados à despesa com publicidade legal de maneira que, devido a classificação equivocada da despesa, não venha onerar o limite do cálculo dos gastos com publicidade e propaganda.

Pelo prisma das despesas de capital, de um modo geral observa-se uma variação positiva de 18,73%, em relação ao exercício anterior (valores atualizados pelo IPCA). Nesse quadro, destaca-se a forte expansão de 97,93% nas inversões financeiras, em relação a 2023, fruto especialmente do aumento do Programa “0001 - Participação Societária”, cujo montante aplicado foi 62,47% maior do que em 2023, representando 60,12% das inversões no período em análise. No âmbito do referido programa destaca-se os projetos e atividades de 9027-Subscrição de Ações do Metro, com 56,36% e de 1682 – Subscrição de Ações da CDHU, com 26,47%.

No tocante aos investimentos, que representam 5,08% das despesas totais, e 45,46% das despesas de capital (exceto intra), observa-se em valores absolutos um aumento de 3,21%, em 2024 quando comparado a 2023, uma vez que o montante destinado passou de aproximadamente R\$ 17,89 bilhões (2023), para aproximadamente R\$ 18,47 bilhões, no exercício em apreço. Contudo, na composição das despesas a rubrica experimentou uma redução, dado que em 2023 representava 5,28% dos dispêndios totais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Ainda sobre os investimentos, o programa mais representativo foi o 3708 – Expansão, Modernização e Operação do Transporte Metroviário-PITU em Marcha, com um montante de R\$ 3.474.077 mil, 18,81%. Também se destacam os programas “0000 – Encargos Gerais”, no valor de R\$ 3.334.136 mil, e “2627 – Melhorias na Infraestrutura de Transporte Estadual”, com R\$ 3.224.226 mil, sendo que o maior componente de Investimentos se refere às despesas de Obras e Instalações no valor de R\$ 8.154.914 mil, o que representa 44,16% deste grupo.

Sob essa perspectiva, é possível verificar que além do Estado estar direcionando seus recursos para pagamento das despesas correntes, como despesas com pessoal e encargos, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, etc, também tem aumento suas inversões financeiras, ao passo que reduz a percentualmente a participação em investimentos, como a aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, dentre outros.

A questão assume importante relevo, vez que o Executivo se encontra frente a seguinte dicotomia: por um lado a necessidade de contratação de servidores, e consequente aumento de despesas correntes; e por outro, também pelo necessário aumento de investimentos em áreas de pouco interesse do capital privado, como habitação, saneamento, transporte, escolas, hospitais, dentre tantos outros, com impacto direto nas camadas sociais mais necessitadas.

Entendemos, por óbvio, que a escolha e oportunidade do quanto, e para onde serão direcionados os recursos públicos, repousa na discricionariedade conferida por lei ao administrador público para que, nos limites nela previstos e com certa parcela de liberdade, adote, o plano orçamentário/financeiro mais adequado a satisfazer o interesse público. No entanto, e considerando as ponderações sobre o resultado orçamentário, nos permitimos sugerir que a Administração reflita sobre a situação fiscal do Estado, buscando soluções, nos limites da legislação, para o aumento de fontes de recursos, combinado com a eficiência do gasto. Nesse particular, a título de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



exemplo, destacamos a necessidade de aprimoramento das PPPs, embasadas nos estudos e projetos preconizados na legislação de regência, que ao que consta, mostram-se uma alternativa interessante na atração do capital privado em benefício público, e a verificação do expressivo valor direcionado a renúncia de receitas, conforme informado pela instrução.

A amortização da dívida, por sua vez, que representou 3,17% das despesas totais, também apresentou crescimento em relação ao verificado no exercício anterior, oscilando positivamente apenas 6,46% no período (atualizada pelo IPCA).

De outro norte, em cumprimento ao Comunicado SDG nº 05/2024 que dispõe sobre a fiscalização das transferências especiais do artigo 166-A, I da CF/88 (Emendas Pix), a DCG procedeu a análise da matéria, relatando que o Estado de São Paulo no exercício de 2024 obteve receita de transferências da União no total de R\$ 59.284 mil registrados nos Órgãos da Secretaria da Secretaria da Fazenda e Planejamento, Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, Secretaria de Esportes, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. Nesse particular, a instrução informa que foram empenhados e inscritos em restos a pagar não processados os valores referentes às Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, R\$ 2.800 mil, e Secretaria de Esportes, R\$ 2.900 mil, sendo que os demais recursos recebidos ainda não foram objeto de empenho da despesa

Ainda sobre a execução orçamentária, oportuno recordar que, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁹, elaborado pela STN (14ª Edição – válido a partir do exercício financeiro de 2024), para elaboração do Anexo de Metas fiscais da LDO, preconizado na LRF, especificamente o Demonstrativo 1 -Metas Anuais, 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 do ente (se houver) – R\$ milhares,

¹⁹ Disponível em: [MDF MDF 14 edição versão 29042025 v5.pdf](#). Acesso em 08/05/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



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 2024 de 4,83%²⁰, distanciou-se um pouco da estimativa apontada na LDO de 4,09%²¹, ao passo que o Produto Estadual encerrou o exercício em 3,4%²², situando-se acima, portanto, da estimativa de 1,40%. Além disso, a Taxa de Câmbio apurada ao final de 2024 alcançou R\$ 6,19²³, enquanto a projetada foi de R\$ 5,30; e a Taxa Selic, cuja projeção foi de 9,80%, em verdade encerrou o exercício em 12,25%²⁴.

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, com apuração de superávit correspondente 2,34%. Nesse particular, nota-se que a despesa ficou 5,38%²⁵ acima do inicialmente previsto (sem alterações), ao passo que a receita arrecadada encerrou 7,91%²⁶ maior do que o previsto. Novamente, pondera-se que a arrecadação foi significativamente afetada pela venda das ações da Sabesp, de modo que o superávit observado deve ser visto com cautela.

No tocante às alterações orçamentárias, oportuno recordar que o orçamento anual pode ser modificado por meio de créditos adicionais (Lei nº 4.320, de 1964) e por remanejamento, transferência e transposição de recursos (previstos no artigo 167, da Constituição Federal de 1988).

²⁰ 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 08/05/2025.

²¹ Anexo I – Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais (pág. 31) – LDO 2024 - Lei nº 17.725/2023.

²² Disponível em: <https://pib.seade.gov.br/integra/?analise=o-pib-de-sp-cresceu-34-em-2024>. Acesso em: 08/05/2025.

²³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/detalhamentoGrafico/graficosestatisticas/cambio>. Acesso em: 08/05/2025.

²⁴ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/detalhamentoGrafico/graficosestatisticas/metaselic>. Acesso em 08/05/2025.

²⁵ Diferença = Despesa Realizada (R\$ 345.724.836 mil) / Despesa Prevista (R\$ 328.237.237 mil) = 5,38%.

²⁶ Diferença = Receita Realizada (R\$ 354.009.689 mil) / Receita Prevista (R\$ 328.237.237 mil) = 7,91%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Em análise ao cumprimento da margem orçamentária estabelecida para o exercício em análise, conforme disposto na LDO (Lei nº 17.725, de 19/07/2023), LOA (Lei nº 17.863, de 22/12/23) e Lei nº 17.615, de 27/12/2022²⁷, a DCG apurou que o valor “Utilizado” foi de R\$ 71.910.940.568, detalhado na tabela a seguir:

Nome da Lei	Margem Inicial	Utilizado	Minutas de Decreto	Saldo Disponível
Art. 12, § 1º (Lei 17.725 de 19/07/23 - 10% da Despesa)	32.806.323.723	26.854.393.157	0	5.951.930.566
Art. 13 (Lei 17.725 de 19/07/23 - 15% da Despesa)	49.209.485.585	11.113.961.810	0	38.095.523.775
Art. 14 (Lei 17.725 de 19/07/23 - 10% da Despesa)	32.806.323.723	19.378.261.019	0	13.428.062.704
Art. 15 (Lei 17.725 de 19/07/23 - ref. adms.)		2.848.379	0	0
Art. 29 (Lei 17.725 de 19/07/23 - emendas parlam. e impositivas)		698.963.211	0	0
Art. 5º (Lei 17.615, de 27/12/22 - Instituiu o FAEE)	50.000			50.000
Art. 9º, inciso II (Lei 17.863 de 22/12/23 - RECON)	68.783.678	25.717.855	0	43.065.823
Art. 9º, inciso I (Lei 17.863 de 22/12/23 - 17% da Despesa)	55.770.750.330	13.836.795.137	0	41.933.955.193
Soma	170.661.717.039	71.910.940.568	0	99.452.588.061

Fonte: Tabela 160 às Fls. 207 – Relatório DCG – Evento 153.2.

Destaca-se que, em relação ao limite da despesa total fixada, definido pelo artigo 9º, inciso I (LOA de 2024), foram utilizados R\$ 13,84 bilhões, o que representa 24,81%, do limite de 17% (R\$ 55,77 bilhões), e 4,22%, do total da despesa fixada (R\$ 328,06 bilhões).

Observa-se também, como relatado pelo órgão técnico, que do total de créditos suplementares registrados no exercício em tablado, R\$ 11,11 bilhões decorreram de transferências, remanejamentos e transposições (artigo 13, § único da LDO de 2024), instrumentos esses que representam repriorização de ações governamentais, o que corresponde a 22,58% do limite de R\$ 49,21

²⁷ Artigo 5º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir no Orçamento Fiscal, em favor da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, crédito especial de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), com a finalidade de atender as despesas resultantes da instituição do FAEE.
Parágrafo único - Os recursos necessários à abertura de crédito de que trata o "caput" deste artigo serão cobertos nos termos do § 1º, do artigo 43, da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, ficando o Poder Executivo autorizado a adequar as classificações orçamentárias necessárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



bilhões definido na LDO (15% da despesa fixada na LOA), e 3,39% do total da despesa fixada (R\$ 328,06 bilhões).

Por outra ótica, e em análise comparativa entre o valor demonstrado no BGE - 2024 (R\$ 48.052.555 mil) e a soma dos valores do Relatório de Controle de Créditos Suplementares Concedidos e Decretados e do Relatório de Créditos Automáticos-Créditos Concedidos (R\$ 47.059.296 mil), quanto a utilização dos recursos decorrentes superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação parcial ou total de dotação (art. 43 da Lei 4.320/64), a DCG apurou uma divergência de R\$ 993.260 mil, **que entendemos, assim como o órgão de instrução, que necessita ser conciliada e observada em notas explicativas.**

De modo mais detalhado, e pela perspectiva da redução, a DCG elaborou um *ranking* dos programas orçamentários que mais sofreram modificações no exercício (dotação inicial x dotação atual), apurando que as dotações tiveram a previsão inicial reduzida, em média, em 51,61%. Nesse particular, destaca-se o Programa 5005 – Promoção e Desenvolvimento do Turismo no Estado de São Paulo da Secretaria de Turismo e Viagens, onde se observa uma retração de recursos de 85,67% (R\$ 577.465 mil).

Pela perspectiva da suplementação de recursos, os maiores contemplados em relação à previsão inicial, em termos relativos, foram: Programa 0947 – Tecnologia da Informação, Comunicação e Inovação em Saúde Digital, com aumento 76691546% (R\$ 38.346 mil), e Programa 5126 – Desenvolvimento Regional Integrado, com aumento de 655,20%, comparativamente à previsão inicial na Lei Orçamentária. Em média, observou-se uma suplementação de 173,94% (R\$ 7,33 bilhões).

Pelo ângulo de valores nominais, a instrução observou que, considerados os 10 maiores programas²⁸, houve acréscimo de dotações no montante de R\$ 30,39 bilhões, o que caracteriza, segundo a DCG, uma

²⁸ Destaques: 0930 – Atendimento Integrado e Regionalizado no SUS no Estado de São Paulo, R\$ 8,45 bilhões (29,35% de aumento), 2101 – Transferências Financeiras, R\$ 5,27 bilhões (7,91% de aumento), 0815 – Gestão Institucional da Secretaria da Educação, R\$ 3,72 bilhões (50,14% de aumento), 5303 – Gestão do Regime Próprio de Previdência e do Sistema de Proteção Social Militar, R\$ 3,09 bilhões (5,69% de aumento) e 3935 – Desenvolvimento de Parcerias em Investimentos-PPI-SP, R\$ 2,56 bilhões (156,23% de aumento).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



repriorização funcional programática, considerando que estes valores foram retirados de outras políticas públicas.

A instrução também elenca as reduções nominais mais relevantes, com destaque para os Programas: 0800 – Educação Pública de Qualidade para Todos (redução de R\$ 607.639 mil), 3936 – Desenvolvimento e Excelência da Prestação dos Serviços de Transporte Delegados (redução de R\$ 580.782 mil), e 5005 – Promoção e Desenvolvimento do Turismo no Estado de São Paulo (redução de 577.465 mil).

Face as relevantes alterações orçamentárias realizadas pelo Governo Estadual, a DCG alerta que muito embora a LDO autorize e limite a realização de transposições e remanejamentos, também exige a apresentação de justificativas. Ocorre que, na avaliação do órgão técnico, as variações retro mencionadas não possuem justificativas suficientes para a alteração da política pública, tampouco avaliação quanto aos impactos nas metas e indicadores orçamentários previstos para cada programa e ação orçamentária, produtos impactados e resultados da política a ser entregue à sociedade.

A instrução também relata que o Relatório de informações de alterações orçamentárias se encontra pendente de atendimento, uma vez que a segregação das informações de alterações orçamentárias de transposições, remanejamentos e transferências ainda não foi possível de ser atendida pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (exigência do art. 3º, XXV das Instruções nº 01/2024 TCESP).

Sobre o tema, reforçamos a afirmação da DCG de que tal informação é importante tanto para a gestão orçamentária e controle legal dos limites e condições impostos pela LDO, quanto para os necessários detalhamentos e justificativas de quais programas e/ou ações do Governo foram privilegiados em detrimento de outros.

De um modo geral, partilhamos do entendimento da instrução de que apesar de Administração Estadual possuir uma significativa margem para alterações orçamentárias (49,21 bilhões em 2024 - 15% da Despesa Fixada), deve-se atentar para que essas alterações não impactem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



negativamente a execução de políticas públicas essenciais à população, da forma como ficaram definidas na LOA aprovada pelo Poder Legislativo.

Adicionalmente, a DCG procedeu à fiscalização do **Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC)** previsto no art. 48, §1º, III e §6º da LRF, complementado pelo art. 48-A, que no caso do Estado de São Paulo corresponde ao Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/SP), instituído pelo Decreto Estadual nº 40.566 de 21/12/1995, informando que trabalhos realizados nos últimos anos atestaram que o SIAFEM/SP não atende aos requisitos mínimos de qualidade estabelecidos pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, cuja observação é obrigatória.

A instrução reputou que trabalhos realizados nos últimos anos atestaram que o SIAFEM/SP não atende aos requisitos mínimos de qualidade estabelecidos pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, cuja observação é obrigatória. Informa também que o Governo do Estado de São Paulo publicou, em Diário Oficial do Estado de 26/03/2024, Plano de Ação, que tem, como alguns dos objetivos: revisar a estrutura do Plano de Contas e Roteiros Contábeis do SIAFEM, com foco nas transações intragovernamentais; implantação da Descentralização de Crédito Orçamentário no Orçamento de 2025; entre outros.

E dessa forma, o Governo informou que está em curso a implantação de novo SIAFIC, denominado **Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – SIGEF**, com previsão de início de efetiva atuação em 01/01/2026.

Contudo, a auditoria constatou que o novo SIAFIC (SIGEF) que está sendo implantado ainda não contemplará a utilização por todos os órgãos. Dessa forma, entende que não está sendo atendido o art. 1º, §1º do Decreto Federal nº 10.540/2020, assim como não há prazo previsto para sua implementação. Aponta que as universidades estaduais USP, UNICAMP e UNESP e os fundos não utilizam o SIAFIC; e diversas fundações e empresas dependentes também não se adequaram, o que implica em recursos financeiros transitando fora do Sistema Integrado do Governo Estadual e desatendimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



do Decreto Federal e do artigo 48, §1º, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Crítica também que não está sendo atendida a exigência de controle e evidência, pelo SIAFIC, das operações intragovernamentais, com vistas à exclusão de duplicidades na apuração de limites e na consolidação das contas públicas (art. 1º, §1º, inciso X), uma vez que a implantação da descentralização de crédito orçamentário no Orçamento de 2025 ainda não ocorreu.

Diante do exposto, endossamos as seguintes recomendações da Auditoria à Secretaria da Fazenda e Planejamento:

a) garanta que o SIAFIC esteja estruturado de modo a viabilizar o atendimento integral aos requisitos mínimos de qualidade determinados pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, de modo que o Governo do Estado de São Paulo cumpra o quanto determinado pelo art. 48, §1º, inciso III da LRF, cujo descumprimento pode implicar em aplicação de sanções ao ente federado, como o impedimento para a obtenção de garantias, para contratação de operações de crédito e ao recebimento de transferências voluntárias pela União em contratos de financiamento do governo estadual.

b) Apresente manifestação das entidades que estão fora do SIAFIC (por exemplo USP, UNICAMP, UNESP, fundos e outros) para que justifiquem as razões para a não adesão ao Sistema integrado de administração financeira e controle, adotado pelo governo do estado, em atendimento ao Decreto Federal nº 10.540/2020.

Pela perspectiva do **Balanço Financeiro (BF)**, e na esteira das informações apresentadas no relatório de auditoria, ao qual nos reportamos, observa-se que houve reversão no Resultado Financeiro, que passou de um déficit aproximado de R\$ 14,7 bilhões, em 2023, para um **resultado financeiro superavitário de aproximadamente R\$ 21,2 bilhões** em 2024.

Desmembrando os dados, nota-se que o resultado financeiro é decorrente da soma das receitas orçamentárias (R\$ 371.757.386 milhões), das

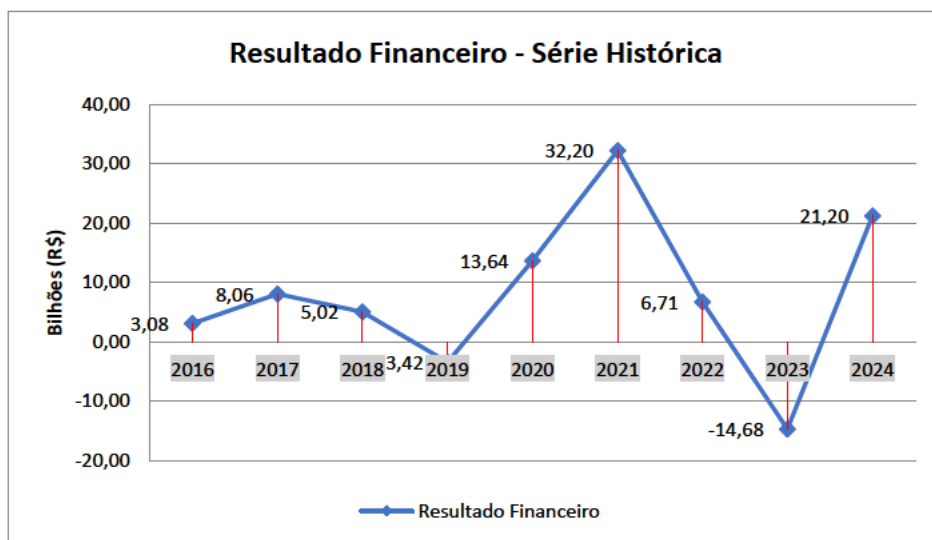


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



transferências financeiras recebidas (R\$ 16.661.723 milhões), dos Recebimentos Extraorçamentários (R\$ 34.524.302 milhões), em contrapartida da dedução das Despesas Orçamentárias (R\$ 363.472.533 milhões), das Transferências Financeiras Concedidas (R\$ 0,00), e dos Pagamentos Extraorçamentários (R\$ 38.272.941 milhões).

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 declínio verificado a partir 2021 até 2023.



Fonte: Relatórios de Fiscalização das Contas do Governador exercícios 2016 (TC-5198.989.16-2)²⁹, 2017 (TC-3546.989.17-9)³⁰, 2018 (TC-6453.989.18-8)³¹, 2019 (TC-2347.989.19-6)³², 2020 (TC-5866.989.20-5)³³, 2021 (TC-4345.989.21-4)³⁴, 2022 (TC-5128.989.22-5)³⁵ e 2023 (TC-52.72.9893-23)³⁶, e 2024 (TC-5174.989.24-4)³⁷

De modo mais detalhado, observa-se que tanto as receitas, quanto as despesas orçamentárias experimentaram aumentos em 2024, se comparadas a 2023, sendo as receitas impactadas no montante de R\$ 45 bilhões, e as

²⁹ TC-5198.989.16-2 - Evento 22.

³⁰ TC-3546.989.17-9 - Evento 30.

³¹ TC-6453.989.18-8 - Evento 148.

³² TC-2347.989.19-6 - Evento 128.

³³ TC-5866.989.20-5 - Evento 411.

³⁴ TC-4345.989.21-4 - Evento 59.

³⁵ TC-5128.989.22-5 - Evento 99.

³⁶ TC-5272.989.23-7 - Evento 59.

³⁷ TC-5174.989.24-4 - Evento 153.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



despesas em R\$ 35,1 bilhões, ponderando-se nesta última, a existência de uma queda de R\$ 12,8 bilhões nos recursos vinculados compensados pelo aumento de R\$ 47,9 bilhões nos recursos não vinculados.

