



CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR

TARCÍSIO DE FREITAS **2024**

TC-5174.989.24-4
RELATOR: CONSELHEIRO DIMAS RAMALHO

Exmo. Sr. Conselheiro,

INTRODUÇÃO

Com o objetivo de proporcionar subsídio técnico para a emissão do parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2024, este documento apresenta uma análise consolidada dos principais aspectos abordados nos relatórios de auditoria e nos pareceres conclusivos das áreas segmentadas deste órgão técnico, acrescida de ponderações autorais sobre temas que, na minha visão, devem ser examinadas sob uma perspectiva mais ampla ou diferente.

RELATÓRIOS DE AUDITORIA

Os relatórios de auditoria, produzidos com maestria e a costumeira acuidade pela Diretoria de Contas do Governador (DCG), apontam para um cenário de desafios significativos na gestão fiscal e contábil do Estado, com impacto direto na confiabilidade das informações e na transparência. Fragilidades na gestão, controle, avaliação e transparência das renúncias de receitas, de forma proeminente, representam pontos críticos que necessitam de atenção prioritária por parte da gestão estadual para garantir a conformidade legal, a eficiência na aplicação dos recursos públicos e a adequada prestação de contas à sociedade e aos órgãos de controle.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

A seguir, descrevo os achados que considero os mais relevantes, entre os diversos outros consignados nos trabalhos daquela Diretoria.

Demonstrativos financeiros

Um dos achados de maior relevância reside na ausência de confiabilidade das demonstrações contábeis apresentadas. Constatou-se que as demonstrações contábeis do exercício de 2023 foram divulgadas com erros relevantes e materiais de reconhecimento e mensuração que provocaram distorções generalizadas, na ordem de R\$ 600 bilhões. Essas distorções não foram corrigidas e, conseqüentemente, afetaram as demonstrações financeiras de 2024, que não refletem a realidade patrimonial do Estado, nem se prestam à análise comparativa, comprometendo a interpretação fidedigna da situação financeira e patrimonial do Estado.

Somam-se a isso problemas fundamentais na gestão do patrimônio, especialmente no que tange aos bens imóveis. As listas fornecidas pela Contabilidade apresentaram divergências, evidenciando a falta de controle necessário sobre os valores registrados no Balanço Geral do Estado. Praticamente a integralidade dos bens controlados pelo sistema SGI (Sistema de Gestão de Imóveis) não é objeto de reconhecimento contábil, e as evidências sugerem que o saldo registrado é significativamente menor do que deveria ser. Essa situação compromete a integridade dos registros patrimoniais.

As Notas Explicativas, parte integrante das demonstrações, são genéricas, insuficientes e omissas quanto a estas situações críticas. Ao apresentá-las dessa forma, os gestores e responsáveis contábeis assumem a responsabilidade pela ausência de controles administrativos e por uma situação patrimonial sabidamente equivocada. A omissão ou insuficiência das notas compromete a transparência e o entendimento dos usuários sobre a real situação financeira e patrimonial.

Foram identificados, também, indícios relevantes de distorção e ausência de provisões adequadas para férias e 13º salário. Os montantes registrados como passivo trabalhista não puderam ser confirmados. A gestão tem incapacidade de fornecer resumos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

de folha de pagamento que subsidiem os lançamentos contábeis para permitir a verificação desses passivos.

Há, ainda, o problema não resolvido quanto à identificação de credores por código de inscrição genérica no Siafem e Sigeo e a falta de integração dos sistemas de folha de pagamento e financeiro, o que revela fragilidade no controle e rastreabilidade das despesas com pessoal. Inclusive, foi identificada a falta de identificação de usuário na baixa por pagamento de R\$ 35,4 bilhões em despesas com pessoal no Siafem. Trata-se de uma fraqueza de controle significativa que impacta a confiabilidade dos dados e a responsabilização

A adoção tardia de normas contábeis vigentes continua a provocar distorções relevantes nas demonstrações contábeis, implicando em ativos e passivos registrados por valores que não representam com fidedignidade o patrimônio público.

Gestão fiscal e orçamentária

A reprogramação da meta de resultado nominal durante o exercício, alterando-a de superávit para déficit, compromete os princípios de planejamento e previsibilidade fiscal previstos na LRF. Embora legal, indica falhas no planejamento inicial e persiste como um procedimento em exercícios subsequentes.