No tocante as Transferências Financeiras, o Balanço Financeiro Consolidado apresenta superávit no valor de R\$ 16,6 bilhões, ao passo que em relação às variações extraorçamentárias, apurou-se um déficit de R\$ 8,26 bilhões. Nesse contexto, a DCG destaca que as Notas Explicativas (BGE - 2024, p. 167) apresentam detalhamento *das “contas contábeis utilizadas que compõem a linha “Variação Extraorçamentária” do Quadro Principal Consolidado do Balanço Financeiro”*, sendo que os dispêndios mais representativos, sem contrapartida visível e equivalente nos ingressos e responsáveis pelo referido déficit são: 3522 – Transferências ao Fundeb (R\$ 3.115.869.708), VPD de outras provisões (R\$ 4.479.023.366), e VPD dec. De fatos geradores diversos (R\$ 12.776.880.750). **Ocorre que as Notas Explicativas não apresentam qualquer outro esclarecimento, de modo que nos filiamos a recomendação da DCG para que sejam apresentados os necessários esclarecimentos quanto às causas de desembolsos extraorçamentários da ordem de R\$ 8 bilhões, além dos ingressos, em especial para as contas retro mencionadas.**

Na mesma linha, a instrução observa que referido Demonstrativo apresenta a abertura das Transferências financeiras Recebidas e Concedidas, sendo as dependentes da execução orçamentária da ordem de R\$ 50 bilhões e, as independentes da execução orçamentária da ordem de R\$ 1,30 trilhões, **também sem esclarecimentos quanto aos relevantes valores que, de forma líquida, representaram ingressos maiores que os dispêndios em R\$ 16,6 bilhões.**

Face ao exposto, corroboramos entendimento do órgão técnico, de que as Notas Explicativas apresentadas não atendem ao recomendado pelo MCASP, quer dizer, deveriam evidenciar todas as operações que interferiram no resultado financeiro apurado. **Assim, nos alinhamos a recomendação de que sejam apresentadas as composições e operações que deflagraram estes**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



resultados e que, doravante, as Notas Explicativas sejam completas e efetivamente elucidativas dos resultados apresentados pelas Demonstrações Financeiras do Governo Estadual, sendo que para o exercício de 2024, a gestão estadual deve apresentar os necessários esclarecimentos sobre a composição e detalhamento das seguintes contas de Desembolsos por variações extraorçamentárias: 3522 – Transferências ao Fundeb (R\$ 3,12 bilhões); 3979 – VPD de outras provisões (R\$ 4,48 bilhões); e 3999 – VPD dec. De fatos geradores diversos (R\$ 12,78 bilhões); e de Transferências recebidas e concedidas: Transferências recebidas independentes da execução orçamentária (R\$ 1,30 trilhões); e Transferências Concedidas independentes da execução orçamentária (R\$ 1,28 trilhões).

Seguindo, e considerando exclusivamente o saldo de caixa e equivalentes de caixa, o resultado financeiro apresentou uma variação positiva, com incremento em relação ao exercício anterior no montante de R\$ 14,17 bilhões, exceto RPPS, ou R\$ 14,29 bilhões, com RPPS. Na mesma direção, e também a impactar positivamente o resultado financeiro consolidado, observou-se no mesmo período, uma variação positiva nos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, na ordem de R\$ 6,9 bilhões.

Como se observa, o superávit no resultado financeiro também se refletiu positivamente no saldo do disponível, cuja variação representou um expressivo aumento de 27,12%, passando de aproximadamente R\$ 78,16 bilhões, em 2023, para um montante aproximado de R\$ 99,34 bilhões, no exercício em comento.

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\$ 24,55 bilhões, ao passo que os fluxos de investimento e financiamento consumiram R\$ 6,56 bilhões e R\$ 4 bilhões, respectivamente, resultando em um **fluxo positivo de R\$ 13,95 bilhões**. Pondera-se que a diferença entre este



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



resultado e o verificado no BF (R\$ 14,29 bilhões, com RPPS), segundo a DCG decorre do fato da empresa Metro ter passado a ser tratada como empresa dependente em 2024 e, por isso, o seu saldo de caixa (incremento financeiro de R\$ 343.089.662) passou a fazer parte do saldo inicial consolidado (informações no BGE - 2024 - página 163)³⁸. A propósito, a diferença também pôde ser verificada entre o saldo final de 2023 (R\$ 69.517.505) e o saldo inicial de 2024 (R\$ 69.860.594) da conta Caixa e Equivalentes de Caixa, sendo as justificativas apresentadas no BGE - 2024 (pag. 72)³⁹.

Referido resultado, demonstra uma inversão ao verificado em 2023, em que foi registrado um resultado negativo, de modo que em relação a geração líquida de caixa daquele exercício, houve um aumento em 2024 no valor total de R\$ 26 bilhões (passando de R\$ 12,36 bilhões negativo em 2023 para R\$ 13,95 bilhões positivo em 2024), sendo essa elevação impulsionada principalmente pelo fluxo de caixa das atividades operacionais.

Ponderamos, todavia, que uma análise mais detalhada sobre o assunto (Caixa e Equivalentes de Caixa) será efetuada mais adiante nesta manifestação, quando se adentrar a seara patrimonial.

Retornando ao **Balanco Financeiro (BF)**, observa-se que o **saldo financeiro** (Caixa e Equivalentes de Caixa + Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados), após o cômputo do superávit financeiro de R\$ 21,2 bilhões,

³⁸ Faz-se necessário explicar que no exercício de 2024 houve a incorporação dos saldos contábeis do Metrô (UG 373381 e UG 373384) nos demonstrativos do Balanço Geral do Estado, em decorrência de sua inclusão na Lei Orçamentária Anual de 2024 como empresa estatal dependente.

Os efeitos dessa incorporação na consolidação do Balanço Financeiro estão refletidos no Saldo de Caixa e Equivalente de Caixa vindos do exercício anterior 2023, passando este de R\$ 17.669.617.271 no final de 2023, para R\$ 18.012.706.933 na coluna 2024 do Quadro Principal da Administração Indireta (4C), ou seja, um incremento financeiro de R\$343.089.662. No Quadro Principal Consolidado (4A), o saldo de Caixa e Equivalente de Caixa vai de R\$ 69.517.504.753, no final do exercício de 2023, para R\$ 69.860.594.414 na coluna 2024, em decorrência deste mesmo incremento.

³⁹ No exercício de 2024, houve a obrigatoriedade de incorporação nos demonstrativos do Balanço Geral do Estado dos valores dos saldos contábeis Metrô (UG 373381 e UG 373384), em decorrência de sua inclusão na Lei Orçamentária Anual de 2024 como empresa estatal dependente.

Essa incorporação na consolidação da DFC foi refletida no Saldo de Caixa e Equivalente de Caixa Inicial de 2024, provindo do saldo de Caixa e Equivalente de Caixa Final de 2023, passando este de R\$ 17.669.617.271 para R\$ 18.012.706.933 na coluna 2024 do Quadro Principal da Administração Indireta e de R\$ 69.517.504.753 para R\$ 69.860.594.414 na coluna 2024 do Quadro Principal Consolidado, ou seja, uma incorporação líquida de R\$ 343.089.662. Valor este que somente pôde ser consolidado no exercício de 2024, visto que, até o final do exercício de 2023, o Metrô era uma estatal não-dependente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



encerrou o exercício em um montante **positivo de R\$ 99,36 bilhões**, composto de R\$ 83,69 bilhões de Caixa e Equivalentes de Caixa (exceto RPPS), conforme já obtemperado, R\$ 121.070 milhões de Caixa e Equivalentes de Caixa – RPPS, e R\$ 15,55 bilhões de Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, **configurando-se em um quadro de equilíbrio financeiro.**

No tocante ao **Balanço Patrimonial (BP)**, conforme BGE - 2024 (fls. 168), pode-se aferir que o **Patrimônio Líquido (PL) em 2024 foi de -R\$ 838.625 milhões**, resultado este, melhor do que o apurado em 2023 (-R\$ 946.218.698.657), representando uma redução do passivo a descoberto de 12,30% (BGE 2024 – fls. 278). Nesse particular, há que se destacar que os Resultados Acumulados, que somaram o montante negativo de R\$ 965.041.996.442, embora em menor montante que em 2023 (-R\$ 1.019.328.184.148), concorreram preponderantemente para a negatividade verificada no PL. Pondera-se, contudo, que o **Resultado do Exercício foi positivo**, o que contribuiu para a melhora no saldo final do Patrimônio Líquido,

A propósito, e à luz das informações consolidadas na **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)**, que nesta altura nos reportamos, segundo informações do BGE - 2024 (fls. 278), destaca-se que o **resultado econômico do exercício de 2024 foi superavitário no montante de R\$ 75.381.642.975**, e que o resultado de passivo a descoberto deve-se à atualização do saldo do Passivo Atuarial, cujo montante alcançou de R\$ 840.676.110.819, sendo que neste exercício é informado que houve a segregação das informações de passivo atuarial em dois grupos: civis, representando R\$ 634.561.142.641; e os militares do Sistema de Proteção Social dos Militares, representando R\$ 206.114.968.178.

Especificamente sobre referido Demonstrativo, a DCG informa que preparou papel de trabalho, elaborando a DMPL com base nas movimentações contábeis verificadas através dos saldos apresentados no Sigeo, sendo as divergências detalhadas na tabela a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Especificação	Resultados Acumulados
Ajustes de Exercícios Anteriores	1.448.453
Aumento de Capital	(1.448.453)

Fonte: Tabela 90 às Fls. 146 – Relatório DCG – Evento 153.2.

A instrução relata que de forma preliminar, a divergência identificada é apenas de apresentação entre linhas do Demonstrativo, sopesando que **os saldos iniciais e finais estão corretamente. Assim, acompanhamos a DCG na recomendação para que Administração realize avaliação e proceda às correções, a fim de evitar erros da espécie nas Demonstrações de 2025.**

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.

De partida, na esteira do informado pela DCG, recordamos que no exercício de 2023, houve erro na contabilização do MEP dos investimentos, o que impactou significativamente as contas de resultado, tanto as contas de “Outras Variações Patrimoniais Aumentativas”, quanto as de “Outras Variações Patrimoniais Diminutivas”, sendo verificado pelo órgão técnico que tal impropriedade foi reconhecida e corrigida em 2024. Contudo, muito embora esta Corte, quando da análise das contas de 2023, tenha determinado a republicação das Demonstrações Financeiras com os respectivos ajustes, nos termos da NBCTSP 23, a DCG apurou que não houve o respectivo cumprimento pelo GESF, resultando em Demonstrações de 2024 sem comparabilidade com as do exercício anterior, já que os saldos anteriores apresentados possuem erros relevantes.

Assim, a equipe de instrução relata que embasada nos trabalhos e levantamentos que foram possíveis durante as atividades da auditoria, elaborou nova DVP 2023 para fins comparativos. A par dessas novas informações, ao revés do observado no exercício anterior, é possível notar que em 2024 as **Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 743.472.270 milhões) foram**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



superiores as Variações Patrimoniais Diminutivas (R\$ 668.090.627 milhões), o que, por via de consequência, permitiu ao Estado aferir um **Resultado Patrimonial positivo em R\$ 75,38 bilhões em 2024** (negativo em R\$ 294,7 bilhões em 2023 – R\$ 280,8 bilhões considerando a correção mencionada), o que se traduz na expansão do patrimônio do Estado neste valor no exercício analisado.

Necessário ressaltar que a reversão de parte da Provisão Matemática Previdenciária, que passou de R\$ 973,8 bilhões, em 2023, para R\$ 840,7 bilhões, em 2024, resultando em um ganho de R\$ 133 bilhões foi determinante para obtenção do resultado patrimonial positivo, quer dizer, se desconsiderada tal variação o resultado teria sido deficitário.

Por outro lado, considerando a impropriedade quanto a não reapresentação do Demonstrativo de 2023, conforme dito alhures, a DCG aponta que a Demonstração de 2024 apresentada não seria apta para análises comparativas, destacando que, por isso, as respectivas Notas Explicativas também apresentam análises equivocadas. Nesse particular, mesmo com trechos sinalizando os erros e incorreções de 2023 nas próprias Notas Explicativas da DVP - 2024, a DCG apresenta uma série de exemplos de trechos destas Notas (apresentadas pelo GESP), em que detalha as interpretações corretas que seriam retiradas da DVP com reapresentação dos saldos de 2023. Assim, o órgão técnico conclui que as informações apresentadas não viabilizam uma interpretação adequada pelos usuários, ao contrário, induzem a interpretações incorretas.

Face ao exposto, reforçamos a recomendação da DCG para que as Demonstrações Contábeis de 2024 sejam republicadas com as correções sinalizadas e informadas pela Contadoria Geral do Estado, assim como as Notas Explicativas dela decorrentes.

Retornando ao exame do **Balanço Patrimonial**, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



exercício em comento (2024), houve um tímido avanço no processo de adoção das referidas Normas, especialmente quanto ao reconhecimento do imobilizado que em nada avançou desde 2016, sendo este assunto específico também melhor detalhado mais adiante nesta manifestação, quando da análise dos aspectos atinentes ao Balanço Patrimonial.

Nesse contexto, bem como destacou a instrução, 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 pelo serviço de contabilidade do GESP para adequação de seus processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, dentro das datas-limite estabelecidas pela norma contábil, a equipe de auditoria constatou as impropriedades elencadas no quadro a seguir:

Procedimentos:	Status:	Prazo/ Dados de:
Registro de variações patrimoniais aumentativas pelo regime de competência : Créditos Tributários, juros e demais encargos dos créditos tributários e dívida ativa;	Implementado	Concluído
Registro de variações patrimoniais diminutivas pelo regime de competência : juros e demais encargos sobre operações de crédito, obrigações com precatórios;	Implementado	Concluído
Créditos a receber não tributários pelo regime de competência ⁴⁰	Em andamento	Concluído em 2022
Avaliação do valor realizável líquido dos estoques	Em andamento	Vencido em 2021
Reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis , e custos subsequentes; Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	Vencido em 2019

⁴⁰ BGE 2022, p. 13 dispõe: "Os créditos a receber tributários e parte dos créditos não tributários são reconhecidos quando da ocorrência de seu fato gerador, de acordo com o regime de competência".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



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) ⁴¹ .	Em implementação	Vencido em 2017
Reconhecimento de fornecedores e contas a pagar por competência ⁴²	Em implementação	Vencido em 2016
Reconhecimento do Passivo Atuarial	Implementado	Concluído
Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes .	Em andamento	Vencido em 2019
Implantação do Projeto SCSP (Sistema de Custos do Setor Público) em todo o GESP.	Em andamento Iniciado em 2010	Vencido em 2023, em operação a partir de 01/01/2024

Fonte: Quadro 03 - Rel. de Auditoria – DCG às fls. 83 (Evento 153.2)⁴³

No tocante a implementação do Sistema de Custos (SCSP), segundo a DCG, o GESP através da Comissão de Supervisão, instituída pelo Decreto nº 56.289/2010, iniciou o projeto para apuração de custos dos serviços prestados com a contratação da FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas) como entidade responsável por levantar e propor a metodologia de custos, e do Fundo Monetário Internacional (FMI) como organismo de suporte técnico. Como pilotos foram selecionadas as entidades Fundação Casa (FCASA), Secretaria de Administração Penitenciária (SAP), Secretaria da Saúde (SES) e Secretaria da Educação (SEDUC), sendo informado pela administração que o projeto se expandiu para outras entidades e, atualmente, também estão em processo de implantação na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), Centro Paula Souza, Secretaria da Cultura, Economia e Indústria

⁴¹ BGE 2022, p. 17 trata: "O procedimento de mensuração de obrigações pelo regime de competência está sendo implantado de forma gradual".

⁴² BGE 2022, p. 17 dispõe: "O procedimento de mensuração de obrigações de acordo com o regime de competência está sendo implantado de forma gradual".

⁴³ Quadro 03 -Rel. de Auditoria – DCG às fls. 83 (Evento 153.2):

Fonte: Portaria STN nº 548/2015, BGE 2022, e dados da auditoria do exercício de 2023 com adaptações pela auditoria no item "Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes".

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Criativas do Estado de São Paulo e Universidade Virtual do Estado de São Paulo (Univesp).

O órgão técnico apurou que, atualmente, o SCSP não apenas encontra-se limitado por estar em desenvolvimento, como também não é integrado ao SIAFEM. Quanto a integração, consta informações de que o GESP está providenciando a implantação do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal - SIGEF (sistema substituto ao SIAFEM) ao longo do ano de 2025, sendo que deste sistema se espera uma solução moderna e ágil para planejamento e gestão fiscal. Também constam informações de que a equipe da SFP responsável pelo SCSP acompanha, por meio de reuniões técnicas, as possibilidades de migração e integração com o SIGEF/SP, além de propor a expansão do sistema para outras entidades/secretarias após a consolidação da plataforma.

A instrução aponta, portanto, que além dos sistemas, que ainda estão em desenvolvimento e implantação, apenas algumas entidades fizeram parte do projeto até o momento e estariam aptas a fazerem o correto registro dos custos, sendo que a partir de 01/01/2026 o SIGEF entrará em operação, com expectativa de que em até 4 anos o sistema de custos estará plenamente operacional em todo o Governo. Dessa forma, conclui que até o encerramento do exercício de 2024 o GESP não atende à NBC TSP 34, cuja exigência é de apuração de custos implementada, em operação e produzindo informações gerenciais a partir de 2024.

Em síntese, a DCG aponta que a contabilidade paulista se encontra em atraso no tocantes aos seguintes procedimentos: Reconhecimento inicial e mensuração de bens imobilizado e dos custos subsequentes; Registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado, com revisão periódica da vida útil e valores residuais; Reconhecimento e mensuração integral dos bens móveis; Reconhecimento e mensuração de ativos intangíveis desenvolvidos internamente; e Reconhecimento e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais, além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



E assim como a equipe de auditoria, entendemos que tal atraso tem potencial para distorcer as Demonstrações Contábeis, dado que ativos e passivos podem não estar sendo registrados em valores que representam com fidedignidade o patrimônio público do Estado. Endossamos, portanto, recomendação da DCG para que a SFP implemente o Sistema de custo junto ao sistema SIGEF e crie/aplique a operacionalização do sistema de custo em todo o GESP. (Projeto iniciado e em andamento).

Por outro lado, segundo relatado pela DCG, em que pese as Instruções TCE nº 01/2024, art. 5º, inciso XI, que revalidaram o que já determinava as Instruções 01/2020, quanto ao encaminhamento de 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, a SFP encaminhou a Informação nº 001/2025/DCG, sem, contudo, o pretendido cronograma com abordagem das normas e procedimentos contábeis, cuja conversão está em atraso. Pelo contrário, apresentou justificativa para o não atendimento, esclarecendo que as atuais prioridades se concentram na implementação do novo sistema SIAFIC e que “o desenvolvimento e a implementação de novas rotinas contábeis em conformidade com as normas internacionais de contabilidade e os padrões do MCASP terão continuidade no decorrer da implantação do novo sistema”.

Conforme já obtemperado, nessas condições e considerando os 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, a sete anos do exercício em tablado. A lentidão na adoção das normas contábeis vigentes, como será melhor dimensionado mais adiante na análise de contas patrimoniais, 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 contábil eficiente em respeito**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



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 para a **análise contábil do Balanço Patrimonial (BP)**, considerando o verificado pela equipe de auditoria no exercício anterior de que os Demonstrativos Contábeis de 2023 não refletiam a realidade patrimonial do Governo do Estado, no exercício em apreço a DCG buscou identificar as principais contas/saldos, selecionadas por amostragem conforme representatividade, relevância e riscos envolvidos, e confrontar com a respectiva documentação suporte/controle extra contábil que deu origem aos lançamentos contábeis e respectivos saldos. Assim, segundo o órgão técnico os testes realizados permitiram fazer asseguarações limitadas em diversas contas analisadas, não sendo identificada distorção relevante. **Todavia, segundo a instrução, foram identificadas inconsistências, distorções ou ausência de controles que, de forma relevante impedem a emissão de uma opinião favorável e generalizada quanto às demonstrações contábeis, conclusão que endossamos.**

Nesse compasso, 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.

Para o grupo específico de contas "**Caixa e Equivalentes de Caixa**" (código 111), o saldo apresentado em 31/12/2024 era de R\$ 83.811.029 mil, comparado a R\$ 69.517.505 mil em 31/12/2023, representando um aumento de 21% na comparação horizontal.

Neste grupo de contas, a auditoria de 2024 identificou divergência entre os saldos de alguns extratos bancários e a respectiva conta contábil sem a devida conciliação. Embora o teste realizado e a documentação fornecida em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



2024 para este grupo de contas em geral não tenham revelado divergências materiais que pudessem ser apontadas como distorções relevantes, este achado corrobora questões levantadas em auditorias anteriores.

Em 2023, a análise da DCG resultou em ressalva devido à ausência de normatização de procedimentos contábeis e de controles internos capazes de evitar que contas contábeis destinadas ao registro de dinheiro público permaneçam com saldos fictícios, com baixo ou nenhum controle de conciliação com o real saldo disponível em conta bancária. Foram constatadas impropriedades em contas bancárias selecionadas na posição de dezembro de 2023. Em 2022, a auditoria concluiu que a gestão financeira da Conta Única e suas ramificações possuía deficiências e fragilidades que poderiam distorcer sua situação patrimonial, mencionando o registro contábil de recursos em caixa sem o devido lastro financeiro. Recomendações em 2022 incluíram a elaboração de norma para evitar saldos fictícios com baixo/nenhum controle de conciliação.

Portanto, a divergência entre saldos bancários e contábeis sem conciliação adequada no grupo Caixa e Equivalentes de Caixa representa uma questão persistente que impacta a fidedignidade das demonstrações contábeis.

Nesse contexto, nos perfilamos à **proposta de recomendação da DCG para que a SFP crie uma rotina mensal de preparação e aprovação formal das conciliações bancárias de fechamento mensal.**

Em relação aos **Créditos a Receber de Curto Prazo**, e mais especificamente a **Conta Especial de Precatórios (Item 1135108)**, pelos testes efetuados, a DCG apurou a existência de falta de baixa de pagamento de precatórios de aproximadamente R\$ 1,7 bilhões de forma tempestiva por parte da SFP, **de modo que nos aliamos a instrução na recomendação para que a Secretaria da Fazenda aperfeiçoe o fluxo de informações para que as baixas sempre ocorram tempestivamente dentro da competência correta.**

Questionada sobre o assunto, a Administração informou já ter ciência do fato e que ajustaria o processo para que, em 2025, divergências não ocorram mais. **Assim, entendemos necessário o acompanhamento do órgão técnico quando da inspeção do próximo exercício.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Quanto a conta **Fundo de Reserva (Item 1135111)**, a DCG identificou uma divergência entre o saldo do extrato bancário e o registrado na contabilidade, cuja necessidade de conciliação foi dada ciência à Administração. **Desse modo nos filiamos a recomendação da auditoria para que a SFP crie uma rotina mensal de preparação e aprovação formal das conciliações bancárias de fechamento mensal.**

Sobre a conta **Outros Créditos a Receber de Curto Prazo (Item 1138199)**, a DCG informa ter identificado indícios de que os saldos controlados no CADIN poderiam, também, estarem incluídos em outras contas contábeis a receber do Estado, o que implicaria em uma supervalorização do Ativo. Contudo, pondera que não foram obtidas evidências suficientes para a conclusão.

Além disso, embora não relevante, foi apurada uma diferença entre o saldo mantido sob controle do CADIN e o saldo contabilizado em 31/12/2024. **Assim, acompanhamos o órgão técnico na recomendação para que a Contadoria mantenha uma conciliação mensal das principais contas do balanço e identifique e ajuste este tipo de diferença tempestivamente, cuidando ainda para que não existam valores constantes do Ativo em duplicidade com outras contas.**

No que tange aos **Créditos a Receber - Dívida Ativa**, a auditoria identificou divergência significativa de R\$ 4.607 milhões de reais no Estoque Total, bem como na conta “Ajuste para Perdas sobre Dívida Ativa”, no montante de R\$ 27 milhões. A DCG informa que, muito embora a contadoria tenha apresentado relatórios contábeis que identificam as UGs (171101 – Procon e 262101 – Ag. Águas) atreladas a estas diferenças, não foram esclarecidos os motivos destas UGs não estarem integradas ao controle da PGE, bem como não foi fornecida a documentação suporte desses lançamentos. A instrução relata ainda que de acordo com o Procon (responsável pelo valor de R\$ 4.535 milhões da diferença), o controle é, de fato, realizado pela PGE, existindo evidências de que o registro feito pelo Procon consta em duplicidade, uma vez que também compõem o saldo de R\$ 427 bilhões do Estoque total controlado pela PGE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Ponderamos, contudo, que uma análise mais aprofundada quanto aos aspectos da gestão e execução da dívida ativa será abordada mais adiante nesta manifestação.

Nesse quadro, endossamos recomendação da DCG para que a Contadoria mantenha uma conciliação mensal entre o controle mantido pela PGE ou outras unidades gestoras e os controles e saldos contábeis, e bem por isso faça os ajustes necessários, de forma tempestiva.

Quanto à conta de **Investimentos – Ativo Não Circulante**, e mais especificamente no tocante as **Empresas Independentes Controladas (item 122110101)**, a DCG identificou divergências materiais⁴⁴ entre o cálculo efetuado pela instrução e os saldos contábeis evidenciados para CDHU, CPP e Prodesp. Nesse particular, a auditoria esclarece que os documentos base utilizados para o cálculo da auditoria são os mesmos recebidos pela Contadoria, ou seja, o serviço contábil permanece incorrendo em erros quanto ao processo de mensuração e reconhecimento do MEP.

Além disso, apurou diferença significativa no cálculo do MEP da SABESP (inicialmente esperada⁴⁵), que seria aceitável pois é uma empresa de capital aberto e, por isso, a utilização da última informação disponível, no caso, o Balanço publicado referente a 30/09/2024. Contudo, como alertado pela DCG, a boa prática contábil e respectivas normas orientam a avaliação de eventos subsequentes, de modo que a Demonstração Contábil publicada reflita a posição mais atualizada e fidedigna. Assim, após análise de eventos subsequentes, a DCG efetuou o cálculo de MEP da SABESP utilizando o Balanço publicado e auditado referente a 31/12/2024, verificando que as Notas Explicativas, publicadas junto ao BGE - 2024, não apresentam qualquer informação quanto aos Eventos Subsequentes, o que segundo a instrução, representa erro grave, incompatível com a definição de Demonstração Contábil completa, neutra e livre de erros, dada a relevante materialidade dos valores.

⁴⁴ DCG – “Salientando que o corte de materialidade para ajuste é de R\$ 535 milhões”. (Nota de Rodapé nº 99 - fls. 105 Relatório da DCG – evento 153.2).

⁴⁵ É necessário aguardar a publicação final relativo a 31/12/2024. Por esta razão, para fins de apuração e fechamento contábil, utilizaram o balanço publicado em 30/09/2024 – último disponível na oportunidade do fechamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



A par desse cenário, acompanhamos a DCG na recomendação para que Contadoria crie um procedimento de cálculo e revisão/aprovação antes de providenciar o respectivo registro de MEP, e que passe a realizar e apresentar a avaliação de Eventos Subsequentes no BGE.

A propósito, reforçamos o alerta da auditoria de que permanece não atendida a recomendação de exercícios anteriores para que fossem estabelecidas rotinas para cálculo e conferência de Equivalência Patrimonial, bem como acompanhamento de eventuais eventos subsequentes que possam impactar de forma relevante no resultado, e, se for o caso, esclareça-os em Notas Explicativas do Balanço Geral do Estado.

No tocante as **Empresas Dependentes (Contas 122120101 e 122120199)**, a DCG também apurou divergência entre os saldos publicados e aqueles considerados pela contabilidade para efetuar os cálculos de MEP e respectiva contabilização, ponderando, contudo, ser normal a inconsistência, dado que para o fechamento das Demonstrações, a Contadoria solicita dados disponíveis, até então, conforme solicitado no decreto de encerramento que não necessariamente serão os valores fechados no exercício. Sopesa, contudo, o órgão técnico, que o saldo deste grupo de contas é zerado devido a sistemática de contabilização das empresas dependentes, de modo que a divergência apurada não impacta o saldo desse grupo de contas, uma vez que o resultado da sua contabilização é devidamente zerado por serem empresas dependentes e que são consolidadas aos saldos do Balanço.

Quanto ao **Imobilizado**, e especificamente aos **Bens Móveis**, a DCG relata impropriedades quanto a aderência ao Sistema de Administração de Materiais (SAM), nos termos da Portaria STN 548/15 c/c a Instrução Normativa nº 3 de 2018, da CGE, uma vez que restaram identificados indícios de que dentre as UGs que aderiram ao SAM, apenas uma parte delas estavam integradas ao SIAFEM. Todavia, a instrução pondera que não foram obtidas evidências suficientes ao longo do trabalho para afirmar qual o percentual das UGs do Estado que utilizam o SAM da Prodesp, seja ele integrado ou não, quais UGs



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



utilizam outros sistemas (visto que o sistema da Prodesp não é obrigatório), e, por consequência, não foi possível opinar se a informação contábil está completa e livre de erros.

A DCG também apurou que não existem controles e procedimentos de supervisão geral dos registros contábeis, e que por isso não foi possível avaliar se os saldos apresentados no BGE representam a realidade do Governo do Estado. **Nesse contexto, endossamos a recomendação do órgão técnico para a efetiva implantação de normas adequadas para definição de quais são os sistemas estruturantes para controle dos bens móveis. Reforçamos o entendimento da DCG de que por serem estruturantes, após confirmação da possível integração com o SIAFIC estadual, estes sistemas devem ser de uso obrigatório e atualizado pelas unidades obrigadas ao uso do SIAFIC, conforme definido pelo Decreto federal nº 10.540/2020⁴⁶.**

A situação verificada em relação aos **Bens Imóveis** não é muito diferente, tendo em mira que, em síntese, e após minucioso trabalho de auditoria sobre o Sistema de Gerenciamento de Imóveis (SGI), do Estado, a DCG concluiu que sua estrutura é direcionada para um controle administrativo, não contendo campos de informações, pertinentes a um sistema de controle de Móveis, voltados a atender a contabilidade, tais como, vida útil total, vida útil atual, percentual de depreciação mensal/anual e valor residual, além de não possuir capacidade de gerar relatório de uma posição histórica, e tampouco, de se integrar ao SIAFEM para fazer a contabilização de forma automatizada.

Em uma análise mais aprofundada, e por amostragem, o órgão técnico também apurou a existência de centenas de imóveis com informação de valor não preenchido, centenas de imóveis com informação de valor genérico

⁴⁶ Art. 2º [...]

II - sistema integrado - sistema informatizado que permite a integração ou a comunicação, sem intervenção humana, com outros sistemas estruturantes cujos dados possam afetar as informações orçamentárias, contábeis e fiscais, tais como controle patrimonial, arrecadação, contratações públicas, dentre outras;

[...]

VI - gestão contábil - conjunto de normativos, procedimentos e sistemas estruturantes ou organizacionais que visem evidenciar atos e fatos dos entes federativos relativos à situação orçamentária, financeira e patrimonial e os atos potenciais que possam gerar reflexos no patrimônio da entidade, para fins de prestação de contas e responsabilização, tomada de decisão e transparência das contas públicas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



como R\$ 0,01, R\$ 1,00, R\$ 10,00 etc., destacando que no relatório geral do SGI mais de R\$ 51 trilhões, por exemplo, estava registrado na UO 26098 – SABESP.

A DCG relata que a Contabilidade não possui uma relação de bens imóveis registrados em cada conta contábil do Balanço, afirmando que a quase integralidade dos bens controlados pelo SGI não são objeto de reconhecimento contábil, e que por isso não foi possível fazer seleção e testes substantivos, concluindo, assim, que as evidências demonstram que o saldo registrado é relevantemente menor do que efetivamente deveria ser.

Segundo a DCG, a situação é agravada com a constatação de que as Notas Explicativas apresentadas em conjunto com as Demonstrações Contábeis do GESP são omissas quanto ao anteriormente apurado.

Face ao exposto, reforçamos a recomendação do órgão técnico para que a Administração busque e implante um sistema estruturante de controle patrimonial dos bens imóveis, de modo que referido sistema seja integrado ao SIAFIC e em condições de viabilizar os registros contábeis dos mais de 30.000 imóveis próprios do Governo Estadual. Também partilhamos do entendimento da DCG quanto a necessidade de especial dedicação no treinamento dos usuários, acompanhamento e conciliação dos registros contábeis.

Quanto a Depreciação de Bens Móveis e Imóveis, acompanhamos a instrução na recomendação de que os esforços destinados ao controle do Imobilizado como um todo incluam as respectivas ferramentas para a correta apuração e contabilização da depreciação dos bens móveis e imóveis.

Além disso, reforçamos o alerta da auditoria de que permanece não atendida a recomendação de exercícios anteriores para que fosse desenvolvido um plano de ação para gestão e controle imobiliário, de modo que viabilize o adequado registro contábil, incluídos os efeitos da depreciação.

Em relação as **Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais**, a instrução apurou as seguintes inconsistências:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



- 1) Há indício de distorção relevante na apropriação do passivo, no saldo da conta “211110101 - = SALARIOS, REMUNERACOES E BENEFICIOS DO EXER”, considerando que o montante creditado difere significativamente das movimentações na conta de VPD “311110171 - PESSOAL CIVIL PAGO PELO DDPE”, inclusive se acrescidas as movimentações da conta “311110172 - PESSOAL CIVIL PAGO PELA UNIDADE”. Soma-se a essa evidência analítica, a incapacidade declarada por órgão da gestão estadual em fornecer documentos de suporte por credor ou resumo sintético do montante creditado em fevereiro e dezembro na conta “211110101 - = SALARIOS, REMUNERACOES E BENEFICIOS DO EXER” da Seduc;
- 2) É possível que parte da distorção identificada no montante creditado na conta “211110101 - = SALARIOS, REMUNERACOES E BENEFICIOS DO EXER” decorra de valores correspondentes a benefícios a pagar sob a UG “532301 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV” creditados nas contas “211110101 - = SALARIOS, REMUNERACOES E BENEFICIOS DO EXER”;
- 3) Há indício de que a prática de lançamento patrimonial dos valores a receber de servidores, decorrentes de adiantamentos concedidos de 13º Salário e Férias enquanto não decorridos os respectivos períodos aquisitivos, não foi adotada pela administração direta em 2024, implicando em subavaliação do Ativo Circulante do governo estadual;
- 4) É possível concluir também que não houve apropriação por competência do duodécimo de 13º salário em 2024, além da incapacidade declarada por órgão da gestão estadual em fornecer documentos de suporte por credor ou resumo sintético do montante creditado em fevereiro e dezembro na conta “211110102 - DECIMO TERCEIRO SALARIO” da Seduc.

Assim, nos filiamos a DCG na recomendação para que a SFP, alinhada com o órgão central de controle da folha de pagamento, proventos e descontos, adote fluxo adequado que culmine em folha de pagamento, passível de ser segregada em Unidades Gestoras, Órgãos ou consolidada, de modo a atender demandas de gestão de pessoas, cargos e salários, mas também, viabilizar um registro contábil fidedigno e verificável.

Em relação aos **Empréstimos**, embora não relevante, o órgão técnico apurou uma diferença entre o saldo apresentado no controle de Empréstimos e o saldo contabilizado em 31/12/2024. **Desse modo, endossamos recomendação da DCG para que a Contadoria mantenha uma conciliação mensal das principais contas do Balanço e identifique e ajuste este tipo de diferença tempestivamente.**

Sobre Fornecedores e Contas a Pagar, reforçamos o alerta da auditoria de que permanece não atendida a recomendação de exercícios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



anteriores para que utilizado o PCASP e as classificações indicadas no manual editado pela Contadoria Geral do Estado ao promover o reconhecimento contábil do passivo decorrente de decisões judiciais, segregando as obrigações de curto e de longo prazo, conforme as normas contábeis.

No tocante as **Provisões para Riscos Trabalhistas, Fiscais e Cíveis (Títulos 2271, 2273 e 2274)**, a instrução observou que elas foram objeto de lançamento contábil em 2024 para atender as determinações do MCASP, fato este que não estava sendo observado até 2023, não tendo sido identificadas divergências materiais que possam ser apontadas como distorções relevante.

Por outro lado, nos aliamos a DCG na recomendação para que a SFP e a PGE em conjunto desenvolvam e apliquem uma metodologia de quantificação desses processos para que, os processos sem estimativa de perda, sejam poucos em relação ao volume total e assim a própria contabilidade passe a apresentar saldos mais confiáveis para estas provisões.

Além disso, a auditoria verificou que as Notas Explicativas publicadas junto ao BGE- 2024, não atendem as determinações da NBC TSP 03, itens 100 a 109⁴⁷, quer dizer, não apresentam relação de processos descritos como perda provável e não contém as devidas estimativas, além de não estarem divulgados os processos com perda possível (BGE 2024, p. 211).

Dessa forma, reforçamos recomendação da instrução para que a SFP apure as informações e explicações necessárias nas Notas Explicativas que são parte integrante das DFs, cuidando para que sejam

⁴⁷ 100. A menos que a possibilidade de qualquer saída para a liquidação seja remota, a entidade deve divulgar, para cada tipo/classe de passivo contingente na data das demonstrações contábeis, uma breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando aplicável: (a) uma estimativa de seus efeitos financeiros, mensurados em conformidade com os itens 44 a 62; (b) uma indicação das incertezas em relação ao valor ou à periodicidade de saída; e (c) a possibilidade de algum reembolso.

...
¹⁰⁸. A entidade deve declarar o fato sempre que alguma informação exigida pelos itens 100 e 105 não for evidenciada por não ser possível.

¹⁰⁹. Em casos extremamente raros, a evidenciação de parte ou de toda a informação exigida pelos itens 97 a 107 pode prejudicar seriamente a posição da entidade em disputa com outras partes em matéria relacionada à provisão, ativo ou passivo contingente. Nesses casos, a entidade não precisa evidenciar a informação, mas deve evidenciar a natureza geral da disputa, junto com o fato e a razão pela qual a informação não foi divulgada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



completas, observem o mínimo exigido pelas normas contábeis e forneçam informações relevantes para o entendimento do usuário dos relatórios contábeis de propósito geral (RCPG).

Na análise das **Provisões Matemáticas Previdenciárias (Título 2272)** foi identificado falta de conciliação das contas relacionadas aos respectivos registros, dado que a instrução verificou a existência de saldos sem movimentação em 2024 (UGs 373201 e 121101), além do saldo da UG 091101 estar com saldo invertido, por exemplo.

Nesse contexto, endossamos recomendação da DCG para que a Contadoria mantenha uma conciliação mensal das principais contas do Balanço e identifique e ajuste este tipo de diferença tempestivamente.

Quanto as **Demais Obrigações**, e mais especificamente **Depósitos Judiciais**, no âmbito dos valores registrados no passivo não circulante, conforme teste realizado, a instrução apurou divergências generalizadas neste controle que, no entanto, não são suficientes para distorcer de forma material o saldo total apresentado. **Desse modo, reforçamos recomendação da DCG para que a SFP crie uma rotina mensal de preparação e aprovação formal das conciliações bancárias de fechamento mensal.**

Além disso, reforçamos o alerta da auditoria de que permanece não atendida a recomendação de exercícios anteriores para que se reavalie os procedimentos operacionais de contabilização dos depósitos judiciais visando a sanar divergências entre ativos e passivos; concilie os extratos bancários e os registros contábeis; adote controle sobre os depósitos à disposição do Poder Judiciário estadual; adote os procedimentos estabelecidos pela IPC 15 da STN; implemente procedimentos alinhados com o objeto da lide, para o reconhecimento da receita corrente.

No tocante as **Obrigações Decorrentes de Contratos de PPP (Títulos 2186 e 2286)**, em síntese, a instrução identificou divergências entre o controle mantido pela Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) relativo às



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



PPPs e a respectiva conta contábil sem a devida conciliação. **Dessa forma, nos perfilamos a DCG na recomendação para que a Contabilidade crie controles para certificar que as informações de todas as PPPs sejam efetivamente contabilizadas, e se atente quanto aos dados informados pelas PPPs, visto que foram utilizados dados desatualizados, causando distorções nas Demonstrações Contábeis. Também partilhamos do entendimento do órgão técnico quanto a importância da utilização de dados atualizados, produzidos pelas PPPs, mas validados antes do registro contábil, seja através dos gestores de cada contrato, seja através da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI).**

De outro norte, necessário destacar que, pelos testes efetuados pela DCG, não foram identificadas impropriedades e/ou divergências materiais que possam ser apontadas como distorções relevantes nas seguintes contas: Impostos (Item 1121101), Cobertura de Insuficiência Financeira (Item 1136206), Empresas Dependentes (Contas 122120101 e 122120199), Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (Contas 122110106 e 122120106), Participação em Fundos (Conta 122110108), Provisões de Repartição de Créditos com Municípios (Título 2175), Outros Valores Restituíveis (Conta Especial – Precatórios) e Obrigação de Cobertura do Déficit Financeiro RPPS.

Passamos a analisar os aspectos da **gestão e execução orçamentária da Dívida Ativa**. De plano, observa-se que no exercício em exame houve uma expansão de 4,67% no saldo (R\$ 427,07 bilhões), em relação ao exercício anterior (R\$ 408,02 bilhões), cuja composição recebeu R\$ 34,11 Bilhões, de entradas, e R\$ 23,70 bilhões, de atualizações, descontadas as saídas, no montante de R\$ 38,76 bilhões.

De uma forma geral, constata-se, então, um grau de desequilíbrio entre as entradas/atualizações 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 de permanência do quadro de equilíbrio fiscal (receitas x despesas) e garantia de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



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\$ 113,90 bilhões – Total da Dívida Ativa Líquida)⁴⁸, representa 34,72% do montante total de receitas fixado na LOA para o exercício de 2024 (R\$ 328,06 bilhões), alcançando 45,31% quando comparada a RCL do exercício (251,36 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\$ 18,46 bilhões, representa tão somente 16,22% do saldo de dívida ativa do Estadual.

Face ao exposto, considerando a magnitude do saldo devido, mesmo quando desconsiderado os ajustes para perdas (73,62% do saldo total), **propomos recomendação geral para que a Administração continue adotando medidas para recuperação maior e mais eficiente desses valores.**

O minucioso trabalho sobre a gestão da Dívida Ativa, permitiu a DCG: compreender a tendência do valor do estoque ao longo dos anos e a atuação e esforço arrecadatário da Dívida por parte da PGE, mapear o perfil dos principais devedores e, avaliar a evolução histórica de 2015 a 2024 dos valores inscritos, arrecadados e baixados (por cancelamentos, remissões e prescrições).

No tocante a cobrança da Dívida Ativa, o órgão técnico identificou que, embora exista detalhamento do fluxo gerencial dos procedimentos de cobrança dos créditos tributários, declarados ou não, além da vigência do Decreto nº 54.486/2009, a ausência de normas internas traz insegurança ao processo e pode ocasionar atrasos no processo de cobrança administrativa e posterior inscrição em Dívida Ativa.

Dessa forma, nos aliamos a DCG na recomendação para que se normatize os procedimentos internos para controle do crédito e

⁴⁸ Tabela 44 – Dívida Ativa – fls. 100 do Relatório da DCG – evento 153.2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



cobrança tributária no âmbito administrativo, com o intuito de se estabelecer o controle sobre as etapas de cada processo, prazos limite para análise, setores envolvidos, medidas de segurança e avaliação de risco, procedimentos de auditoria por parte do controle interno e penalizações para atrasos no trâmite processual.

Para a análise de regularidade e conformidade da gestão de Dívida Ativa, a DCG efetuou cruzamentos de dados fornecidos pela SFP, com os dados da Fase IV do Audesp, o que permitiu constatar que 58 empresas contratadas por órgãos estaduais estavam simultaneamente inscritas no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin) à data da contratação. Nesse cenário, concordamos com a instrução de que a coexistência de contratos e débitos não quitados indica a existência de falhas nos mecanismos de controle e na avaliação prévia de elegibilidade, podendo representar risco de desperdício de recursos públicos e fragilidade na gestão fiscal.

Assim, na esteira da instrução, recomendamos que se adote verificações sistemáticas junto ao Cadin Estadual antes da celebração de ajustes contratuais e concessões de benefícios fiscais e implemente medidas corretivas para garantir que apenas empresas em situação regular perante o Estado celebrem contratos que envolvam desembolso ou se beneficiem de renúncias tributárias.

Ainda sobre o assunto, e mais especificamente sobre os dados de 2022/2023, chama atenção a constatação, feita pela DCG, de que existem 3.188 casos de empresas com benefícios fiscais (isenções, reduções na base de cálculo do ICMS e concessões de créditos presumidos ou outorgados) que encontravam-se registradas no Cadin, por possuírem débitos pendentes com o Estado.

Sobre os atrasos na inscrição em Dívida Ativa, a DCG recorda que conforme estabelecido pelo Decreto nº 61.141/2015, alterado pelo Decreto nº 66.127/2021, os órgãos e entidades estaduais têm o prazo máximo de 90 dias, contados da constituição definitiva do crédito, para promover o cadastro da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



dívida ativa no Sistema de Dívida Ativa (SDA) da Procuradoria Geral do Estado (PGE-SP), ressaltando que a não observância pode gerar consequências, como: risco de prescrição, dificuldade na localização do devedor e do patrimônio e ineficiência na arrecadação.

Contudo, a auditoria apurou que apenas 7 dos 29 órgãos estaduais avaliados⁴⁹ apresentam média do prazo de inscrição inferior aos 90 dias, conforme anteriormente detalhado, **de modo que endossamos a recomendação para que a Administração Estadual adote procedimentos de controle e conferência dos créditos passíveis de inscrição em Dívida Ativa, garantindo que os Órgãos Estaduais realizem o cadastro em Dívida Ativa no sistema da Procuradoria Geral do Estado (PGE-SP), a fim de cumprir o referido prazo de 90 dias.**

Também foram avaliados, pelo órgão de instrução, processos específicos de cobrança e inscrição em Dívida Ativa no ano de 2024, com o objetivo de se identificar eventuais entraves processuais que justifiquem os prazos excessivos, que culminaram em atrasos observados entre o fato gerador e a respectiva inscrição em Dívida Ativa, destacando-se o processo administrativo tributário referente ao Auto de Infração e Imposição de Multa (AIIM) nº 4.026.135-9, onde, em síntese, ficou evidenciado um extenso prazo de inscrição, correspondente a 3038 dias. Nesse cenário, corroboramos entendimento da instrução de que a morosidade acarreta riscos concretos de prescrição dos créditos tributários, além de afetar a confiabilidade das informações contábeis e fiscais prestadas pelos órgãos da Administração Tributária, com evidente prejuízo no ciclo da arrecadação e enfraquecimento da capacidade de resposta do Estado diante da inadimplência tributária.