O Anexo de Riscos Fiscais na LDO apresentou insuficiências, carecendo de quantificação detalhada de riscos e medidas de mitigação concretas e estimativa de recursos necessários para enfrentá-los. Isso compromete a avaliação abrangente dos riscos e o planejamento para eventos adversos.

Não houve comprovação por registros documentais de sistemas contábeis dos R\$ 3,35 bilhões informados como despesas em educação no Anexo 8 do RREO. É fundamental que esses valores sejam comprovados por meio da apresentação dos registros requeridos.

Foram constatadas distorções relevantes entre os dados de educação declarados no SIOPE e aqueles publicados no Anexo 8 do RREO. Esse problema persistiu em 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Tais distorções podem levar à qualificação dos dados como inexatos e não fidedignos pelo MEC e órgãos vinculados, assumindo a gestão o risco de perder acesso a recursos adicionais para aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Houve depósitos a maior que o apurado pela gestão estadual ao Fundeb. Identificou-se R\$ 70,5 milhões e R\$ 121,25 milhões depositados a maior em 2024. Essas distorções revelam a necessidade de melhorar a qualidade da informação da arrecadação e implementar conta redutora para contabilizar restituições.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem apresentado despesas orçamentárias fixadas com valores irrisórios ou simbólicos que, notadamente, não suportam o custo necessário à execução da ação orçamentária. Essa prática mina a credibilidade do planejamento orçamentário.

Gestão da dívida ativa e cobrança tributária

Embora haja uma redução em termos reais no estoque da Dívida Ativa, isso reflete apenas a comparação entre períodos e não é suficiente para afirmar uma solução estrutural. É necessária uma análise complementar sobre a qualidade da cobrança e a efetividade das políticas de recuperação. Constatou-se também lapsos temporais significativos na tramitação processual de Autos de Infração e Imposição de Multa (AIIMs) antes da inscrição em Dívida Ativa, o que pode comprometer a eficácia da atuação fiscal.

Há um problema estrutural crônico de inadimplência no ICMS, agravado por falhas na fiscalização e morosidade processual. Percebe-se que o Estado se desgasta com processos de execução fiscal, enquanto grandes empresas, mesmo com receitas bilionárias, utilizam estratégias para evitar o pagamento, como judicialização e aproveitamento de brechas legais. Há indícios de comportamento de "moral hazard" por parte desses grandes devedores. O Fisco atua de forma reativa, focando na cobrança de dívidas já constituídas, enquanto contribuintes com poder econômico e jurídico agem proativamente para não pagar.

Faltam, ainda, normativos internos na Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) que regulem as etapas processuais de cobrança administrativa de créditos tributários,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

como ICMS e IPVA. Não há indicação de prazos, setores envolvidos, medidas de segurança e procedimentos de controle interno, o que fragiliza o processo de recuperação de créditos.

Renúncia de Receitas

Neste tópico, um achado central é a ausência de fundamentos robustos para demonstrar o interesse público e a necessidade pública das renúncias fiscais concedidas. Os processos administrativos que resultaram na edição de decretos concessivos não demonstraram justificativa técnica adequada. A análise "ex-ante", ou seja, a avaliação prévia à concessão dos benefícios, carece de profundidade estratégica.

Falta a definição de objetivos, metas mensuráveis, previsão de contrapartidas específicas dos beneficiários e mecanismos para avaliação posterior dos resultados. Além disso, não há estudos comparativos que avaliem alternativas mais eficientes ou menos onerosas para atingir os mesmos fins. Essa fragilidade impede que o Estado assegure que a concessão de renúncias fiscais esteja ancorada em critérios objetivos de custo-benefício, justiça distributiva e impacto socioeconômico.

A gestão da renúncia também apresenta deficiências na avaliação "ex-post" e no monitoramento. Embora existam avanços na criação de infraestrutura técnica para avaliação, as ações efetivas de monitoramento são incipientes e carecem de efetividade prática. A prática de monitorar e avaliar renúncias fiscais restringiu-se a um único benefício no exercício, apresentando resultados frágeis. A falta de avaliação de impacto socioeconômico das políticas tributárias compromete a capacidade de verificar sua contribuição para o desenvolvimento.