Face ao exposto, em linha a DCG, recomendamos que sejam adotadas medidas corretivas que assegurem o cumprimento dos prazos legais e a tempestiva finalização dos processos fiscais, sob pena de perpetuar práticas que contribuem para o acúmulo da Dívida Ativa e para a

⁴⁹ Tabela 170 – Inscrição em Dívida Ativa, por órgão, considerando quantidade, média do prazo de inscrição e valor médio de cada processo– fls. 231 do Relatório da DCG – evento 153.2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



perda de arrecadação em decorrência de eventual inércia administrativa. Reforçamos também a recomendação da auditoria, para que se implemente mecanismos de controle rígido em todas as etapas do fluxo processual, incluindo-se:

- **Padronização de prazos:** Estabelecer prazos máximos claros para cada fase (análise, notificação, recurso, inscrição em Dívida Ativa), com metas mensuráveis e responsáveis definidos;
 - **Fiscalização em tempo real:** Utilizar sistemas de monitoramento digital (ex.: dashboards) para identificar gargalos e atrasos, com alertas automáticos quando prazos críticos estiverem próximos de expirar;
 - **Capacitação e responsabilização:** Treinar equipes para atuar com agilidade, vinculando indicadores de desempenho à conformidade com os prazos; e designar gestores específicos para auditar e reportar desvios, com medidas corretivas imediatas;
 - **Integração entre sistemas:** Unificar bases de dados (fiscal, jurídico e cadastral) para evitar retrabalhos e perda de prazos por falhas de comunicação;
 - **Transparência e accountability:** Publicar relatórios trimestrais com métricas de cumprimento de prazos, expondo eventuais deficiências e planos de ação.
- A celeridade processual** não só otimiza a arrecadação, como também fortalece a credibilidade da Administração Tributária, reduzindo litígios e custos operacionais. A normatização proposta deve ser acompanhada de auditorias periódicas para garantir adesão contínua aos novos protocolos.

Em relação a contabilização da arrecadação, a DCG apurou que no caso do “ICMS-Competência” declarado a receber (112110101), desde 2003 há valores no saldo devedor, de R\$ 5.791.288.847,57, indicando, portanto, serem passíveis de inscrição em Dívida Ativa, ao passo que no caso do “ICMS parcelado” (contas do grupo 1121107), verificou a existência de saldo desde o exercício de 2020, tanto nas contas de curto e de longo prazo, cujo montante de R\$ 4.702.862.562,03, também seria passível de inscrição em Dívida Ativa.

Na mesma direção, em relação ao “IPVA competência” (112110102), a DCG identificou a existência do valor total de R\$ 1.479.272.161,62, como passíveis de inscrição em Dívida Ativa, mas não inscritos até 31/12/2024.

Em face do cenário apresentado, assim como a instrução, esta área técnica também entende que a falta de registro adequado dos créditos de ICMS e IPVA na Dívida Ativa pode resultar em inconsistências jurídicas, dado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



que o artigo 201 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) determina que os créditos sejam inscritos após o esgotamento dos prazos administrativos, sob pena de ineficácia na cobrança. **Destarte, endossamos recomendação da DCG para que se regularize os créditos passíveis de inscrição em Dívida Ativa, bem como avalie de forma criteriosa os fatores que levaram a ausência desses registros.**

Em relação a evolução da Dívida Ativa nos últimos 10 anos, muito embora em valores nominais o estoque tenha passado de aproximadamente R\$ 300,46 bilhões, em 2015, para R\$ 427,07 bilhões, em 2024, o que indicaria um aumento de 42,14% no período, o fato é que ao considerar a correção monetária (INPC/IBGE), quer dizer, valores deflacionados para 2015, a DCG apurou que houve na verdade uma redução de 13,42% no período, com o montante equivalendo a R\$ 260,1 bilhões em poder de compra daquele ano.

Não obstante, a instrução pondera que a aparente melhora não reflete necessariamente um cenário positivo, uma vez que pode estar associada também a efeitos da inflação, modalidades de baixas sem efetivo pagamento e custo social (volume alto – pressão sobre serviços públicos e investimentos).

Também foi objeto de verificação os aspectos do novo modelo de transação, conforme disposto na Lei Estadual nº 17.843/2023, que segundo a DCG, pretende estabelecer mecanismos mais ágeis e transparentes para a resolução de conflitos tributários, de modo que ao incentivar a transação e a solução consensual, o denominado Acordo Paulista busca reduzir a litigiosidade, promover a recuperação de créditos e garantir maior previsibilidade para os contribuintes. Em linha a legislação mencionada, a DCG apurou que em 2024, foram publicados os seguintes Editais: PGE/Tr nº 1/2024, PGE/Tr nº 02/2024 e Edital PGE/Tr nº 03/2024, sendo arrecadados os valores sem honorários, de R\$ 2.510.914.198,31, R\$ 3.599.345,59 e R\$ 46.591.410,52, respectivamente.

Uma análise comparativa desses dados com exercícios anteriores, permitiu a DCG observar significativos aumentos da arrecadação em meses específicos, reflexo de programas de refinanciamentos, como os ocorridos também em 2015, 2017, 2019 e 2024, destacando-se que neste último o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



incremento da arrecadação no geral, em virtude do valor transacionado arrecadado, foi de R\$ 2,55 bilhões pelo Acordo Paulista.

Diante dessa constatação, nos perfilamos a recomendação da instrução para que a Administração acompanhe e avalie a sustentabilidade dos resultados e a eficácia prolongada do novo modelo de transação da Dívida Ativa (Acordo Paulista); adote exigências de *compliance* futuro nos próximos editais de transação, como forma de acompanhamento pós acordo da conformidade fiscal das empresas transacionadas; e verifique e cuide para que contribuintes com real capacidade financeira não se beneficiem indevidamente de novos acordos de transação tributária.

Por fim, a auditoria apresentou análise sobre os dez maiores devedores inscritos na Dívida Ativa, cujos débitos variam de R\$ 3,04 bilhões a R\$ 156,16 milhões (Tabela nº 192 do Relatório DCG), bem como do setor específico de combustíveis (Tabela nº 193 do Relatório DCG), indicando que a decisão de beneficiar (oferecer condições especiais de parcelamento e descontos) corporações com capacidade financeira para quitar seus débitos pode estimular a inadimplência estratégica, comprometendo a arrecadação de tributos essenciais para o financiamento de políticas públicas. Nesse particular, endossamos o entendimento do órgão de instrução de que a inadimplência de grandes empresas pode gerar: 1) a redução de recursos públicos, já que o ICMS é a principal fonte de receita do Estado; 2) concorrência desleal, pois empresas que sonegam ou deixam de pagar tributos têm vantagens competitivas sobre as que cumprem suas obrigações e; 3) sobrecarga do sistema fiscal, que dispende tempo e dinheiro em ações de cobrança contra empresas com alto poder econômico e jurídico.

Assim, partilhamos das recomendações da DCG para que seja monitorado, nos próximos anos, se o perfil das empresas inscritas em Dívida Ativa e aquelas transacionadas mantém as características observadas em períodos anteriores — especialmente se predominam grandes conglomerados com alto poder econômico e capacidade jurídica, bem como se desenvolva ações mais direcionadas, proativas e eficazes no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



combate à sonegação, como fiscalização prioritária, revisão de incentivos fiscais ou medidas legais para coibir abusos.

Em relação ao **Acordo e Renegociação da Dívida**, destacamos que aproximadamente 77,57% dos empréstimos e financiamentos do Estado (total de R\$ 372.052.072⁵⁰) 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\$ 288.594.420 mil em 31/12/2024**, apresentando uma variação de 5,91% em relação ao exercício anterior (R\$ 272.498.110 mil).

A DCG efetuou detalhada análise da evolução da dívida, constatando que os pagamentos mensais realizados pelo Estado, ao longo de mais de 25 anos, não foram capazes de reduzir o saldo devedor da dívida, que se encontra 22,48% maior que o valor inicial do contrato atualizado pelo índice IPCA-E (R\$ 235.621.003.890).

Foi verificado que, ao término do exercício de 2024, o Governo Estadual desembolsou um total de R\$ 239,64 bilhões em pagamentos relativos ao serviço da dívida, sendo que, dessa quantia, R\$ 158,22 bilhões (67,02% do total) são referentes a pagamentos de juros e encargos, enquanto R\$ 81,42 bilhões (32,98% do total) correspondem às amortizações.

A auditoria também relatou que, em 13/01/2025, foi instituído o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG) – através da Lei Complementar nº 212/2025 – destinado a promover a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União, incluindo aquelas firmadas no âmbito da Lei nº 9.496/1997, sendo o prazo para ingresso no referido programa até 31 de dezembro de 2025. Contudo, o Estado de São Paulo informou que ainda não havia aderido ao programa.

No que tange à recomendação contida no Parecer Prévio de Contas do Governador desde 2022, para a elaboração de um estudo específico de acompanhamento da dívida pública, a Secretaria de Fazenda e Planejamento

⁵⁰ Incluídos Precatórios posteriores a 05/05/2000 - Vencidos e não pagos e Outras Dívidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



informou que concluiu o estudo e elaborou um Plano Estratégico que está em fase final de aprovação junto ao Gabinete do Secretário, entretanto não encaminhou mais detalhes sobre o conteúdo, prazo de aprovação e de disponibilização do plano.

Face ao exposto, endossamos a recomendação da auditoria para que o Estado conclua a realização dos estudos específicos de acompanhamento da dívida pública, e que as medidas anunciadas pela Secretaria de Fazenda e Planejamento sejam objeto de acompanhamento pela DCG no próximo exercício.

Quanto à **gestão dos Precatórios**, a auditoria verificou que o total de recursos financeiros disponibilizados pela Fazenda para o pagamento de precatórios registrados no Governo do Estado de São Paulo de janeiro a dezembro de 2024 totalizou **R\$ 7,48 bilhões**, sendo R\$ 3,57 bilhões referente ao repasse de 1,5% da RCL e R\$ 3,90 bilhões referente aos valores decorrentes de depósitos judiciais.

Também constatou que, dos R\$ 7,48 bilhões repassados ao TJSP, R\$ 6,58 bilhões foram utilizados para pagamento de precatórios ao longo de 2024. A diferença não utilizada de R\$ 892 milhões fica disponível na conta bancária para que o TJSP utilize no pagamento de precatórios.

Foi observado, porém, que no Orçamento do Estado para o exercício de 2024, consta para pagamento de precatórios, no Órgão 21000 – Administração Geral do Estado, Unidade 21004 – Regime Especial de Precatórios, o valor de **R\$ 10,30 bilhões**, no Programa 000 – Encargos Gerais, Ação: 28.846.0000.6010 – Pagamento de Precatórios pelo Regime Especial. Dessa forma, podemos concluir que o total de recursos financeiros disponibilizados pela Fazenda para o pagamento de precatórios registrados no Governo do Estado de São Paulo em 2024 ficou aquém do valor estimado na LOA.

Outro aspecto relevante se refere ao **Plano de Pagamento de Precatórios** apresentado pelo Poder Executivo para o ano de **2024**. A DCG, da mesma forma que no ano anterior, apontou que os percentuais da RCL de cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



ano destinados à quitação de precatórios não são suficientes para a redução do estoque de precatórios, em que pese o percentual de RCL tenha aumentado de 2,64% em 2024 para 3,24% a partir de 2025.

Observou também que, conforme o referido Plano de Pagamento, o saldo de Estoque de precatórios a amortizar em **2029** será de R\$ 50,4 bilhões, em contraste com o saldo de R\$ 35,1 bilhões de **2024**, ou seja, além de não ser suficiente para a eliminação do estoque de Precatórios até o prazo estabelecido na Constituição, também é insuficiente para manter o patamar atual de Precatórios, restando dessa forma prejudicada a diretriz constitucional de “*em percentual suficiente para a quitação de seus débitos*”.

Face ao exposto, corroboramos a recomendação da DCG no sentido de que o GESP realize estudos visando o incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios, de modo a prever repasses para este fim, suficientes para o cumprimento do mandamento constitucional de quitação até 2029.

No que tange ao **reconhecimento e registro contábil** das obrigações relativas aos Precatórios, a auditoria verificou que permanecem as seguintes impropriedades apontadas no exercício anterior:

a) o Estado não faz uso da classificação recomendada tanto no MCASP quanto no próprio Manual de Contabilização de Precatórios emitido pela Contadoria, que definem que o reconhecimento de Precatórios deve ser realizado em contas contábeis pertinentes à natureza da obrigação, conforme classificação do PCASP;

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

Deste modo, entendemos pertinente endossar as recomendações da auditoria, no sentido de que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



a) o reconhecimento contábil do Passivo de Precatórios pelo Estado passe a utilizar o PCASP assim como também as classificações indicadas no manual desenvolvido pela SFP;

b) todo o fluxo de registro e controle contábil de precatórios seja revisto e que a Política de Precatórios, que já existe, seja efetivamente implementada.

Neste exercício, a DCG efetuou análise sobre os **procedimentos de cálculos adotados para atualização monetária e juros** incidentes nos precatórios estaduais pagos após a Emenda Constitucional nº 113/2021, face a dois processos autuados perante este Tribunal, ambos de iniciativa do Ministério Público de Contas (MPC).

O primeiro deles, expediente preparatório nº TC-016837.989.24-3, foi protocolado a partir das conclusões da inspeção realizada pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), na Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPRE), com o objetivo de apurar as possíveis consequências patrimoniais para o Estado de São Paulo decorrentes da utilização do procedimento de capitalização da SELIC incidente sobre os precatórios a serem pagos.

A representação do MPC autuada sob nº TC-022648.989.24-2 reafirmou as conclusões da inspeção do CNJ, asseverando que a aplicação capitalizada da SELIC nos precatórios expedidos e pagos pelo TJSP gerou pagamentos superiores aos devidos em razão de procedimento incorreto de cálculo que utilizou a taxa SELIC de forma capitalizada ao invés da acumulação de forma simples.

Passamos a nos manifestar sobre as questões de ordem econômico-financeiras afetas ao tema.

A inspeção do CNJ teve como objetivo verificar, dentre outros temas, a aderência das rotinas de atualização monetária dos precatórios às regras introduzidas pela Emenda Constitucional nº 113/2021, válidas a partir de dezembro/2021, a qual passou a determinar, em seu art. 3º, a incidência da taxa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



SELIC “*uma única vez, até o efetivo pagamento, (...) acumulado mensalmente*”⁵¹ dos débitos da Fazenda Pública.

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

A regulamentação anterior determinava que os precatórios fossem corrigidos por uma sucessão de indexadores definidos pelo Supremo Tribunal Federal e incorporados ao artigo 21-A da **Resolução CNJ 303/2019**, segundo a qual se aplicava a TR de 10 dezembro 2009 a 25 março 2015 e, a partir daí, o IPCA-E até novembro de 2021, mantendo-se, para períodos ainda mais remotos, os demais índices históricos (ORTN, OTN, BTN, INPC, UFIR, entre outros) que já vinham sendo utilizados na jurisprudência.

A definição da SELIC como índice de correção das condenações impostas à Fazenda Pública começou com a promulgação da **Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021**, conforme artigo 3º:

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

A auditoria registrou que o CNJ promoveu o primeiro ajuste regulamentar de alcance nacional, através da **Resolução 448/2022**, destacando que o artigo 21 da Resolução 303/2019⁵² — ato que organizava a gestão de

⁵¹ Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, **haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento**, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), **acumulado mensalmente.**

⁵² Art. 4º O art. 21 da Resolução CNJ no 303/2019 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21. A partir de dezembro de 2021, e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e de compensação da mora, os precatórios, independentemente de sua natureza, serão corrigidos pelo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), **acumulado mensalmente.**” (NR)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



precatórios no âmbito do Poder Judiciário até então — passou a prescrever, para todos os débitos expedidos a partir de dezembro de 2021, a incidência da SELIC **como único fator de atualização e remuneração**. E que no mesmo movimento, foi criado o artigo 21-A, que preservou, em ordem cronológica, os diversos indexadores históricos aplicáveis aos períodos anteriores à mudança, assegurando continuidade metodológica aos precatórios mais antigos.

Quanto à adequação dos cálculos no TJSP, verificou que a DEPRE emitiu os **Comunicados 01/2024 e 04/2024**, sendo que o primeiro comunicado, de 09/05/2024, dispôs sobre a descontinuação das antigas tabelas que aplicavam a taxa SELIC de forma capitalizada e anunciou a adoção do critério determinado pela Inspeção do CNJ; o segundo, de 10/06/2024, descreveu, passo a passo, o procedimento de **somatório simples** das variações mensais da taxa, consolidando, para fins operacionais, a nova metodologia nos sistemas de cálculo utilizados pelo Judiciário paulista.

No tocante aos precatórios quitados entre dezembro de 2021 e abril de 2024 pela metodologia anterior (SELIC capitalizada mês a mês), a DEPRE afirmou que não promoverá recálculos nem planilhas de diferenças, fundamentando-se na decisão da Corregedoria do CNJ que, acolhendo parecer do FONAPREC no Pedido de Providências nº 0000790-71.2024.2.00.0000, modulou a ordem inicialmente proferida e considerou prejudicada a revisão dos pagamentos pretéritos.

Quanto à análise do **potencial impacto decorrente e providências cabíveis**, a auditoria informa que, até o presente momento, não houve nos autos estimativa precisa quanto ao montante total que onerou o erário estadual em decorrência da aplicação capitalizada da taxa SELIC nos cálculos de atualização dos precatórios.

Destaca que a Procuradoria-Geral do Estado, em sua manifestação, embora sem fornecer um recálculo *da totalidade dos requisitórios pagos segundo o critério questionado*, **encaminhou anexos e correlata documentação da Assessoria de Precatórios Judiciais**. A DCG critica que a documentação fornecida contém listagem em formato “.pdf”, com 8.711 páginas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



o que dificultou significativamente a extração estruturada dos dados para fins de análise, e que diante desse cenário, embora não se disponha ainda de um cálculo exato dos valores pagos sob metodologia mais onerosa, é possível, **apenas a título de projeção do ônus financeiro incorrido**, estimar um cenário baseado no parâmetro extraído do caso do DER.

Tendo como base o total indicado na peça da PGE como de precatórios pagos com incidência da SELIC composta, excluído o precatório do DER foi o montante de R\$ 16.492.903.142,22) – já acrescido das taxas mensais capitalizadas da SELIC, a DCG realizou um **cálculo estimativo do valor pago a maior**, apurando que a aplicação de juros compostos capitalizados mensalmente - em contraste com o método da SELIC acumulada linearmente - revela uma diferença de, aproximadamente, **R\$ 364.103.849,45**.

E dessa forma, conclui que:

- a metodologia de capitalização mensal da taxa SELIC, adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para a atualização de precatórios entre dezembro de 2021 e maio de 2024, contrariou o quanto disciplinado pela Emenda Constitucional 113/2021 e pela regulamentação do Conselho Nacional de Justiça, que determinam, como apresentado, a aplicação da SELIC de forma simples, uma única vez, até o efetivo pagamento.

- Chama a atenção a inércia do poder público (estadual e municipais) e suas procuradorias jurídicas na defesa de seu erário.

- No caso concreto do Estado de São Paulo houve, também, a perda de oportunidade de quitar mais precatórios, em um estoque que já conta com atrasos de mais de 10 anos.

- Referida escolha pública resultou em pagamentos superiores ao devido, com impacto financeiro para o Governo do Estado de São Paulo, de materialidade considerável, já evidenciado por inspeção da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça, que apontou diferença de R\$ 41,1 milhões em apenas um precatório.

De nossa parte, alinhamo-nos às críticas feitas pela DCG e **entendemos que as ocorrências relatadas devem ser objeto de ressalva**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



face à inobservância dos órgãos públicos quanto ao art. 3º da Emenda Constitucional nº 113, de 08/12/2021, que acarretou ônus financeiro materialmente relevante e desnecessário suportado pelo Erário público.

Diante do exposto, endossamos as seguintes recomendações propostas pela Auditoria:

- **Ao Governo do Estado:** a) Diante das constatações apresentadas e considerando os impactos fiscais potencialmente relevantes e ônus decorrentes da aplicação capitalizada da taxa SELIC nos precatórios pagos entre dezembro de 2021 e abril de 2024, promova, no âmbito de suas competências institucionais, articulações junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e junto à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), com vistas à adoção das providências administrativas que julgue de relevante interesse público;

- **Ao TJSP:** a) Adote medidas preventivas e consultivas a cada mudança de procedimento, cercando-se de documentação suporte e autorizativa, principalmente em situações em que sua interpretação da literalidade da lei apresentar dúvidas quanto à aplicação prática; b) A favor do interesse público promova estudo que aponte as ações possíveis de serem tomadas com o objetivo de recuperar parte dos recursos que foram pagos indevidamente, alinhando custos e benefícios, principalmente dos casos de maior valor, priorizando, especialmente aqueles em que os recursos ainda não foram transferidos à esfera privada, ou seja, ainda não foram pagos ao credor do precatório; c) Reforce seus mecanismos de controle interno, de modo a prevenir a reincidência de práticas incompatíveis com os preceitos constitucionais e regulamentares aplicáveis à atualização de precatórios.

- **À PGE:** a) Institua protocolos internos de controle e atuação na conferência de cálculos judiciais, em especial os de grande impacto fiscal, garantindo resposta tempestiva e tecnicamente fundamentada em situações que envolvam possível afronta a comandos constitucionais ou risco de dano ao patrimônio público ou mesmo escolhas mais onerosas ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



erário público em detrimento de outras menos onerosas; b) Avalie a oportunidade de, em defesa do erário, adotar medidas reparatorias de impugnar cálculos de pagamento de precatórios que, eventualmente ainda consideram atualização por SELIC capitalizada, em especial de precatórios que ainda não foram pagos; ou, de outra monta, pela promoção de ações regressivas ou de revisão de cálculos já realizados.

Quanto às **Obrigações de Pequeno Valor**, na LOA 2024 foi previsto o valor de R\$ 1.350 milhões, no Programa 0000 – Encargos Gerais, a Ação 4812 Pagamento de Ações Indenizatórias de Pequeno Valor. Segundo relatório de pagamentos da PGE, foi pago o valor de R\$ 1.238 milhões em 2024.

A Auditoria, da mesma forma que no exercício anterior, identificou uma diferença de R\$ 405 mil entre os controles contábeis de valores pagos do SIGEO, que somam R\$ 1.238.387 mil, e o relatório encaminhado pela PGE, que apresenta o valor total de R\$ 1.238.792 mil. Pontua que a diferença de R\$ 405 mil deve ser objeto de apuração pela PGE e/ou conciliação pelo serviço de contabilidade.

Também verificou que parte dos pagamentos das obrigações de pequeno valor foi realizada através de “NP Nota de lançamento de pagamento”, e não somente por meio de “OB Ordem Bancária”, o que, a seu ver, seria indevido. Dessa forma, entende relevante requerer da PGE que apresente as explicações necessárias para pagamento parte de precatórios através de “NP”s e não por “OB”s que é o documento oficial para realização de pagamentos através do SIAFEM.

Face ao exposto, propomos recomendação para que o Governo do Estado adote medidas visando sanar os pontos levantados pela Auditoria.

A DCG também efetuou análise dos **Depósitos Judiciais** regulamentados pela Lei Complementar nº 151/2015, que em seu artigo 7º prevê que os recursos repassados serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza, dívida pública fundada, despesas de capital e recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio dos fundos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



previdência referentes aos regimes próprios do ente federado e para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, exclusivo a investimentos de infraestrutura.

Importante mencionar que a partir de 2017, a EC nº 99/2017 permitiu a utilização de depósitos judiciais, administrativos e de terceiros, até o montante de **75%** (setenta e cinco por cento) dos depósitos nos quais o **ente público é parte**, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia) e até **30%** dos **demaís depósitos judiciais**, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais (Art. 101, §2º, I e II, do ADCT, redação dada pela EC nº 99 de 2017).

O **saldo de recursos de depósitos judiciais** (Estado parte, Depósitos Administrativos e de Particulares) em poder do Governo Estadual até 31/12/2024 totaliza **R\$ 23.600 milhões**. Deste total, R\$ 8.876 milhões são recursos que não podem ser utilizados, pois formam o respectivo Fundo de Reserva, e R\$ 14.724 milhões se referem a valores que já foram utilizados para pagamento dos Precatórios e que o Estado de São Paulo tem a obrigação de restituir ao Banco do Brasil. A Auditoria constatou que, em relação a este saldo de R\$ 14.724 milhões, a gestão estadual não possui a confirmação bancária e a respectiva conciliação desse montante que, em tese, representa quanto o GESF deve à Instituição Financeira que controla dos depósitos judiciais.

No que tange ao **controle financeiro e patrimonial** destes recursos, foi apontado que o Governo do Estado não segue as orientações estabelecidas na Instrução de Procedimento Contábil IPC 15 da STN para a contabilização dos valores relativos ao uso dos Depósitos Judiciais para o pagamento de Precatórios, seguindo uma sistemática própria definida pela Contadoria Geral do Estado de São Paulo. Cita como exemplos: a) quem faz o registro do depósito judicial é a SFP e não o TJSP conforme deveria ser, segundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



a IPC; b) no momento da contabilização, não é feita a identificação do depósito conforme objeto da lide.

Deste modo, corroboramos a recomendação da Auditoria para que a Administração Estadual adote os procedimentos estabelecidos pela IPC 15 da STN.

Quanto ao **controle orçamentário**, em reincidência aos exercícios anteriores, 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 do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 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.

Desta forma, endossamos recomendação exarada por DCG no exercício anterior, no sentido de que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo adote procedimento e rotina necessária para centralizar os controles dos depósitos judiciais do Estado que controla, primando por identificar o objeto da lide, se tributário (ICMS, IPVA, ITCMD ou taxas) ou não; e para que o Governo do Estado de São Paulo desenvolva os controles necessários e que permitam a adoção de procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, de acordo com as determinações normativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



No que tange às **renúncias de receitas**, a DCG apresentou o histórico da evolução dos trabalhos de auditoria do tema, destacando que no exercício de 2024, alcançou-se novo patamar de maturidade conceitual e metodológica, pois além de se manter a visão panorâmica conquistada em 2023, foi possível aprofundar a verificação da mensuração da renúncia por meio de análise dos *scripts* utilizados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) sobre a base de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e) e, paralelamente, analisar as fragilidades ainda existentes na apuração de créditos outorgados a partir de dados das Guias de Informação e Apuração do ICMS (GIA).

Informa que os trabalhos deste ano também revelaram: concentração de benefícios em reduzida parcela dos contribuintes, empresas inscritas em dívida ativa e no CADIN e empresas legalmente impedidas usufruindo de benefícios; falhas no atendimento ao princípio da reserva legal, deficiências na avaliação *ex-ante* e *ex-post* e limitações na transparência ativa.

Isto posto, sob a ótica econômico-financeira, entendemos pertinente destacar os pontos que comentaremos a seguir:

A DCG realizou análise das **variações entre as projeções das renúncias de receitas das LDOs e dos PLOAs** de 2022, 2023, 2024 e 2025. Identificou diversas variações entre os valores estimados em todos os exercícios, sendo que, na LDO 2025 E PLOA 2025, a variação média entre estas estimativas alcançou 7,09%, refletindo uma piora em relação ao resultado do ano anterior, quando a diferença média foi de apenas 2,91%. Tal circunstância evidencia que os ajustes metodológicos adotados não foram suficientes para assegurar maior precisão nas projeções de curto prazo, representando, ao ver da DCG, um retrocesso em relação à tendência de melhora observada nas estimativas de 2024.

Por outro lado, constatou que as variações das projeções das renúncias fiscais entre LDOs de anos diferentes, que anteriormente chegaram a apresentar discrepância média em torno de 30%, foram reduzidas em 2025 para 5,65%; e que esta redução, apesar de indicar um aprimoramento relativo em relação à metodologia anteriormente utilizada, ainda representa um ponto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



relevante de atenção, já que a margem positiva revela uma aparente subestimação das renúncias projetadas, afetando a percepção dos destinatários sobre a real magnitude desses gastos tributários.

DCG também realizou relevante análise comparando a evolução anual da renúncia de receitas com a evolução da receita fiscal, constatando que as projeções de renúncia fiscal consideradas a partir do ano de 2025, considerando a metodologia de apuração da renúncia no final da cadeia produtiva, denotam que, para os anos de 2025 a 2027, conforme LDO, há uma tendência de crescimento contínuo nas estimativas de renúncias de receitas pelo Estado. Em 2025, a estimativa média é de R\$ 71,55 bilhões de reais, crescendo para R\$ 75,84 bilhões em 2026, e alcançando R\$ 80,53 bilhões em 2027. Contudo, tais valores representam uma taxa média de crescimento anual de aproximadamente 6,09%, a qual se revela **superior** à taxa média de crescimento da receita, projetada em 5,54% no mesmo período.

Dessa forma, endossamos as seguintes recomendações da Auditoria ao Governo do Estado:

a) promova a revisão e o aperfeiçoamento da metodologia utilizada para projeção das renúncias fiscais, com vistas a reduzir as variações significativas entre estimativas de curto prazo (LDO e PLOA) e entre exercícios distintos, valendo-se da institucionalização de protocolos técnicos com critérios padronizados de apuração, documentação sistemática das premissas utilizadas, mecanismos de retroalimentação com base em desvios históricos e validação periódica da acurácia dos modelos.

b) Dê publicidade às premissas e ajustes decorrentes de alterações econômicas ou legislativas sejam publicamente explicitadas e fundamentadas em estudos de impacto, garantindo maior transparência, rastreabilidade e previsibilidade das estimativas, nos termos do princípio constitucional da publicidade e das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Quanto aos **benefícios fiscais concedidos**, o Estado de São Paulo possuía, em dezembro/2024, 240 benefícios fiscais vigentes. A Auditoria registrou que, em relação aos valores fruídos, o documento encaminhado neste ano se encontra protegido por sigilo fiscal. As estimativas para 2024 a 2026 são R\$ 61,04 bilhões, R\$ 64,50 bilhões e R\$ 68,36 bilhões, respectivamente, e a quantidade estimada de contribuintes favorecidos é 432.866, o que não significa número de empresas, mas sim, quantidade de beneficiários em cada legislação, ou seja, podem se repetir, conforme variedade de produtos desonerados que uma determinada empresa pode ter.

Explica que a diferença observada no total de benefícios fiscais vigentes no exercício analisado, em relação ao exercício anterior (267), decorre da revisão abrangente promovida pelo Governo do Estado de São Paulo no âmbito do programa "São Paulo na Direção Certa", instaurado pelo Decreto nº 68.538, de 22/05/2024; e que essa iniciativa resultou na reavaliação de 263 benefícios fiscais ao longo do ano de 2024, o que teria implicado em uma redução de R\$ 10,3 bilhões na renúncia fiscal, o equivalente a aproximadamente 15% da estimativa de renúncia de ICMS, o que refletiria o início de uma atuação do Estado em direção à otimização dos incentivos fiscais.

Contudo, a Auditoria constatou que benefícios fiscais foram concedidos sem autorização da LDO e sem indicação de medida de compensação adequada. Cita como exemplo o Decreto nº 68.246/2023, que elevou o teto para isenção de ICMS em veículos destinados a pessoas com deficiência, síndrome de Down ou autismo para R\$ 120.000,00, vigente desde 1º de janeiro de 2024; e o Decreto nº 68.557/2024, que concedeu isenção de ICMS ao medicamento "*Elevidys*", utilizado no tratamento da distrofia muscular de Duchenne, vigente a partir de 25 de maio de 2024.

A Diretoria procedeu à verificação acerca da regularidade e conformidade destes processos administrativos de concessão instituídos em 2024, sendo que nestes dois casos, verificou não constarem dentre o rol de benefícios previstos e autorizados pela LDO, o que obrigaria a indicação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



medida de compensação, o que não restou atendido nos dois casos, contrariando o caput do artigo 14 da LRF.

Diante do exposto, endossamos a recomendação da Auditoria para que o Governo do Estado abstenha-se de conceder novos benefícios fiscais que não estejam expressamente previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente e que não possuam estimativas formalizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), exigindo-se, obrigatoriamente, a apresentação de medidas de compensação que representem, de maneira inequívoca, aumento de receita no exercício da concessão, nos moldes do inciso II do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, mediante elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributos ou contribuições.

Destacamos também a análise quanto à **evolução dos gastos tributários** decorrentes das desonerações legalmente instituídas para os três impostos de competência estadual (ICMS, IPVA e ITCMD), que identificou, entre os anos de 2020 e 2023, uma tendência de crescimento nas espécies referentes às Isenções, Reduções de Base de Cálculo e outras desonerações do ICMS.

A DCG ressalta que a renúncia de ICMS vem apresentando aumentos notáveis em suas diversas modalidades, sendo que as isenções previstas no Anexo I do RICMS revelaram no período 2022-2023 um aumento significativo de 16,1 bilhões para 21,2 bilhões, o que reflete a contínua expansão das políticas de incentivo fiscal. Da mesma forma, as reduções na base de cálculo, conforme o Anexo II do RICMS, as quais após uma breve redução no período de 2020-2021, retornaram a um patamar elevado em 2022, totalizando R\$ 21,08 bilhões. O aumento mais relevante em termos percentuais ocorreu em “Outras Desonerações” associadas ao ICMS, as quais mais do que triplicaram de valor de 2020 para 2022, começando em R\$ 426,32 milhões e alcançando R\$ 1,48 bilhões.

No que se refere aos créditos outorgados, detalhados no Anexo III do RICMS e em decretos específicos, houve um aumento progressivo de R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



10,4 bilhões em 2020 para R\$ 13,6 bilhões em 2022 e um recuo para R\$ 12,1 bilhões em 2023.

Além do ICMS, o IPVA também registrou um aumento constante e robusto ao longo do período analisado, crescendo de R\$ 2,81 bilhões em 2020 para R\$ 4,92 bilhões em 2022 e recuando de forma breve, para R\$ 4,8 bilhões em 2023. A DCG interpreta que esta tendência de alta reforça o impacto das políticas de renúncia fiscal sobre a propriedade de veículos.

Quanto ao ITCMD, verificou que se manteve relativamente estável, com um pequeno declínio de R\$ 239,38 milhões para R\$ 239,15 milhões, sugerindo uma menor variação nas desonerações nas transmissões patrimoniais ou doações no período.

A Auditoria também realizou análise da **evolução do gasto tributário por contribuinte**. Ressalta que os dados da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) foram transferidos sob alegação de sigilo, razão pela qual faz a exposição de forma anonimizada. Informa que procedeu ao cálculo do percentual efetivamente atribuído a cada CNPJ raiz, face ao valor total das renúncias, e nesse sentido, obteve resultados indicando que 90,01% dos valores das renúncias, ou seja, R\$ 33,1 bilhões, estão distribuídos apenas entre 4.543 beneficiários, ou seja, 2,53% do total de beneficiários registrados. Avaliando os 50 maiores beneficiários, verificou que respondem por 32,54% do todo (R\$ 11,9 bilhões), sendo a média de valores dentre estes, equivalente a R\$ 239,7 milhões, algo em torno de 1.168,92% acima da média geral.

A Auditoria entende que este cenário evidencia uma concentração significativa dos benefícios fiscais em um grupo restrito de contribuintes, e que esta concentração sugere que as políticas de incentivo fiscal, a despeito de eventualmente fomentarem investimentos em setores-chave, podem também estar reforçando disparidades econômicas existentes.

Dessa forma, endossamos o entendimento da DCG de que tais ocorrências indicam a necessidade de implementar mecanismos rigorosos para avaliar e monitorar as condições financeiras e fiscais dos beneficiários de incentivos fiscais, assegurando que tais benefícios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



promovam o desenvolvimento econômico sem perpetuar a inadimplência fiscal.

A Auditoria realizou um levantamento analisando a inclusão e publicação das informações exigidas na Constituição e na LRF, em relação à LDO e LOA de 2025.

O artigo 165, § 6º da Constituição especifica que os projetos de leis orçamentárias devem ser acompanhados por demonstrativos regionalizados dos efeitos desses benefícios nas receitas e despesas, promovendo uma visão detalhada do impacto fiscal das renúncias.

A LRF, por seu turno, complementa essas disposições, especialmente nos seus artigos 4º, 5º e 14, caput, que obrigam a inclusão de um anexo de metas fiscais nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e exigem que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) esteja acompanhado de documentação detalhada das renúncias de receita, impactos na receita estimada e metas fiscais definidas ou indicação das devidas medidas compensatórias.

Como resultado, DCG apurou que, em geral, há uma conformidade formal do comportamento do Governo do Estado de São Paulo face às atuais exigências, com a inserção das informações acerca das renúncias nas respectivas leis estruturantes desta espécie de gasto público.

Por fim, quanto ao **Plano de Ação** apresentado pelo Governo Estadual, em determinação desta E. Corte, visando à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado, a Auditoria verificou que ele ainda possui pendências a serem implementadas, dentre as quais destacamos, sob o ponto de vista econômico-financeiro: a) Ausência de sistemas que mensurem todos os tipos de benefícios fiscais concedidos, incluindo aqueles aplicados ao longo do processo produtivo, não apenas ao final da cadeia; b) Necessário fluxo que permita a mensuração de benefícios fiscais fruídos por contribuintes, para uma análise de retornos / contrapartidas de quem foi beneficiado pela redução da carga tributária; c) A administração tributária do GESP não tem apresentado medidas de compensação que atendam à LRF e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



representem efetivo aumento de receita, já implementado, no momento de concessão do novo benefício; d) Medidas de compensação apresentadas ainda não são adequadas ao que dispõe a LRF; e) Compatibilidade entre LDO e PLOA ainda não é devidamente demonstrada. Entendemos que estas ocorrências foram abordadas ao longo do relatório da Auditoria, tendo sido exaradas as respectivas recomendações para cada tópico.

Assim, consideradas referidas impropriedades, tratadas detalhadamente nesta manifestação, esta área técnica propõe ressalvas às contas em comento.

No tocante ao **atendimento à LRF**, destacamos que a **receita realizada** no exercício (R\$ 354.009.689 mil) foi superior em 7,91% à receita prevista (R\$ 328.063.237 mil), desconsiderando-se a intraorçamentária. Pertinente observar que as receitas correntes apresentadas estão **líquidas dos valores do Fundeb**, uma vez que a Contadoria passou a utilizar a conta orçamentária de redução de receita para identificar os valores retidos a favor do FUNDEB, a partir do ano de 2023, em conformidade com as metodologias preconizadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Em comparação com a arrecadação do 6º bimestre de 2023, a **arrecadação** do 6º bimestre de 2024 foi 1,91% superior (em valores atualizados pelo IPCA-IBGE), desconsiderando-se a receita intraorçamentária.

A **despesa empenhada** no exercício (R\$ 345.724.836 mil) foi inferior em 4,46% à dotação atualizada (R\$ 361.878.411 mil), desconsiderando as rubricas intraorçamentárias. Em comparação com as despesas do período referente ao 6º bimestre de 2023, as despesas do 6º bimestre de 2024 foram 7,30% superiores (em valores atualizados pelo IPCA-IBGE), desconsiderando-se as despesas intraorçamentárias.

Quanto ao **resultado da execução orçamentária**, verificamos um **resultado positivo de R\$ 8.284.853 mil**, uma vez que a despesa empenhada em 2024 (R\$ 345.724.836 mil) foi 2,34% inferior à receita realizada (R\$ 354.009.689 mil), desconsiderando-se as rubricas intraorçamentárias. Além disso, a receita de capital (R\$ 23.201.193 mil) foi inferior à despesa de capital



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



(R\$ 35.768.098 mil), o que indica que não houve receita de capital custeando despesas correntes ou de custeio.

O valor apurado da **Receita Corrente Líquida (RCL)** para o 6º bimestre de 2024 foi de R\$ 251.366.971 mil conforme Manual de Demonstrativos Fiscais, bem como pelo Ente Executivo, não se constatando divergência, neste exercício, entre os valores apurados conforme MDF e conforme o Governo do Estado.

A RCL-A calculada para apuração do limite de endividamento, em conformidade com o que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais, foi de R\$ 251.011.975 mil.

Para fins de cálculo do limite de despesa com pessoal, a Receita Corrente Líquida de R\$ 250.793.910 mil conforme MDF, foi apurada segundo a Emenda Constitucional nº 100/2019 (§16, art. 166 C.F.), a qual determina que, além das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, as transferências de bancada destinadas a Estados e Municípios e as transferências destinadas ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (CF, art. 198, §11) também não integrarão a base de cálculo da Receita Corrente Líquida para fins de apuração deste limite.

Com relação às **metas de resultado**, relevante destacar que em 2024 a Contadoria Geral do Estado (CGE) promoveu mudanças no Anexo 6 do RREO para adequação ao MDF 14ª edição, passando a apresentar o resultado primário **com e sem o impacto das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**.

E considerando tais alterações, esta área técnica entende pertinente registrar que a alínea “RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (Com Fontes RPPS)” indicada no “CÁLCULO DA RECEITA PRIMÁRIA TOTAL”, conforme dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais (14ª edição), apresenta o total das receitas orçamentárias vinculadas ao RPPS do ente, sendo que essas receitas consistem primordialmente nas contribuições previdenciárias dos entes (contribuição patronal) e dos segurados (contribuições dos servidores ativos e inativos e pensionistas). Da mesma forma, a alínea “DESPESAS NÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



PRIMÁRIAS CORRENTES (COM FONTES RPPS)” indicadas no “CÁLCULO DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL” registra o total das despesas correntes relativas a juros e encargos da dívida custeadas com recursos vinculados ao RPPS do ente.

Isso posto, no 6º bimestre de 2024 o **resultado primário** obtido foi um **superávit** de R\$ 13.403.602 mil, sem o impacto do RPPS. Esse resultado é 257,81% superior à meta reprogramada para o exercício.

Em relação ao **resultado nominal**, a Auditoria efetuou críticas à reprogramação das metas de 2024, uma vez que no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 17.725/2023, a projeção inicial do Resultado Nominal para o exercício de 2024 era de **R\$ 4.572 milhões** em valores correntes, indicando uma previsão de redução da Dívida Consolidada Líquida (DCL) de R\$ 270.151 milhões (2023) para R\$ 265.579 milhões (2024). Contudo, a LDO de 2025 (Lei nº 17.990, de 23 de julho de 2024) alterou a projeção do resultado nominal (sem RPPS) para **R\$ -9.400 milhões**, sinalizando, portanto, previsão de aumento da Dívida Consolidada Líquida.

DCG destacou que a meta reprogramada utilizou parâmetros de 2023 diferentes dos efetivamente realizados até então. A Dívida Consolidada Líquida de 2023 totalizou R\$ 310.431 milhões e a reprogramação, na LDO 2025, considerou DCL de 2023 igual a R\$ 293.566 milhões.

Segundo a Secretaria da Fazenda, as reprogramações foram motivadas pela atualização dos parâmetros macroeconômicos e pela incorporação dos dados realizados em 2023 à base de projeções para 2024, como por exemplo o IPCA que passou de 4,1% para 3,8% e a expectativa de crescimento real do PIB estadual que foi de 1,4 para 1,8%. **Contudo, a Auditoria entende que ficam evidenciados indícios de deficiências, seja no planejamento original, seja na execução orçamentária, que não priorizou o cumprimento da meta estabelecida pela legislação competente, qual seja, a LDO do exercício, crítica que corroboramos.**

Quanto aos valores realizados até o 6º bimestre/2024, o **resultado nominal** ficou **negativo em R\$ 7.224.520 mil**, o que representa também



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



aumento da Dívida Consolidada Líquida em relação ao efetivo saldo de 31/12/2023. E, comparando-se o resultado apurado com a previsão reprogramada para o ano (**R\$ -9.400 milhões**), verifica-se que houve diferença em R\$ 2,17 bilhões, ou seja, o aumento da DCL ficou aquém do reprogramado em 23,14%.

Destaca a DCG também que, após realização dos **ajustes metodológicos** propostos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, o Resultado Nominal, sem RPPS, apurado pelo **Governo Estadual** foi de **R\$ -13.174.262 mil** (6º bimestre/2024). De acordo com o MDF, demais valores que não tenham sido considerados nos itens anteriores, que impactam na variação da Dívida Consolidada e que sejam identificados como fatores de divergências entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, devem ser incluídos na linha “Outros Ajustes” e os esclarecimentos correspondentes a tais valores devem constar em nota explicativa.