Outro ponto crítico é a mensuração dos benefícios, em especial dos créditos outorgados. A metodologia utilizada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) baseia-se primariamente em informações declarativas dos contribuintes (GIAs), sem integrar dados das Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e). Isso gera risco de desvinculação entre os valores apurados e as operações efetivamente realizadas, com potencial para imprecisões e abuso no aproveitamento dos créditos. Há necessidade de aprimoramento do modelo de apuração, com integração entre declarações fiscais e registros de operações comerciais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Identificou-se que benefícios fiscais foram concedidos sem autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sem a indicação de medida de compensação adequada. Além disso, a consulta aos maiores beneficiários revelou que empresas que usufruíram de benefícios fiscais estavam inscritas em Dívida Ativa.

A granularidade dos dados setoriais (CNAE) nos demonstrativos de renúncia fiscal ainda é insuficiente para permitir um pleno entendimento dos critérios utilizados na apuração e concessão das renúncias, limitando a transparência.

Recomendações anteriores do Tribunal sobre a necessidade de um Plano de Ação para demonstrar a amplitude da política de desonerações datam de 2017.

A falta de justificativa clara de interesse público, a ausência de análises de impacto prévias e posteriores, a fragilidade na mensuração e o controle inadequado configuram uma baixa qualidade do gasto na renúncia de receitas. Renunciar a receita sem evidências concretas de benefício socioeconômico proporcional e sem avaliar alternativas mais eficazes ou menos onerosas implica no uso ineficiente de recursos públicos (potencial receita).

Precatórios

O saldo do estoque de precatórios a ser amortizado em 2029, conforme o "Plano de Pagamento de Precatórios 2025 – 2029", é projetado em R\$ 50,4 bilhões, um aumento considerável em relação aos R\$ 35,1 bilhões registrados em 2024. O plano atual não é considerado suficiente para eliminar o estoque de precatórios até o prazo constitucional estabelecido (ano de 2029), nem para manter o patamar atual de pagamentos. Recomenda-se a implementação de medidas para reverter o crescimento projetado dos percentuais da receita absorvidos pelos pagamentos da dívida consolidada, de precatórios e da insuficiência financeira do RPPS.

Adicionalmente, foi apontada a falta de baixa tempestiva de pagamentos de precatórios no valor aproximado de R\$ 1,7 bilhão na "CONTA ESPECIAL PRECATORIOS". É necessário que a SFP aprimore o fluxo de informações junto ao TJSP e à PGE para que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

esses pagamentos sejam contabilizados dentro da competência correta. Também há recomendação para apresentar explicações sobre o pagamento de precatórios por documentos "NP"s em vez de "OB"s, que é o documento oficial para pagamentos via SIAFEM.

O aumento do saldo do Passivo de Precatórios, juntamente com outras provisões, contribuiu para que o Passivo da Unidade Gestora Previdenciária (SPPREV) fosse maior que o Ativo Total, resultando em Patrimônio Líquido negativo e déficit patrimonial ao final de 2024. Houve um crescimento relevante nas sentenças judiciais pagas como precatórios pela SPPREV, atingindo R\$ 1,8 bilhão em 2024.

Um dos pontos destacados pela DCG consiste no risco de que o passivo de precatórios esteja superavaliado. Uma representação do Ministério Público de Contas (MPC), originada de uma inspeção do CNJ no TJSP, levantou a ocorrência de metodologia incorreta no cálculo da atualização monetária dos precatórios vencidos. A controvérsia reside na interpretação da expressão "acumulada mensalmente" para a aplicação da taxa SELIC. Essa interpretação levou à utilização da forma capitalizada (com juros sobre juros) em vez da simples soma dos percentuais mensais. O MPC e a auditoria do TCESP argumentam que essa aplicação capitalizada da SELIC não encontrou respaldo explícito na regulamentação vigente e resultou em pagamentos superiores ao devido.

O TJSP, por meio de sua Diretoria de Precatórios (Depre), considerou a expressão uma "questão interpretativa" e optou pela forma capitalizada, mais onerosa aos cofres públicos, em detrimento da simples, baseando-se, em parte, no uso da calculadora do Banco Central. No entanto, o MPC esclareceu que a decisão do CNJ que modulou uma ordem anterior (impedindo o recálculo de pagamentos passados entre dezembro de 2021 e abril de 2024) não "pacificou" a matéria no mérito e não validou a capitalização da SELIC. Posteriormente, comunicados da própria Depre (nºs 01/2024 e 04/2024) vieram reconhecer a inadequação do procedimento anterior, estabelecendo que a SELIC deve ser acumulada por somatório simples. Apesar disso, a Depre afirmou que não promoverá recálculos ou planilhas de diferenças para os precatórios quitados com a metodologia anterior. A PGE, por sua vez, entende que a decisão do Fonaprec convalidaria o critério utilizado (SELIC capitalizada), sem margem para questionamentos sobre pagamentos já efetuados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Embora não haja um cálculo exato disponível nos documentos do total de valores pagos sob a metodologia mais onerosa, estima-se, com base em um parâmetro extraído do caso do DER, que o montante de precatórios pagos com incidência da SELIC composta, excluindo o precatório do DER, foi de R\$ 16.492.903.142,22 (já acrescido das taxas). A escolha pela metodologia mais onerosa também representou uma perda de oportunidade de quitar mais precatórios do estoque existente.

Regime Próprio de Previdência Social

Um achado central refere-se ao regime financeiro adotado pelo RPPS, que é o de Repartição Simples para o cálculo do custo do plano de benefícios. Este regime é definido como aquele em que o valor atual do fluxo de contribuições normais futuras de um exercício equivale ao valor atual de todo o fluxo de benefícios futuros a serem pagos nesse mesmo exercício. A DCG destaca que a adoção do Regime de Repartição Simples, em detrimento do Regime de Capitalização, tem como implicação imediata a existência de um RPPS sem recursos suficientes para honrar seus passivos. Há uma recomendação para que sejam elaborados estudos que justifiquem a adoção deste regime, apesar da obrigação legal vigente.

As despesas com inativos e pensionistas de outros Poderes (Legislativo, Judiciário, Ministério Público) foram excluídas da despesa bruta do Poder Executivo para fins de apuração do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). No entanto, parte significativa dessa despesa excluída pelo Executivo não foi devidamente computada nos demonstrativos de despesa com pessoal dos respectivos poderes (Legislativo e Ministério Público, especificamente), afetando a totalização do RGF consolidado do Estado.

Em 2024, houve uma alteração contábil: as transferências para cobrir a insuficiência financeira do RPPS (que incluíam despesas com inativos/pensionistas sob responsabilidade de outros poderes) passaram de despesas orçamentárias (exigindo empenho) para extraorçamentárias (sem empenho). Apesar dessa mudança, a instrução é que o RGF de cada poder continue a incluir as parcelas de inativos sob sua responsabilidade, mas isso não ocorreu integralmente. O Manual de Demonstrativos Fiscais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

(MDF) e a LRF orientam que todos os poderes devem apresentar em seus RGFs a parcela das despesas com seus respectivos inativos e pensionistas, mesmo que o custeio esteja a cargo de outro ente (SPPREV), e que o RPPS deve manter registros destacados por poder.

Emendas parlamentares

A auditoria identificou que não existe um controle orçamentário e financeiro único que identifique os recursos destinados especificamente às transferências voluntárias decorrentes de indicações parlamentares, pois os controles contábeis, orçamentários e financeiros não possuem um identificador para tais recursos. Isso foi objeto de recomendação.

O acompanhamento das indicações parlamentares pode ser feito no site da Secretaria de Governo e Relações Institucionais, mas a auditoria não conseguiu identificar como o Poder Executivo realiza as avaliações de viabilidade técnica e adequação às políticas públicas vigentes para esses repasses.

A transparência por parte das entidades do terceiro setor que recebem recursos de emendas (impositivas ou não) ou transferências voluntárias é insuficiente. A Lei nº 13.019/2014 exige essa transparência, mas, em 2024, apenas uma das 30 entidades que mais receberam recursos de indicações parlamentares publicou informações detalhadas sobre a utilização em seus sites.