No 6º bimestre de 2024 o saldo do item “Outros Ajustes” é de R\$ - 1.169.003 mil. A Secretaria da Fazenda e Planejamento apresentou justificativas no sentido de que os valores de “Outros Ajustes” se encontram em revisão, bem como todo o demonstrativo que passou por mudança de metodologia no exercício de 2024, acarretando a remoção do RPPS dos valores da DC, conforme orientação do MDF 14ª ed.; e que *“todas essas mudanças ocasionaram uma redução significativa dos valores dos “outros ajustes”, embora a nota explicativa não tenha sido aprimorada pela não finalização das revisões até o presente momento”*.

Diante do exposto, endossamos a recomendação da Auditoria para que seja aprimorada a Nota Explicativa sobre “Outros Ajustes”, esclarecendo quais valores estão incluídos no ajuste. Quanto aos **Restos a Pagar**, constatou-se que foram **reduzidos** de R\$ 33.475.396 mil, no início do exercício, para R\$ 3.823.893 mil no 6º bimestre. Conforme o Demonstrativo dos Restos a Pagar, Anexo 7 do RREO, a redução de R\$ 29.651.503 mil é representada por R\$ 27.684.317 mil (93,37%) referente a pagamentos e R\$



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



1.967.186 mil (6,63%) referente a cancelamentos, incluindo despesas intraorçamentárias. Dos restos a pagar cancelados no período, R\$ 598.343 mil referem-se a Restos a Pagar Processados.

Neste tópico, DCG entende que o cancelamento de Restos a Pagar deve ser devidamente justificado, ante a importância e impactos decorrentes destas operações. A Contadoria Geral do Estado, contudo, em resposta à requisição encaminhada pela Auditoria, forneceu apenas informações do Sigeo como o número do empenho, fonte de recursos e nome do credor favorecido, porém não foram apresentadas as justificativas para os cancelamentos.

Face ao exposto, corroboramos a recomendação da DCG para que tais justificativas sejam coletadas junto aos gestores e mantidas sob anuência da Contadoria Geral do Estado, em especial quanto aos Restos a Pagar Processados.

Quanto às **Disponibilidades Financeiras**, foi verificado que no final do exercício de 2023, o Poder Executivo Estadual apresentava disponibilidade de R\$ 59.252.668 mil, considerando Administração Direta e Indireta, exceto as empresas não dependentes, e, ao final de 2024 totalizava Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 68.763.655 mil (aumento de 16,05%).

Quanto aos **limites legais constantes do Relatório de Gestão Fiscal**, foi constatado o cumprimento, conforme segue: a Dívida Consolidada Líquida representou 126,55% da RCL-A (limite de 200%); as Concessões de Garantias representaram 2,12% da RCL-A (limite de 22%/32%⁵³), e as Operações de Crédito 1,32% da RCL-A (limite de 16%).

Foi constatado também que o valor da Dívida Contratual do RGF está em conformidade com o controle da Secretaria da Fazenda, destacando-se que, do total da Dívida contratual do Estado (R\$ 340.940.291 mil), aproximadamente 84,65% estão disciplinados pela Lei nº 9.496/1997,

⁵³⁵³ 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:

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



provenientes do processo de renegociação e refinanciamento de dívidas com a União (R\$ 288.594.421 mil).

No que tange ao **atendimento ao artigo 167-A**, incluído pela EC nº 109 de 15/03/2021, que estabeleceu que, se apurado que, no período de 12 meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes **supera 95%**, no âmbito dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, fica facultado aos Poderes e ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à 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, **foi apurada a relação de 91,51% entre despesas correntes e receitas correntes, até o 6º bimestre de 2024.**

A análise efetuada pela Auditoria demonstrou um crescimento constante na relação entre despesas/receitas em 2023, superando os 90% em 2024. Destaca-se que o §1º do art. 49 da LDO 2024, Lei nº 17.725 de julho de 2023, determina a implementação de medidas de ajuste fiscal caso a despesa corrente **supere 90% da receita corrente**. Dessa forma, concluído o relatório de instrução do 1º quadrimestre, foi emitida recomendação de alerta pela DCG.

Diante do exposto, endossamos a recomendação da Auditoria para que medidas continuem a ser adotadas, de modo que a relação de despesas e receitas correntes não ultrapasse os 90%, conforme delimitado pelo art. 49, §1º da LDO 2024.

Quanto ao **Demonstrativo referente ao 6º Bimestre/2024 das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores**, a análise efetuada pela DCG indicou um aumento no total das Receitas Previdenciárias, em relação ao exercício anterior, no percentual de 3,74% (passando de R\$ 19.319.263 mil em 2023 para R\$ 20.041.707 mil em 2024); e um aumento nas Despesas Previdenciárias de 6,20% (de R\$ 52.831.473 mil em 2023 para R\$ 56.106.608 mil em 2024).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



O crescimento das despesas previdenciárias se deu principalmente devido ao aumento em despesas com inativos e pensionistas militares de R\$ 1,19 bilhão (8,82%) e fundos em repartição de R\$ 2,05 bilhões (5,35%).

Quanto ao **resultado previdenciário**, os dados comparativos com 2022 demonstram uma **elevação no déficit previdenciário** realizado de **R\$ 2,55 bilhões ou 7,62%**, sendo o aumento de 7,67% no Plano Financeiro Fundos em Repartição e de 8,54% no Sistema de Proteção Social dos Militares. O déficit previdenciário apurado até o 6º bimestre, de R\$ 36.064.901 mil é composto principalmente pelo déficit dos fundos em repartição (R\$ 23.117.407 mil ou 64,10% do déficit) e pelo déficit do Sistema de Repartição dos militares (R\$ 13.320.774 mil ou 36,94% do déficit).

O **saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa do RPPS** em 31/12/2024 é de R\$ 162.885 mil. As disponibilidades financeiras do RPPS apresentam saldo total de R\$ 99.290 mil no final do bimestre em análise, representando a parte disponível ao pagamento de benefícios a ocorrer no início do mês seguinte. O saldo de R\$ 63.595 mil é destinado à administração da SPPREV.

Especificamente sobre as **despesas com pessoal**, a DCG realizou uma auditoria sobre a **gestão de pessoal**, que teve como objeto as práticas (atividades ou processos) da gestão de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual em 2024 e como objetivo avaliar a aderência dessa gestão à busca de eficiência administrativa, qualidade de serviços, responsabilidade fiscal e transparência.

No que concerne à **estruturação da gestão de pessoal**, a auditoria identificou metas não cumpridas em 2024 para a estruturação do órgão central responsável pela gestão de pessoal. Este é um desafio para o aumento da governança na área, que remonta a diagnósticos anteriores (como a auditoria de 2018) que apontavam a carência de sistemas informatizados e de um órgão central estruturado para definir e implementar políticas e diretrizes de gestão de pessoal, resultando em processos predominantemente manuais e pagamentos indevidos. A superação desse diagnóstico é objeto de programas voltados a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



alcançar tal objetivo. A combinação da ausência de detalhamento sobre o crescimento decorrente de alterações salariais e o não cumprimento das metas de reestruturação do órgão central sugere desafios na execução, impactando potencialmente o alinhamento estratégico e a conformidade, elementos essenciais para uma gestão pública eficaz.

Relativamente aos **aspectos contábeis**, a auditoria apontou indícios de não conformidade com os padrões estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) nos registros de atos e fatos ligados à folha de pagamento. Especificamente, foi observada a não apropriação, pelo regime de competência, de salários, férias e 13º salário. O MCASP exige o reconhecimento da obrigação pelo duodécimo do 13º salário e das férias a cada mês de trabalho, sendo contabilizados como "Férias a pagar" e "Pessoal a pagar – 13º Salário". Tais indícios de não aderência ao regime de competência podem resultar em distorções relevantes nos saldos das contas relacionadas a salários, remunerações e benefícios, como a conta "211110101 - = SALARIOS, REMUNERACOES E BENEFICIOS DO EXER". Esta situação se alinha a observações de exercícios anteriores sobre o tímido avanço no processo de adoção completa das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP), conforme preconizado pelo MCASP, o que tem impactado a fidedignidade das demonstrações contábeis e tem sido objeto de recomendações reiteradas.

Destaca-se que a mensuração dessas obrigações pelo regime de competência já se encontrava "Em implementação" com prazo "Vencido em 2017" nos exercícios anteriores. Adicionalmente, a avaliação contábil foi prejudicada pela dificuldade da gestão em fornecer documentos de suporte por credor ou resumos sintéticos, inviabilizando o teste de saldos das despesas e passivos envolvendo remuneração de pessoal.

No que diz respeito aos **pagamentos de benefícios previdenciários**, uma ação de controle conjunta da Controladoria Geral do Estado e da SPPREV identificou **R\$ 50,9 milhões em pagamentos indevidos em 2024**. Destes, **R\$ 32,2 milhões estão em processo de cobrança**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



enquanto R\$ 18,7 milhões foram dispensados de devolução. Embora a identificação desses pagamentos indevidos seja qualificada como uma boa prática de controle, sua ocorrência e o montante envolvido evidenciam a necessidade de aprimorar o controle sobre a concessão e manutenção dos pagamentos para garantir a conformidade com a legislação. Esta constatação tem impacto financeiro direto, representando despesas indevidas e a necessidade de ações de cobrança ou reconhecimento de dispensa de devolução.

A **transparência das despesas de pessoal** também apresentou fragilidades. A auditoria constatou a falta de divulgação, em tempo real, dos credores de despesa de pessoal no portal da transparência que veicula a execução orçamentária e financeira. Tal ausência prejudica o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos. A divulgação tempestiva e detalhada das informações é fundamental para a transparência fiscal e a responsabilização na gestão pública, sendo explicitamente exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ao não colocar o beneficiário, a tempestividade na informação é violada.

Conectado ao tema da transparência e do controle, identificou-se a **incompleta identificação de credores por documento (como NE, NL, OB) das despesas com pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica no Siafem, ainda que em controle auxiliar.** Um montante significativo das despesas brutas com pessoal (**R\$ 112.352.787 mil** dos R\$ 118.784.017 mil informados no RGF de 2024, ou **95%**) foi registrado no Siafem com uso de códigos genéricos.

Embora o MCASP possa permitir registros globais, a gestão estadual tem a obrigação de manter controles auxiliares que permitam comprovar os registros globais por CPF. A utilização de inscrição genérica prejudica a identificação completa dos credores e, ao não colocar o beneficiário, viola o princípio da tempestividade na informação. A **falta de identificação do usuário na baixa por pagamento de R\$ 35,4 bilhões em despesas de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



peçoal no Siafem, realizada por usuário genérico (CPF 555.555.555-55), também foi apontada.

Salientamos que essas questões de registro impactam a fidedignidade e verificabilidade da informação contábil e a capacidade de realizar a totalização da folha de pagamento para confronto com a despesa contabilizada, ecoando problemas de integração de sistemas e confiabilidade de dados observados em outras áreas da gestão.

Diante do exposto, e acompanhando as propostas exaradas pela auditoria, entendemos necessário propor os seguintes encaminhamentos:

- **Atualizar as metas da ação 6042 do programa 5300 do PPA 2024-2027 de modo a incorporar as metas não cumpridas em 2024 nos exercícios subsequentes (2025 a 2027).**

- **Organizar-se para manter à disposição do TCESP documentos de suporte por credor e resumo sintético para comprovar os registros contábeis relacionados à folha de pagamento.**

- **Divulgar os beneficiários (em tempo real) e respectivos valores de despesas com pessoal no portal de transparência estadual que veicula a execução orçamentária e financeira, nos termos exigidos pela LRF.**

- **Promover a integração dos sistemas (de folha de pagamento e de administração orçamentária e financeira) e a identificação completa dos credores por documento (NE, NL, OB, entre outros) em despesas com pessoal viabilizadas por inscrição genérica no Sistema Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle estadual.**

- **Deixar de utilizar usuário genérico (CPF 555.555.555-55) e identificar o(s) usuário(s) nas baixas por pagamento de despesas com pessoal no Sistema Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, de modo a cumprir a deliberação 11.6 do Parecer das Contas do Governador de 2023 e observar o art. 11, §1º, e art. 12 do Decreto nº 10.540/2020.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Quanto ao **Regime Próprio de Previdência dos Servidores**, inicialmente, cumpre destacar que o **déficit previdenciário apresentou expressivo incremento quando comparado ao exercício anterior, 2023**. Conforme demonstrado no quadro abaixo, constatou-se um acréscimo de 7,67% no Plano Financeiro Fundos em Repartição e de 8,54% no Sistema de Proteção Social dos Militares.

Esse crescimento decorre, em grande medida, da insuficiência financeira persistente, que culminou na necessidade de aportes financeiros pelo Tesouro Estadual, os quais atingiram o montante de R\$ 36,09 bilhões no ano de 2024, correspondendo a 66% do total das despesas previdenciárias.

Conforme a análise atuarial apresentada, projeta-se que os aportes financeiros tendem a manter trajetória ascendente nos exercícios subsequentes, alcançando **R\$ 38,52 bilhões em 2025 e R\$ 40,01 bilhões em 2026**, com perspectiva de atingir **o valor de R\$ 63,67 bilhões em 2049**, na hipótese de não serem implementadas medidas significativas de contenção.

Período	Contribuições do Governo	Aporte Extraordinário do Governo (*)	Contribuições dos Servidores	Total de Receitas do Fundo	Total de Gastos do Fundo com Benefícios	Diferença Receita - Gastos	Saldo de Caixa
2025	10.989.049	38.515.174	7.826.047	57.330.270	57.330.270	-	-
2026	10.865.729	40.012.539	7.880.844	58.759.112	58.759.112	-	-
2027	10.541.405	43.212.232	7.883.791	61.637.428	61.637.428	-	-
2028	10.208.810	46.645.366	7.909.288	64.763.464	64.763.464	-	-
2029	9.861.962	49.910.145	7.913.940	67.686.047	67.686.047	-	-
2030	9.742.627	51.417.243	7.939.928	69.099.798	69.099.798	-	-
2031	9.634.067	52.693.055	7.961.529	70.288.650	70.288.650	-	-
2032	9.557.518	53.318.648	7.985.802	70.861.968	70.861.968	-	-
2033	9.531.262	54.100.341	8.041.063	71.672.667	71.672.667	-	-
2034	9.389.591	55.456.136	8.038.220	72.883.947	72.883.947	-	-
2035	9.302.641	56.123.893	8.014.256	73.440.790	73.440.790	-	-
2036	9.247.563	56.807.192	8.047.244	74.101.999	74.101.999	-	-
2037	9.115.705	57.853.891	8.039.402	75.008.998	75.008.998	-	-
2038	9.160.978	57.419.130	8.050.401	74.630.509	74.630.509	-	-
2039	9.085.539	58.076.371	8.069.701	75.231.611	75.231.611	-	-
2040	8.917.752	59.175.829	8.038.183	76.131.764	76.131.764	-	-
2041	8.729.344	60.114.620	7.976.684	76.820.648	76.820.648	-	-
2042	8.600.028	60.958.122	7.945.992	77.504.143	77.504.143	-	-
2043	8.470.056	61.712.994	7.908.413	78.091.464	78.091.464	-	-
2044	8.462.978	61.406.148	7.900.714	77.769.840	77.769.840	-	-
2045	8.295.761	62.414.140	7.840.329	78.550.229	78.550.229	-	-
2046	8.135.975	63.084.345	7.776.034	78.996.354	78.996.354	-	-
2047	8.059.417	63.325.585	7.641.943	79.026.944	79.026.944	-	-
2048	7.968.920	63.563.008	7.596.401	79.128.330	79.128.330	-	-
2049	7.891.677	63.668.880	7.550.346	79.110.903	79.110.903	-	-
2050	7.921.549	62.929.098	7.543.058	78.393.705	78.393.705	-	-
2051	7.858.540	62.842.414	7.489.424	78.190.377	78.190.377	-	-
2052	7.810.530	62.591.724	7.436.382	77.838.636	77.838.636	-	-
2053	7.764.358	62.292.208	7.374.037	77.430.603	77.430.603	-	-
2054	7.738.605	61.774.517	7.313.897	76.827.019	76.827.019	-	-
2055	7.595.569	62.295.071	7.185.965	77.076.605	77.076.605	-	-

Fonte: Quadro 218- Rel. de Auditoria – DCG às fls. 357 (Evento 153.2)⁵⁴

⁵⁴ Quadro 218- Rel. de Auditoria – DCG às fls. 357 (Evento 153.2):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



A partir deste cenário, constata-se que a gestão previdenciária estadual enfrenta desafios complexos, decorrentes de fatores externos e internos.

Começando pelos fatores externos, verifica-se que estes frequentemente extrapolam a competência administrativa do governo estadual, pois envolvem variáveis de natureza macroeconômica, o aumento da expectativa de vida da população e, por consequência, o crescimento das despesas com inativos, sem a devida compensação advinda das contribuições dos servidores ativos. Tais circunstâncias, conforme consignado no item 2.1.3 do relatório, impactam diretamente na sustentabilidade do regime.

Todavia, **não se pode desconsiderar a existência de fatores internos, diretamente relacionados à competência gerencial do GESP no cumprimento dos requisitos formais previstos na Portaria MTP nº 1.467/2022**. Assim, referida norma estabelece obrigações específicas que devem ser rigorosamente observadas pela administração pública, sob pena de caracterização de negligência no atendimento às exigências legais destinadas a assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial dos planos previdenciários.

Entre essas obrigações, destacam-se a elaboração de um plano de amortização e a realização de estudos acerca dos impactos da implantação e manutenção da segregação de massa dos fundos previdenciários (falha relacionada ao item 2.1.1), o controle efetivo das receitas arrecadadas (falha relacionada ao item 2.1.2) e a gestão patrimonial dos recursos previdenciários (falha relacionada ao item 2.2), cujos desdobramentos serão abordados a seguir.

Em relação ao **plano de amortização**, ainda que esta Corte tenha reiteradamente recomendado, desde 2020⁵⁵ a sua formulação e a condução de

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial SPPREV 2024-2025, p. 51.

(*) Incluída a Compensação Financeira entre Regimes de Previdência, Royalties e Participação Especial.

Obs: Essas estimativas que fazem parte do Relatório de Avaliação Atuarial são utilizadas pelo Governo Paulista na elaboração no Anexo 10 do RREO, de acordo com a LRF, art. 53 § 1º, inciso II.

⁵⁵ Ano 2020: DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS: [...] Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

11. De imediato e prioritariamente, encaminhe à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação de massas, nada de concreto foi realizado até o presente momento, conforme evidenciado pela DCG.

Ademais, cumpre ressaltar que o plano de amortização deveria, há muito, integrar a avaliação atuarial⁵⁶. Contudo, tal providência não foi implementada em razão de uma interpretação equivocada do resultado atuarial, que aparenta equilíbrio em virtude da sistemática adotada de repartição simples. Esse regime pressupõe um equilíbrio financeiro-atuarial contínuo, na medida em que, sempre que ocorram insuficiências financeiras, o Estado é compelido a realizar aportes extraordinários, conforme expresso na própria avaliação atuarial, exercício 2024, TC 2156.989.24-6 - SAO PAULO PREVIDENCIA - SPPREV.

Nesse contexto, conforme devidamente apontado pela DCG, referida prática contraria a determinação da Portaria MTP nº 1.467/2022, que define critérios específicos para o financiamento dos diferentes tipos de benefícios previdenciários, nos seguintes termos:

- I - Regime financeiro de capitalização, destinado ao cálculo dos compromissos relativos às aposentadorias programadas e às pensões por morte delas decorrentes;
- II - Regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, aplicável aos benefícios não programáveis, como aposentadorias por incapacidade permanente e pensões por morte dela decorrentes, bem como pensões por morte de segurados em atividade;
- III - Regime financeiro de repartição simples, exclusivamente em casos de segregação de massas.

12. Apresente plano de amortização nos termos da Portaria MF nº 464/2018 e IN nº 07/2018 do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Previdência;

13. Apresente estudos sobre os impactos da implantação e manutenção da segregação da massa a curto, médio e longo prazo; [...] (g.n)

⁵⁶ Portaria MTP nº 1.467/2022, Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e

IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

ENDEREÇO: Av. Rangel Pestana, 315 – Centro – SP – CEP 01017-906 – PABX 3292-3266

INTERNET: www.tce.sp.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Além disso, vale ressaltar que tal inobservância foi uma das causas da **não obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)**, por meio administrativo, documento emitido pelo Ministério da Previdência Social que atesta o cumprimento, pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de um ente federativo, das exigências estabelecidas na Lei nº 9.717/1998, especialmente quanto ao respeito às normas gerais de organização e funcionamento, à garantia do equilíbrio financeiro e atuarial e à correta gestão dos recursos previdenciários.

Em relação ao aspecto patrimonial, **a situação dos imóveis sob gestão da SPPREV permanece problemática**. A DCG identificou que aproximadamente 52% dos imóveis encontram-se desocupados e 33% estão ocupados de forma irregular, circunstância que impacta diretamente a rentabilidade do patrimônio da autarquia. Conforme constatado, o elevado custo de manutenção, somado à depreciação dos ativos e às despesas decorrentes de ações judiciais para reintegração de posse, tem gerado um passivo crescente, comprometendo a eficiência financeira do RPPS. Neste sentido, como bem pontuado em relatório, reitera-se a recomendação a SPPREV que continue a envidar esforços de forma mais consistente, assertiva e célere, na busca de destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos.

Por fim, no que concerne ao controle das contribuições previdenciárias dos servidores ativos, foram constatadas **discrepâncias nos valores repassados à SPPREV**, contrariando o Art. 48, § 1º, III da Lei Complementar nº 101.⁵⁷

Especificamente, constatou-se que a divergência apurada nos registros de contribuição dos servidores civis vinculados RPPS, em comparação com os dados registrados no SIAFEM, atingiu o montante de R\$ 42.068,23, correspondente a aproximadamente 0,002%. No que concerne às contribuições da Polícia Militar, verificou-se uma diferença de R\$ 2.648,24, equivalente a 0,001% do total.

⁵⁷ III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Dessa forma, a inobservância dos comandos normativos anteriormente mencionados caracteriza falha de gestão por parte do GESP, circunstância que, a meu ver, enseja ressalva no presente parecer, por evidenciar postura omissiva diante das exigências legais voltadas à garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

No que tange às **despesas com Parcerias Público Privadas (PPPs)**, conforme a Lei nº 11.079, de 10/02/2004, redação dada pela Lei nº 12.766/2012, as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias contratadas pelo Estado não poderão exceder o limite de 5% da RCL – Receita Corrente Líquida.