O Manual para Processamento de Emendas de 2024 descreve os trâmites, incluindo a utilização do sistema SP Sem Papel – Serviço Demandas, e a indicação de beneficiários (municípios, órgãos municipais, consórcios públicos, entidades sem fins lucrativos) e as formas de repasse (Transferência Especial, Convênio, Fundo Estadual a Fundo Municipal). Apesar do manual, deficiências na transparência foram constatadas.

A apresentação e aprovação prévia de um plano de trabalho para cada emenda, exigida pelo STF para as "emendas pix" federais em 2025, é considerada uma boa prática de gestão, zelo, *accountability* e transparência para os recursos estaduais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Despesa com pessoal ativo e inativo

No 3º quadrimestre de 2024, o percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo do Governo do Estado de São Paulo em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (RCLA) foi de **42,19%**, abaixo, portanto, do limite de alerta estabelecido pela LRF para o Poder Executivo, que é de 44,10%.

Não obstante, considerando que a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes totais do Estado atingiu 91,51% no 6º bimestre de 2024, superando o limite de 90% que, pela LDO 2024, impõe-se a implementação de medidas de ajuste fiscal.

As despesas com pessoal inativo representam uma parcela significativa da despesa bruta total de pessoal (42,31% em R\$ 118,8 bilhões em 2024).

O aumento contínuo dos gastos com inativos não tem sido acompanhado pela capacidade de contribuição da população ativa. A relação entre despesa com pessoal ativo contribuinte do RPPS e a despesa com inativo custeada pelo RPPS é preocupante, e a falta de segregação dos ativos por contribuição torna essa análise mais difícil.

O aumento do saldo do Passivo de Precatórios, juntamente com outras provisões (incluindo riscos trabalhistas e cíveis), contribuiu para o Patrimônio Líquido negativo e déficit patrimonial da SPPREV em 2024. Isso é agravado pelo crescimento relevante nas sentenças judiciais pagas como precatórios pela SPPREV (R\$ 1,8 bilhão em 2024), o que demonstra uma ligação direta entre a gestão previdenciária/de pessoal e o passivo de precatórios.

Aplicação na saúde

No 3º quadrimestre de 2024, o percentual de aplicação de recursos na Saúde declarado pela gestão estadual do Governo do Estado de São Paulo foi de 13,82%. Este percentual é calculado tendo como base a Receita Proveniente de Impostos e Transferências (Constitucionais e Legais) Líquida, que totalizou R\$ 209.006.514 mil no período. A despesa considerada para este cálculo foi a Despesa Empenhada, no valor de R\$ 28.889.879 mil.



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

A contabilização de despesas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para fins do limite de aplicação é regida pela Lei Complementar nº 141/2012. O Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) de 2024 estabelece que o fato de uma despesa integrar as atribuições do SUS não garante, por si só, que possa ser contabilizada como ASPS para fins da LC nº 141/2012.

As análises identificaram pontos que comprometem o entendimento do Fundes (Fundo Estadual de Saúde) como fundo unidade orçamentária e gestora, e o cômputo de despesas para apuração do mínimo de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Um dos problemas centrais é a não elaboração de demonstrações contábeis segregadas do Fundo. Embora a Secretaria da Saúde justifique essa falha pela complexidade operacional do modelo de execução descentralizada com transações intraorçamentárias, isso não afasta a necessidade de adequação.

Mais grave ainda, houve não acatamento, reiterado, por parte do Governo Estadual, das recomendações do Tribunal de Contas e determinações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) relativas aos recursos destinados à ASPS. Essa conduta, em desatendimento às normas técnicas e legais, compromete a eficácia, conformidade e reputação da administração pública. Informa a DCG que, caso as deficiências relativas ao Fundes permaneçam, será inevitável a aplicação das glosas pertinentes, o que levaria à apuração de 0% em ASPS, como já proposto em exercício anterior, diante do reiterado e insistente descumprimento da legislação.

Nesta oportunidade, contudo, a **glosa** da DCG limitou-se às despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes e sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado de Saúde (SES), ou movimentadas por órgãos e entidades sem vínculo ou vinculadas à SES (administração indireta). No período, essas deduções somaram R\$ 1.793.528 mil (recursos não movimentados pelo Fundes, sem responsabilidade da SES, movimentados por órgãos sem vínculo com a SES) e R\$ 3.367.174 mil (despesas sem responsabilidade da SES, movimentadas por entidades da administração indireta vinculadas à SES).