Com base nas informações divulgadas no Demonstrativo do Anexo 13 do RREO, a Auditoria apurou que as **despesas** de contratos de PPPs do Ente Federado em 2023 somaram R\$ 921.538 mil (exceto empresas não dependentes) e em 2024 somaram R\$ 1.372.455 mil, atingindo respectivamente o percentual de 0,40% e 0,55% da RCL e, portanto, estando dentro do limite estabelecido pela citada lei, da mesma forma que as despesas anuais desses contratos, prevista para os 10 anos, permaneceram abaixo do limite de 5% em cada um dos anos, conforme demonstrado no RREO 6º Bimestre/2024.

A DCG constatou que, em comparação com os dados do RREO com o Sigeo, há uma diferença de R\$ 335.540 mil, que segundo informação da Secretaria de Parcerias e Investimentos, refere-se à ação 27290000 - Concessão Administrativa-Trens Metropolitanos – que está classificada incorretamente no elemento 456782 - Aporte de Recurso-Parc.Publico P/Privado PPP no Sigeo. Dessa forma, entende que a classificação correta seria no elemento 456783 - Contraprestação referente à despesa decorrente da incorporação de bens de capital – Contrato PPP.

Face ao exposto, propomos recomendação para que o Governo do Estado proceda à regularização da classificação desta despesa no elemento correto indicado pela Auditoria.

Quanto às **receitas de alienação de ativos e à aplicação destes recursos**, a Auditoria verificou que houve um aumento de **50.274,21%** na receita



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



de alienação de bens, que passou de R\$ 31.396 mil em 2023 para R\$ 15.815.289 mil em 2024, devido principalmente à venda das ações da Sabesp concretizada em julho de 2024, no valor de R\$ 14,77 bilhões. As despesas empenhadas com estes recursos foram de R\$ 7.053.572 mil.

Em consulta ao SIGEO, a DCG identificou despesas correntes empenhadas com recursos de alienação de ativos no valor de R\$ 12.005 mil que não foram apontadas no Demonstrativo do anexo 11 do RREO. A Contadoria informou que se trata de despesas de capital da Universidade de São Paulo que foram classificadas incorretamente como despesas correntes, tratando-se de fato de despesas de capital, referentes a *“grandes reformas que estão em andamento nos Conjuntos Residenciais da USP do campus de São Paulo e do campus de Bauru”*. Dessa forma, a Auditoria conclui que a despesa de capital apresentada no anexo 11 do RREO está subavaliada em R\$ 12.005 mil.

Diante do exposto, propomos recomendação para que a Contadoria Geral do Estado proceda à regularização das despesas classificadas incorretamente como despesas correntes, e para que a Auditoria verifique se houve a correção na próxima inspeção.

Quanto ao saldo financeiro total a aplicar de recursos resultantes de alienação de bens, verificou-se que é de R\$ 10.101.119 mil, sendo este valor composto por recursos arrecadados no ano e do saldo em aberto de 2023 no valor de R\$ 43.137 mil.

Face ao exposto, corroboramos a proposta de recomendação da DCG quanto à aplicação do saldo financeiro nos próximos exercícios, conforme determinação do artigo 44 da LRF.

Quanto ao **Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP)**, este atualmente conta com 13 contratos de PPPs vigentes (6 concessões administrativas e 7 patrocinadas). Destacamos as de maior vulto considerando o valor inicial do contrato: Linha 6 Laranja – Metrô (R\$ 23.138.729.185,58); Trem Intercidades – TIC Eixo Norte (R\$ 13.480.954.921,00); Sistema Produtor de São Lourenço (R\$ 6.045.746.601,52); SIM da RMBS sistema VLT (R\$ 5.581.463.837,60).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



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

Dentre os projetos em andamento, que já possuem edital final publicado ou autorizado, destacamos a concessão administrativa “*Educação – Novas Escolas*”, visando a construção, manutenção, conservação, gestão e operação de 33 novas unidades de ensino de Nível Médio e Ensino Fundamental II no Estado de São Paulo, abrangendo os serviços não pedagógicos; e a concessão patrocinada “*Programa Mobilidade – Sistema Trilhos*”, visando a concessão de obras, operação e manutenção das linhas metroferroviárias, operadas atualmente pela CPTM e pelo METRO, envolvendo a implantação e expansão de linhas do sistema trilhos.

O total de **Ativos** constituídos pelas Parcerias Público-Privadas, apurado em 2024 pela Contadoria Geral do Estado (CGE), é de R\$ 22.240.872 mil, e o valor total do Passivo é de R\$ 13.937.777 mil.

O **Passivo Contingente** passou de R\$ 43,42 bilhões em 2023 para R\$ 49,86 bilhões em 2024 o que representa um aumento de 14,83%. As obrigações contratuais (contraprestações futuras) aumentaram em 17,98% (de R\$ 37.573.378 em 2023 para R\$ 44.328.150 em 2024), os riscos não provisionados reduziram em 31,63% (de R\$ 2.978.327 em 2023 para R\$ 2.036.199 em 2024) e as garantias concedidas tiveram aumento de 21,76% (R\$ 2.868.855 em 2023 para R\$ 3.493.087 em 2024).

A Auditoria constatou que, em 2024, houve o reconhecimento de uma obrigação de PPP no valor de R\$ 443.714 mil, inexistente nos exercícios anteriores. Contudo, verificou que não há qualquer menção ou detalhamento dessa provisão nas notas explicativas do demonstrativo do RREO, o que entende comprometer a transparência e dificultar a compreensão da natureza do registro contábil. Ademais, observou a divergência entre este valor de provisão informado no demonstrativo de acompanhamento das PPPs (R\$ 443.714 mil) e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



o valor registrado no Balanço Patrimonial do ente (R\$ 423.193 mil, conforme BGE 2024), sem apresentação de justificativas.

Diante disso, reiteramos a recomendação da Auditoria quanto ao fortalecimento do monitoramento dos contratos de PPP, com especial atenção à documentação e aos critérios utilizados para o reconhecimento de provisões, bem como à adequada divulgação nas notas explicativas dos relatórios fiscais e contábeis, de modo a garantir a transparência e fidedignidade das informações prestadas.

Em 2024, a **despesa empenhada** com PPPs totalizou R\$ 4,88 bilhões, tendo sido liquidada 98,60% no exercício (R\$ 4,81 bilhões). Comparada à despesa liquidada de 2023, no valor de R\$ 1,95 bilhão, houve crescimento de 150,32% em valores nominais e 138,78% em valores reais. O aumento se deve principalmente ao **ajuste** realizado pela Contadoria em 2024, que, após reiterada recomendação desta Corte no processo específico de acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Acessório 3, passou a registrar todas as despesas decorrentes de PPPs na modalidade de aplicação “67 – Execução de Contrato de Parcerias Público – Privadas”, inclusive os aportes de recursos para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis.

No que tange ao atendimento à LRF em relação aos contratos de Parcerias Público Privadas (PPPs), foi constatado que até o 6º bimestre de 2024, as despesas liquidadas totalizaram R\$ 1.372.455 mil (exceto estatais não dependentes R\$ 441.802 mil), 48,93% superior ao registrado no exercício anterior (R\$ 921.538 mil), atingindo percentual de 0,55% da RCL, dentro do limite estabelecido pela citada lei.

Por fim, conforme registrado pela Auditoria, estudo evolutivo apresentado no Relatório Conjunto de Atividades (2024) informa que as despesas da carteira de Projetos de PPP do Estado, nos próximos anos, estarão dentro dos limites estabelecidos de 5% da Receita Corrente Líquida, atingindo o percentual máximo de 1,41% em 2029.

Neste tópico, a DCG também efetuou análise dos **processos de desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Paulo (Sabesp) e da Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. (Emae), sob responsabilidade da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), que foram concluídos em 2024.

Acerca do processo de desestatização da **Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp)**, importante destacar que a Lei Estadual nº 17.853, de 08/12/2023, autorizou o Poder Executivo do Estado de São Paulo a realizar a desestatização da Companhia, com alienação de participação societária, inclusive de controle acionário. Após a conclusão do processo de desestatização em 23/07/2024, o Poder Executivo passou a ter 18% do capital votante da empresa, sendo que outros 15% foram destinados ao Investidor de Referência (empresa “Equatorial Participações e Investimentos IV S.A.”); e o restante, 67%, são ações em circulação no mercado de capitais, sendo 56,5% na Bolsa brasileira e 10,5% na Bolsa de Nova Iorque.

Também relevante a informação registrada pela DCG de que a Lei Estadual nº 17.853/2023 antecipou em quatro anos as metas de universalização estabelecidas no Marco Legal do Saneamento, tendo a Sabesp se comprometido a atingi-las até 2029. Outras diretrizes importantes se referem à redução tarifária para a população mais vulnerável e, para o público em geral, o respeito ao princípio da modicidade tarifária. E, de acordo com o Relatório de Sustentabilidade 2023, na área de atuação da Sabesp foram atingidas taxas de 98% de cobertura com abastecimento de água, 93% de cobertura em coleta de esgoto e 84,8% em cobertura de tratamento de esgoto, sendo que isso significa que parte das metas estabelecidas pelo Marco do Saneamento já foi atendida, segundo informações da própria Companhia (em relação à cobertura em coleta de esgoto), enquanto outras ainda representam um desafio maior, como é o caso do tratamento de esgoto.

A DCG verificou que os reajustes tarifários realizados pela Companhia nos últimos anos, comparando-os com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), superaram os referidos índices, mesmo antes do processo de desestatização da empresa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Por fim, quanto ao desempenho dos resultados econômico-financeiros alcançados pela Companhia nos últimos anos, foi constatado que a Sabesp apresentava lucros regulares ao longo dos últimos anos, atingindo a marca de 3,5 bilhões de reais em 2023 como resultado de suas operações, ainda sob a tutela do Estado no controle acionário; e que no ano de 2024, concluído o processo de desestatização, o lucro da empresa aumentou de maneira significativa, especialmente devido ao aumento nas receitas não recorrentes do Ativo Financeiro (Indenização).

No que tange ao processo de desestatização da **Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. (Emae)**, impende destacar que a operação de alienação dos ativos mobiliários detidos diretamente ou indiretamente pelo Estado, correspondentes às ações representativas do capital social da EMAE, tornou-se pública em 18/03/2024, com a publicação no DOE do edital de licitação da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) nº 01/2024. O governo de São Paulo possuía em 31/12/2023, um percentual em participação acionária na Emae de 97,84% e o valor total de R\$ 1.064.977.426,00.

Em 19/04/2024, foi realizado o leilão de venda das ações, sagrando a empresa Phoenix FIP Multiestratégia vencedora do certame com o valor de R\$ 70,65 por ação, que representa um ágio de 33,68% acima do preço mínimo, totalizando R\$ 1,04 bilhão ao Estado. A assinatura do contrato foi realizada em 02/10/2024, com a transferência do controle societário da Emae, diretamente, para a Phoenix Água e Energia S.A. (CNPJ 55.346.267/0001-27) e, indiretamente, para a Phoenix Fundo de Investimento em Participações Multiestratégia (CNPJ 54.393.170/0001-02).

O Contrato firmado transferiu à compradora o controle acionário da EMAE, composto por 11.009.566 ações ordinárias e 50.981 ações preferenciais, anteriormente detidas pelo Estado de São Paulo e pela Companhia do Metropolitano de São Paulo. Tais ações ordinárias são representativas de 74,87% do capital votante da Companhia. As ações preferenciais são representativas de 0,23% das ações preferenciais da Companhia, representando, assim, 29,94% do capital social total da Companhia. No entanto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



embora o Estado tenha alienado integralmente a sua participação acionária, correspondente em 31/12/2023 no valor de R\$ 1.064.977.637,60, a Auditoria registrou que ficaram pendentes 6.757 ações, devido ao bloqueio judicial, que serão liquidadas ao novo controlador, quando liberadas. Acresce a DCG que a área contábil manteve como saldo remanescente as 6.757 ações com base no valor de aquisição disponibilizado no site da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), de R\$ 70,65 por unidade de ação, resultando em R\$ 477.382,05.

Por fim, verificamos que a DCG trouxe considerações acerca da competência fiscalizatória desta Corte, especialmente acerca da SABESP, observando que, embora a empresa não integre mais a administração indireta do Estado, reitera que, em relação aos serviços públicos de saneamento básico, estes são de titularidade, via de regra, dos Municípios paulistas, que estão sob a égide do Tribunal de Contas. E considerando que o exercício dos serviços de saneamento básico pode ser transferido por meio de contrato de concessão (no caso da Sabesp, 371 municípios contratantes), isso significa que permanece a atuação fiscalizatória do Tribunal, agora sobre outro aspecto, isto é, sobre os contratos de concessão celebrados entre os municípios e a Sabesp, inclusive por meio do acompanhamento de sua execução.

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

A DCG realizou avaliações do desempenho operacional de diversos programas de governo e do desempenho de órgãos e entidades da administração pública estadual. O objetivo dessas avaliações foi verificar a efetividade dos objetivos, metas e prioridades estabelecidas, bem como a performance alcançada na alocação e uso dos recursos públicos.

Embora este setor de análise técnica tenha como foco principal os aspectos atrelados a questões econômico-financeiras, a integralidade das análises e dos achados procedidos pela DCG nas auditorias operacionais está contida em laudos técnicos detalhados, disponíveis nos eventos 153.54 a 153.58 do processo TC-5174.989.24-4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Dentre as auditorias de natureza operacional realizadas pela DCG, esta Área Técnica destacará aquelas que apresentaram achados considerados mais relevantes, sob a perspectiva desta manifestação, que se concentra nos aspectos econômicos e financeiros.

AUDITORIA OPERACIONAL ACERCA DA INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Educação – Seduc

A DCG realizou auditoria operacional objetivando analisar I) a acessibilidade das escolas da rede estadual, II) a suficiência da oferta das diversas especialidades de Atendimento Educacional Especializado no Estado, III) a existência de procedimentos para encaminhamento de alunos potencialmente público-alvo da Educação Especial e IV) a atuação intersetorial e equipe multidisciplinar nas políticas de inclusão escolar.

A equipe de auditoria buscou identificar se a rede estadual estava oferecendo todas as especialidades de Atendimento Educacional Especializado (AEE) compatíveis com as necessidades dos alunos elegíveis, ou seja, se em cada escola havia oferta da especialidade adequada de AEE onde havia demanda potencial.

Contudo, a análise da "demanda potencial" enfrentou uma limitação metodológica relevante: a inexistência de informação estruturada no Sistema SED que informe a conclusão da Avaliação Pedagógica Inicial quanto à recomendação para matrícula no AEE e a especialidade adequada. Esta limitação impede a aferição da demanda efetiva e faz com que as análises se refiram a estimativas de oferta ou omissão dos serviços. A própria Seduc confirmou a não existência de campo na SED indicando que o aluno está "em investigação" (sem laudo médico, mas temporariamente cadastrado como elegível), sendo este controle realizado individualmente por cada Diretoria de Ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Apesar da limitação dos dados, a análise da auditoria revelou que mais da metade dos alunos da Educação Especial (51,8%) não estão matriculados em nenhum AEE adequado para suas necessidades, e 8,0% são apenas parcialmente atendidos. A falta de oferta de especialidades de AEE compromete a formação adequada dos estudantes, prejudicando o desenvolvimento de sua autonomia e independência. Observou-se que em todas as localidades há necessidade de se promover o aumento dos atendimentos educacionais especializados para cumprir a meta de universalização do atendimento.

O não atendimento dos estudantes que necessitam do AEE viola os normativos legais e tem como impacto mais significativo limitar o desenvolvimento das suas potencialidades.

No tocante aos **aspectos orçamentários**, o relatório indica que diversas ações orçamentárias suportam os serviços da Educação Especial, como a formação de professores, o pagamento de docentes especializados e o transporte adaptado.

No entanto, dada a dificuldade em segregar nestas ações os gastos específicos com a Educação Especial, o relatório foca em duas ações orçamentárias direcionadas ao público-alvo: a ação 5156 – Gestão e Aprimoramento do Atendimento Especializado (Programa 0800) e a ação 2660 – Acessibilidade Física dos Prédios Escolares da Rede Estadual de Ensino (Programa 0815). A suficiência e a execução orçamentária destas ações são cruciais para atender à demanda identificada e à meta de universalização do AEE.

A falta de oferta constatada implica um descompasso entre a meta de universalização e a efetiva disponibilidade do serviço, o que pode estar relacionado a questões de planejamento, execução orçamentária ou gestão da alocação de recursos.

Diante do exposto, endossamos as seguintes propostas de encaminhamento exaradas pela DCG à Secretaria da Educação:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



- Promova levantamento das demandas de Atendimento Educacional Especializado e envide esforços para viabilizar sua prestação, priorizando as especialidades e localidades em que há maior carência deste serviço;
- Envide esforços para acelerar o processo de adequação de acessibilidade dos prédios escolares, em cumprimento da legislação estadual, executando integralmente os planos criados e reforçando a dotação da ação específica que viabiliza estas obras.

AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

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

Consoante ao escopo definido para a auditoria operacional, a equipe técnica examinou a composição da carteira de crédito, comparando-a com as diretrizes e metas estabelecidas nas peças orçamentárias. Também verificou os mecanismos de monitoramento dos resultados para a sociedade, a eficiência do processo de concessão e as medidas para mitigação de perdas financeiras decorrentes da inadimplência.

De acordo com o relatório da DCG, foram observadas **divergências significativas entre as metas previstas nas peças orçamentárias e os resultados obtidos com os desembolsos** realizados pela Desenvolve SP. Especificamente, os valores desembolsados para o setor privado corresponderam a aproximadamente **30%** dos valores desembolsados para o setor público, o que contraria as metas estabelecidas para o programa 1049 no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

Adicionalmente, as metas definidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 apresentaram divergências expressivas em relação às metas anuais do PPA, evidenciando uma **incongruência entre os diferentes documentos de planejamento orçamentário**. Na LOA de 2024, as metas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



previam R\$ 808 milhões em crédito para municípios (75% a mais que no PPA) e R\$ 922 milhões para empresas (17% a mais que no PPA). A análise concluiu que as metas anuais do programa 1049, publicadas tanto no PPA quanto na LOA, **não foram atingidas em 2024**. Essa discrepância entre as metas em diferentes peças orçamentárias e a não consecução dos resultados indicam a necessidade de **aprimoramento no planejamento e na definição dos indicadores**, visando garantir maior alinhamento entre as projeções e a execução orçamentária.

Achados semelhantes de **discrepâncias entre resultados alcançados e metas planejadas** foram identificados em outras auditorias operacionais, revelando falhas na definição de objetivos realistas e na capacidade de ajustar as metas ao contexto operacional. Tais divergências impactam a avaliação de desempenho, e podem descaracterizar o planejamento se os indicadores não refletirem o impacto real das ações. A falta de alinhamento compromete a transparência e a capacidade de atingir os impactos desejados nas políticas públicas.

Quanto à **baixa destinação de recursos para investimentos de alto impacto e a predominância de desembolsos para recapeamento e pavimentação** no setor público, o relatório apontou que, em 2024, os desembolsos ao setor público foram majoritariamente direcionados para projetos de recapeamento (29,95%) e pavimentação (36,63%), totalizando **66,58%** dos recursos. Isso contrasta com o objetivo declarado da DSP de focar em projetos estruturantes com maior impacto social, como saneamento, cidades inteligentes, energia limpa e resiliência climática. Embora a pavimentação tenha sido posteriormente considerada "alto impacto" em alguns registros, a análise da auditoria a segregou com base nos documentos iniciais. Os desembolsos ao setor público ficaram aquém da meta estabelecida no PPA. A concentração em projetos de menor impacto, como recapeamento, reforça a necessidade de uma melhor alocação de recursos para garantir que investimentos de maior impacto recebam atenção adequada. A baixa alocação de recursos para investimentos de alto impacto social ao setor público foi um dos achados relevantes que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



indicam a necessidade de aprimoramento no planejamento e na definição de indicadores.

No setor privado, a análise da composição da carteira e dos desembolsos revelou uma redução do financiamento a projetos estratégicos. Houve uma mudança na priorização dos recursos, com o capital de giro ganhando destaque contínuo, enquanto linhas de crédito voltadas para categorias estratégicas como sustentabilidade, inovação, agronegócio e programas de governo apresentaram redução ou baixo crescimento. Em particular, os programas governamentais, que representavam mais da metade (50,42%) dos desembolsos em 2017, praticamente desapareceram em 2024, atingindo apenas **0,16%**. As linhas de crédito para inovação, agronegócio e sustentabilidade foram subvalorizadas em comparação com capital de giro e estímulo ao crescimento, que representaram quase **80%** do valor desembolsado para pessoas jurídicas do setor privado em 2024. A redução do financiamento a esses projetos estratégicos para o setor privado é apontada como um fator que **pode comprometer os objetivos de desenvolvimento socioeconômico do Estado** de São Paulo.

Outro achado importante refere-se ao **monitoramento dos resultados do programa**, constatando-se que os resultados das operações de crédito **não estão sendo avaliados em termos de impacto econômico para a sociedade**. Tanto a Desenvolve SP quanto o Banco do Povo Paulista não possuem procedimentos definidos para levantar indicadores de impacto socioeconômico. Os indicadores atualmente utilizados (índice de cobertura, desembolso total, taxa de inadimplência do setor privado, projetos prioritários, proporção de desembolsos de alto impacto) focam em fatores internos e financeiros da instituição, e não em uma correlação direta com indicadores sociais e econômicos das regiões ou setores beneficiados. A falta dessa correlação limita a compreensão do impacto real das políticas de crédito sobre o desenvolvimento local e dificulta a mensuração, divulgação e correlação dos resultados efetivamente gerados à população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



A auditoria destaca a importância de mensurar se os empréstimos ajudaram na manutenção ou expansão de negócios e na geração de empregos (para empresas), e o impacto dos investimentos em infraestrutura, serviços públicos e qualidade de vida (para municípios). Historicamente, instituições de fomento têm focado em medir a entrada/saída de recursos (desembolsos) em vez do impacto. Embora a Desenvolve SP esteja desenvolvendo procedimentos e indicadores de impacto socioambiental com previsão para 2025, a situação atual confirma a ausência de mecanismos de avaliação de impacto socioeconômico. A falta de definição de critérios e indicadores para monitoramento contínuo compromete a transparência sobre os benefícios gerados.

Por fim, a auditoria apontou para a necessidade de **aprimoramento na gestão da inadimplência** pelo BPP. Embora o relatório detalhe mais os achados relacionados à Desenvolve SP, menciona propostas aplicáveis ao BPP que incluem fortalecer mecanismos de prevenção e gestão da inadimplência. A auditoria verificou medidas de mitigação de perdas e estratégias para redução da inadimplência no escopo do trabalho. No âmbito do BPP, a supervisão realizada pela controladoria inclui a análise da gestão da carteira, em especial quanto à inadimplência dos contratos. Uma das propostas de encaminhamento para as unidades de atendimento do BPP é estabelecer mecanismos de prevenção e gestão da inadimplência, permitindo a identificação precoce de riscos. Embora o relatório não detalhe extensivamente as deficiências específicas encontradas na gestão da inadimplência do BPP, as propostas de aprimoramento indicam que esta área requer fortalecimento.

Em suma, os achados de auditoria evidenciam fragilidades no planejamento orçamentário, na alocação estratégica dos recursos de fomento e na avaliação dos resultados efetivos das operações de crédito no desenvolvimento socioeconômico do Estado. A falta de aderência entre as metas e os resultados obtidos, a concentração em investimentos de menor impacto, a subvalorização de setores estratégicos no setor privado e a ausência de avaliação do impacto socioeconômico real são pontos críticos que necessitam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



de correção. A necessidade de aprimorar a gestão da inadimplência pelo BPP também foi identificada. Tais aspectos comprometem a eficácia e a transparência das ações de fomento.

Diante do exposto, esta área técnica acolhe e reafirma as propostas de encaminhamento apresentadas pela equipe de auditoria, no sentido de:

Propostas aplicáveis à Desenvolve SP e ao Banco do Povo

Paulista:

- Instituir e divulgar indicadores que mensurem os impactos da concessão de crédito e microcrédito para a sociedade, além do montante desembolsado. Os indicadores devem refletir aspectos como a formalização de empreendedores informais, a geração de emprego, a evolução da renda nas regiões e setores beneficiados e outros fatores relevantes para o desenvolvimento socioeconômico.
- Revisar e aprimorar os processos internos de cobrança e registro de devedores em órgãos de proteção ao crédito (como Serasa e Cadin), garantindo tratamento isonômico aos clientes e padronização na gestão da dívida.

Proposta aplicável à Desenvolve SP:

- Aprimorar o planejamento e a definição das metas divulgadas nas peças orçamentárias, assegurando a coerência entre elas e a consistência entre as projeções e os resultados esperados. Esse aprimoramento deve considerar tanto o montante desembolsado para empresas e municípios quanto a finalidade dos projetos financiados e as linhas de crédito priorizadas.

Proposta aplicável ao Banco do Povo Paulista:

- Fortalecer mecanismos de prevenção e gestão da inadimplência para as unidades de atendimento, permitindo a identificação precoce de riscos e a adoção de ações corretivas antes que a suspensão do crédito (stoploss) se torne necessária, com o objetivo de reduzir as perdas financeiras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE HOSPITAIS PORTAS ABERTAS

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

A auditoria operacional em tela buscou identificar oportunidades de melhoria nos aspectos que impactam negativamente o fluxo de atendimento nos prontos-socorros dos hospitais gerais de gestão direta estadual. O objeto concentrou-se na prestação de assistência à saúde nos serviços de urgência e emergência, abrangendo áreas como Prontos-socorros, Núcleos Internos de Regulação, Gestão de Convênios com Terceiro Setor e Contratações, Gestão de Transporte Sanitário, Gestão por Engenharia Clínica, estrutura predial e gestão de recursos humanos. A análise financeira e orçamentária englobou a unidade gestora da Coordenadoria de Serviços de Saúde (CSS) e suas subordinadas, focando na execução financeira dos hospitais estudados no período de 2022 a 2024. Adicionalmente, sob a perspectiva dos gastos, a auditoria considerou os efeitos do “Plano São Paulo na Direção Certa” no âmbito da CSS, visando à expansão do investimento e eficiência do gasto público.

No que tange à **gestão de recursos humanos**, a auditoria identificou a **inexistência de estudos e pesquisas salariais** por parte do órgão setorial, conforme requerido pelo Decreto nº 52.833/2008. Esta carência indica vulnerabilidade no fundamento técnico das decisões relativas à política salarial e impede a identificação se a questão salarial contribui para a alta rotatividade do pessoal. Em um cenário de déficit de pessoal e alta rotatividade, a velocidade de contratação não acompanha a de saídas, tornando estes estudos ainda mais significativos para alinhar as condições salariais ao mercado e reter profissionais, impactando diretamente a oferta de serviços. A falta de pessoal reflete-se na dependência crescente do terceiro setor para manter os serviços.

A falta de servidores nos hospitais analisados é uma queixa principal, impactando diretamente a capacidade operacional das unidades. Um dos achados aponta para a necessidade de **priorizar investimentos que viabilizem, de forma efetiva, a ativação e a plena operacionalização dos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



leitos nos hospitais de gestão direta. A ociosidade de leitos é listada como um impacto decorrente da falta de pessoal. Investir na ativação e operacionalização dos leitos é visto como uma medida para garantir um atendimento mais adequado e resolutivo, sendo uma proposta de encaminhamento formalizada à SES.

A auditoria constatou que a utilização de convênios com entidades do Terceiro Setor para o gerenciamento de serviços hospitalares apresenta diversas fragilidades na gestão e fiscalização, com impactos diretos na transparência, eficiência e controle da aplicação dos recursos públicos.

No tocante ao **controle da execução dos serviços e comprovação dos gastos**, a auditoria verificou que o processo de verificação das frequências de médicos e demais profissionais intermediados por empresa não está em nível aceitável de risco a erros e/ou fraudes. Amostras de notas fiscais emitidas e pagas pelas Conveniadas e repassadas aos hospitais em prestações de contas revelaram insuficiência de informações relevantes, omitindo especialidades médicas alocadas, quantidades de plantões e respectivos valores. Esta falta de detalhamento compromete a transparência e dificulta a fiscalização, impedindo a detecção de irregularidades, conforme destacado pela E. Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes⁵⁸. A carência no detalhamento dos custos alocados nos convênios de pronto-socorro foi considerada insuficiente para um controle efetivo. Em linha com o entendimento do E. Relator Conselheiro Dimas Ramalho⁵⁹ em convênio congênere, o conhecimento da composição dos custos unitários e globais, junto à previsão de metas, é fundamental para analisar variações e avaliar a economicidade dos repasses. A ausência de um Indicador de Qualidade da Informação nas contratualizações descompromete a entidade com o zelo e a integridade da documentação comprobatória, sem "penalidade" para inadequações.

⁵⁸ TC 001599.989.22-5 (Sessão de 03/09/2024). Boletim de Jurisprudência. Edição nº 39, setembro de 2024. Ementa: Repasses. Terceiro setor. Prestação de contas decorrente de convênio. Serviços ambulatoriais e diagnose. Movimentação de recursos em conta não específica. Ausência de rendimentos financeiros e passivo a descoberto. Não recolhimento de tributos. Notas fiscais genéricas. Irregularidade.

⁵⁹ Boletim de Jurisprudência. Edição nº 11. Fevereiro de 2022. TC-024591.989.20-7 e outro (Sessão de 07/12/2021).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Adicionalmente, observou-se que a diversidade de entidades conveniadas num mesmo hospital dificulta tanto o controle finalístico das metas próprias de cada convênio quanto o controle administrativo diante do vulto de documentação apresentada, podendo, inclusive, encarecer os gastos pelo fracionamento de serviços. A análise empreendida propôs a revisão da vantajosidade econômica e operacional desta coexistência. De acordo com a auditoria, os gestores locais relataram que a coexistência de diferentes convênios e diversas entidades em uma mesma linha de assistência demanda relevante força de trabalho para a gestão e controle das prestações de contas mensais.

Por fim, a auditoria apontou que a gestão e fiscalização dos convênios carece de amadurecimento, aliada à ausência de normatização clara sobre os procedimentos. Constatou-se carência de pessoal dedicado e falta de capacitação específica para lidar com as particularidades desses instrumentos jurídicos e as questões inerentes à fiscalização. Relatos de gestores indicam não possuírem meios adequados e suficientes para o bom desempenho de sua função em convênios, e a SES não disponibiliza meios de capacitação suficientes para a fiscalização. Esta situação aumenta os riscos na aplicação dos vultosos recursos financeiros transferidos ao Terceiro Setor e compromete a eficiência na obtenção dos resultados pactuados. A ausência de normatização de minutas de convênio, diferente dos contratos de gestão, dificulta a identificação de responsáveis e suas funções, que por vezes se confundem. A falta de assessoramento jurídico adequado também foi relatada.

Neste cenário, para mitigar os riscos identificados, garantir maior transparência, eficiência e controle na aplicação dos recursos públicos e assegurar a fidedignidade e a integridade das informações contábeis e financeiras relacionadas a essas parcerias, torna-se indispensável a adoção de medidas estruturantes.

Diante das constatações apresentadas, as propostas de encaminhamento formalizadas à Secretaria de Estado da Saúde, no âmbito dos achados analisados são:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



- Realize estudos e pesquisas salariais, através do seu órgão setorial (CRH), conforme disposto no inciso I e alínea “a” do inciso III, ambos do Art. 7º do Decreto nº 52.833 de 24/03/2008. Essas análises são fundamentais para alinhar as condições salariais ao mercado e adotar medidas que reduzam a evasão de profissionais da saúde;
- Priorize investimentos que viabilizem, de forma efetiva, a ativação e a plena operacionalização dos leitos nos hospitais de gestão direta, garantindo um atendimento mais adequado e resolutivo às pessoas que buscam assistência médica nos hospitais do Estado;
- Estude a vinculação de faturamentos ao controle diário de presença via certificado digital (CRM Digital) dos médicos intermediados, para mitigação de riscos de erros e/ou fraudes;
- Reveja a vantajosidade econômica e operacional na coexistência de diferentes convênios e diversas Entidades Conveniadas em uma mesma linha de assistência;
- Estruture um setor específico para a gestão e fiscalização de convênios, garantindo maior transparência, eficiência e controle na aplicação dos recursos e capacite seus funcionários às especificidades das funções de gestor e fiscal desses instrumentos.

AUDITORIA OPERACIONAL SOBRE O PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS

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

O Programa Estadual de Concessões de Rodovias foi analisado enquanto política pública, com foco central em suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação. O critério geral de auditoria utilizado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



foi o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União, naquilo que era aplicável.

Em relação à etapa de formulação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, a auditoria apurou que as concessões rodoviárias implementadas foram pouco orientadas por disposições estratégicas em logística e transporte. As decisões do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) para concepção de novas concessões rodoviárias não demonstraram ser embasadas pelo planejamento setorial em logística. Instrumentos de planejamento como o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes 2000-2020 (PDDT), o Plano Diretor de Logística e Transportes (PDLT) e o Plano de Ação da Macrometrópole – Transporte e Logística (PAM-TL) possuem baixa efetividade, com projetos prioritários que não foram implementados ou sofreram atrasos e alterações significativas.

Constatou-se que as concessões rodoviárias do Estado vêm sendo formuladas sem grandes relações com as peças de planejamento elaboradas pelo Estado. O governo estadual não tem aproveitado todo o potencial de mobilização de capital privado para o investimento em efetivo desenvolvimento no setor de logística do Estado de São Paulo.

Os planos plurianuais do Estado também são insuficientemente caracterizados quanto aos problemas e soluções prioritários para o setor de logística e transportes, produzindo programas e ações orçamentárias inespecíficas. O atual PPA 2024-2027 não dedica um capítulo ou seção ao setor de logística e transportes. Embora o planejamento setorial em logística e transportes tenha contado com financiamento contínuo, houve pouca utilização desses instrumentos de planejamento pela Administração Estadual. Entre 2012 e 2023, foram liquidados R\$ 921,9 milhões em recursos do Tesouro no Programa “Planejamento de Logística e Transportes”, de responsabilidade da SEMIL.

A SEMIL promove a elaboração de um novo plano setorial de logística, o Plano de Logística e Investimentos (PLI), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Termo de Referência para a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



contratação da consultoria que realizará os estudos conta com especificação adequada, mas a correta especificação para a elaboração do Plano não se traduz automaticamente em uma execução coerente e ordenada dos recursos estaduais.

Na etapa de implementação do Programa, com enfoque na atuação da SPI como Poder Concedente, constatou-se que o quadro de pessoal da SPI é preenchido, preponderantemente, por cargos em comissão. A auditoria apurou indícios de que a participação direta da SPI no planejamento para implementação de novas concessões rodoviárias é diminuta e que seu sistema de controle interno carece de aprimoramento. Embora constitua campo funcional da SPI a participação na elaboração da política de investimentos do Estado, e a Pasta deva executar atividades operacionais e de coordenação de concessões, a função de elaboração de estudos (modelagens preliminares) acerca de novos projetos de concessão de rodovias não está sendo realizada diretamente pela SPI. Exemplos como os projetos “Rota Sorocabana” e “Nova Raposo” demonstram que as Manifestações Técnicas e Notas Técnicas foram realizadas por outros órgãos, como a SEMIL, ARTESP e a Companhia Paulista de Parcerias (CPP), sem documentos elaborados pela própria SPI a respeito da matéria.

A auditoria constatou que a atual composição do quadro de pessoal da SPI apresenta sinais de desproporcionalidade no provimento de seus cargos efetivos em relação aos cargos em comissão.

Considerando as disposições legais que definem a “modelagem preliminar” como a análise conjunta de estudos técnicos (econômico-financeiros, ambientais, jurídicos) e da nota técnica emitida pela SPI, e as atribuições de Poder Concedente, interpreta-se que a participação direta da SPI na etapa de implementação dos projetos analisados é diminuta.

Ainda no contexto da etapa de implementação, também foi analisada a atuação da ARTESP na qualidade de Agência Reguladora, constatando-se falhas reincidentes em aspectos relacionados à sua gestão e governança desde 2015. Relatórios de auditoria das contas anuais da ARTESP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



apontaram a não instituição de sistema de controle interno, a demasiada dependência da utilização de terceiros (Empresas de Apoio à Fiscalização - EAFs) para realização de atividades-fim, e a existência de cargos comissionados cujas funções não são claramente definidas ou não se tipificam como de direção, chefia e assessoramento. Adicionalmente, a ARTESP não aprovou seu Planejamento Estratégico para o biênio 2023/2024 e não realizou avaliações específicas sobre a implementação das ações propostas pelos planos estratégicos em anos anteriores.

Já no âmbito do monitoramento e avaliação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, salientou-se a necessidade de melhoria nas ações coordenadas pela ARTESP e concessionárias visando o melhor desempenho de indicadores como número de acidentes graves, horas nos níveis de serviço “E” e “F” e qualidade do asfalto.

A análise da interlocução entre a SPI e a ARTESP revelou que os dispositivos da Resolução SPI nº 01/23, que determina o encaminhamento mensal pela ARTESP à SPI de relatórios sobre processos administrativos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e apuração de infrações contratuais com aplicação de penalidades, não estão sendo observados em sua plenitude, tanto em relação à tempestividade quanto ao conteúdo.

Especificamente sobre os relatórios de apuração de infrações contratuais e aplicação de penalidades, a norma exige que descrevam a infração, resumam a tramitação processual e indiquem a penalidade aplicável, incluindo o valor da multa. A análise de uma planilha eletrônica encaminhada pela ARTESP, que exhibe dados consolidados sobre as infrações que resultam em Termo de Aplicação de Penalidade (TAP), mostrou que o TAP pode ser do tipo “advertência” ou “multa”, discriminando os valores e o status do pagamento (atrasado, cobrança, judicializada, paga, perdida ou em prazo de pagamento). No entanto, foi constatado que pouco mais de R\$ 60 milhões de reais em multas estão classificadas como “sem status”, ou seja, não são passíveis de acompanhamento quanto ao seu status de pagamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



No contexto do monitoramento e avaliação do Programa, verificou-se que a Secretaria da Fazenda e Planejamento não dispõe de informações detalhadas sobre a aplicação dos recursos advindos das concessões rodoviárias, devido à ausência de uma Fonte Detalhada específica. Além disso, constatou-se um acompanhamento inadequado dos resultados econômicos do Programa por parte da Fazenda Estadual.

Requisitada a remeter relatórios de avaliação de impacto pós-implantação para as concessões selecionadas, a SPI oficiou a ARTESP nesse sentido. A ARTESP remeteu relatórios de avaliação exclusivamente das disposições contratuais (obras, conservação, indicadores de desempenho), sem informações sobre o impacto econômico-financeiro geral do programa ou a aplicação dos recursos. A SFP informou que as informações solicitadas sobre registros operacionais e financeiros das concessões não estão disponíveis em seu âmbito, sendo de competência exclusiva da ARTESP.

Diante das deficiências identificadas nas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias reveladas pela auditoria operacional, esta Área Técnica acompanha as seguintes propostas de encaminhamento apresentadas pela DCG aos órgãos responsáveis:

À Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL):

- **Elevar o grau de detalhamento dos projetos prioritários para o desenvolvimento logístico do Estado, sugerindo, dentre outros aspectos relevantes, suas formas de implementação (obra pública, concessão comum ou parceria) e prazos mais realistas para a conclusão dos investimentos.**

- **Oferecer, periodicamente, apresentações e informações aos Conselheiros de CDPED e CGPPP acerca dos estudos e propostas elaborados no âmbito do PAM-TL, assim como os resultados preliminares do novo Plano de Logística e Investimentos, criando uma estratégia de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



comunicação que valorize o trabalho realizado nessas peças de planejamento.

À Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI):

- Elevar o grau de detalhamento dos projetos prioritários para o desenvolvimento logístico do Estado, sugerindo, dentre outros aspectos relevantes, suas formas de implementação (obra pública, concessão comum ou parceria) e prazos mais realistas para a conclusão dos investimentos.

- Promover e executar, enquanto Poder Concedente, uma cultura de avaliação de impacto das concessões junto às Secretarias setoriais dos objetos de Concessão, trazendo ao CDPED e CGPPP subsídios e relatórios técnicos acerca dos resultados das concessões, fomentando a prestação de contas e o controle social.

- Rever as disposições do Art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023 a fim de garantir maior detalhamento e clareza nos relatórios encaminhados mensalmente pela ARTESP acerca dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades.

À Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP):

- Desenvolver estudo que envolva análises pormenorizadas da adequabilidade e suficiência da atual composição de seu quadro de pessoal, considerando, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para provimento de cargos efetivos.

Aos Conselhos Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP):

- Elaborar normativo que exija um rol mínimo de informações quanto à justificativa técnica, a vantajosidade e a priorização dos projetos de concessão rodoviária - bem como de outros tipos de projetos que envolvam o desenvolvimento logístico do Estado - para balizar suas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



decisões acerca da inclusão ou não desses projetos na agenda de concessões do Estado.

À Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP):

- Identificar os projetos de investimento prioritários no âmbito das concessões de rodovias para o quadriênio de cada Plano Plurianual, a partir de planos setoriais de desenvolvimento, estudando a inclusão dessa característica nos normativos que regem a elaboração do PPA.
- Estruturar rotinas contábeis, orçamentárias e controles para o acompanhamento do ingresso de receitas das concessionárias de rodovias e de eventuais dispêndios com elas, obtendo essas informações de forma tempestiva e detalhada por natureza de movimentação e concessionária, além de permitir o conhecimento acerca do direcionamento da aplicação desses recursos em políticas públicas adequadamente selecionadas.

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.

No exercício em exame, ressaltamos que foi apurado um **superávit orçamentário de 2,34%** (em relação à Receita Arrecadada), na ordem de **R\$ 8.284.853 mil**, resultado que representa uma reversão ao apurado em 2023, quando o Estado havia registrado um déficit orçamentário de 0,51%, na ordem de -R\$ 1.649.031 mil. Ponderamos, contudo, que o resultado orçamentário foi fortemente impactado pelas receitas de capital, no montante de R\$ 23,20 bilhões em 2024 (exceto intra), decorrentes principalmente da venda de ações da SABESP.

Foi registrado também **resultado financeiro superavitário de aproximadamente R\$ 21,2 bilhões** em 2024, representando também uma reversão no Resultado Financeiro de 2023, que foi deficitário em R\$ 14,7 bilhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



No tocante ao **resultado patrimonial**, pode-se aferir que o **Patrimônio Líquido (PL) em 2024 foi de -R\$ 838.626 milhões**, resultado este melhor do que o apurado em 2023 (-R\$ 946.219 milhões), representando uma redução do passivo a descoberto de 12,30%. Destaca-se que o **Resultado do Exercício foi positivo (R\$ 75.381.642.975)** e contribuiu para a melhora no saldo final do Patrimônio Líquido.

Já o **resultado nominal** ficou **negativo em R\$ 7.224.520 mil**, o que representa também aumento da Dívida Consolidada Líquida em relação ao exercício anterior.

De nossa parte, consideramos que os resultados orçamentário, financeiro e econômico **superavitários** pesam a favor do Estado, contribuindo para o **juízo regular das contas de 2024**, ao menos nos aspectos econômico-financeiros. Contudo, entendemos necessário reiterar o alerta efetuado em nossa manifestação, para que a Administração adote medidas a fim de garantir a permanência do equilíbrio fiscal (receitas x despesas), conforme preconizado no § 1º, artigo 1º da LRF, considerando que o resultado orçamentário positivo deste exercício foi fortemente impactado pela venda de ações da SABESP e que, se desconsiderada a entrada de recursos advindos desta operação, “ceteris paribus” o resultado orçamentário possivelmente seria deficitário.

Isto posto, reputamos que as contas em exame também apresentam questões merecedoras de **ressalvas**, conforme explanamos a seguir.

A equipe de auditoria apontou uma série de impropriedades nas **Demonstrações Contábeis**, em itens como Imobilizado, Depósitos Judiciais, Dívida Ativa, Precatórios, Regime Próprio de Previdência, Fundo Estadual de Saúde (Fundes), Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (Siafic), apresentando conclusão, a qual partilhamos, de que **as Demonstrações Contábeis do Estado de São Paulo, no exercício de 2024, não refletem a sua realidade patrimonial e/ou representam elevado risco à integridade do patrimônio público.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



Também motivam nossas ressalvas as impropriedades verificadas na análise dos itens: **Renúncia de Receitas**, tendo a auditoria constatado que **permanecem diversas impropriedades** relatadas em exercícios anteriores, principalmente no que tange à **imprecisão na mensuração dos benefícios fiscais e renúncias de receitas, bem como às inconsistências nas projeções das renúncias de receitas das LDOs e dos PLOAs**; e no item **Precatórios**, ante as ocorrências constatadas pela Auditoria nos **procedimentos de cálculos adotados para atualização monetária e juros incidentes nos precatórios estaduais pagos após a Emenda Constitucional nº 113/2021**.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.
ATJ, em 15 de maio de 2025.

[Redacted signature block]