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

Refeitos os cálculos, a auditoria concluiu que a aplicação na saúde ficou no patamar de **11,35%**, abaixo do mínimo previsto na Lei Complementar 141/2012.

Aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e FUNDEB

De acordo com o relatório de auditoria, a gestão estadual apurou inicialmente um percentual de **34,40%** de aplicação da receita resultante de impostos e transferências em **MDE** para o exercício de 2024, considerando-se os gastos inativos. Com a exclusão desta despesa, a aplicação corresponderia a **27,05%** da receita resultante de impostos.

No entanto, a DCG identificou R\$ 533,34 milhões em deduções que deveriam ter sido efetuadas na apuração da aplicação mínima, sendo R\$ 494,7 milhões provenientes do Tesouro Estadual e R\$ 38,6 milhões do Fundeb, a saber:

- gastos com Serviços de Vigilância e Segurança (R\$ 385.326 mil);
- despesas com Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP (R\$ 147.987 mil), e
- ressarcimento de gratuidade de transporte de alunos originários de escolas municipais, federais e particulares (R\$ 34 mil).

Feitas as glosas, chegou-se ao índice de **26,79%** em MDE (sem inativos).

Sobre o cômputo de gastos com inativos no cálculo de aplicação em MDE, a DCG observa que “continua sem desfecho a ADI nº 6593, que visa impedir o cômputo de gastos com cobertura de insuficiência financeira permitido pela Lei Complementar estadual nº 1.333/2018 entre as despesas consideradas como aplicação da receita resultante de impostos (e transferências) em MDE no adicional agora regulado pelo art. 217-A da Constituição Estadual.”.

Em relação ao **Fundeb**, o Balanço Geral do Estado evidencia a aplicação de **99,30%** no exercício de 2024, dos quais **86,35%** foram destinados à remuneração dos profissionais da educação básica.

A DCG identificou que R\$ 569,14 milhões inscritos em Restos a Pagar com recursos do FUNDEB não foram pagos até 30/04/2025, e observa que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

O art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020 permite que 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta do Fundeb, inclusive relativos à complementação da União, possam ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Em virtude da necessidade de abertura de crédito adicional, depreende-se que é para novas despesas, não para os valores inscritos em restos a pagar de exercícios anteriores, que já foram empenhados.

Com efeito, interpreta-se como utilizados os recursos do Fundeb que foram empenhados, não justificando a dedução do que não foi pago até 30/04 no cálculo da aplicação mínima em MDE.

Entretanto, ante a possibilidade de entendimento diverso, identificou-se o montante de R\$ 569.149 mil inscritos em Restos a Pagar não pagos até 30/04/2025 dos R\$ 26.819.200 mil empenhados em 2024.

O entendimento diverso a que faz referência é explicado na Nota de Rodapé 19 do relatório juntado no Acessório 2:

No parecer das Contas do Governador de 2021 constou a recomendação: “1.3.2 - Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do FUNDEB, os valores empenhados mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte.” (TC-004345.989.21) No entanto, no parecer das Contas do Governador de 2022, a recomendação não se manteve (mesmo com a existência de glosa), contando ainda com manifestação do relator em notas taquigráficas de que “(...), a última glosa referente ao FUNDEB está relacionada a um percentual inferior a 0.3% do total de recursos do Fundo e diz respeito a valores inscritos em restos a pagar, que, novamente, com a devida vênia, todos esses recursos foram empenhados no prazo legal, o que, nos termos da Lei 4.320, com todo o respeito, determina que sejam considerados como utilizados”.

Relata, ainda, que houve um aumento expressivo de Restos a Pagar deste programa em 2024 em relação a 2023 (de R\$ 1,87 milhão para R\$ 324,09 milhões), sendo R\$ 302,49 milhões sob recursos do Fundeb. Uma constatação relevante é que 63% das APMs não utilizaram ao menos 50% dos recursos que receberam pelo PDDE Paulista. O TCESP tem exigido que o governo estadual certifique que os valores repassados foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE para que sejam considerados no limite de aplicação no ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Reporta que os recursos do salário-educação devem financiar programas, projetos e ações da educação básica pública e especial. É, sendo proibido o seu uso para pagamento de aposentadorias, pensões e despesas de pessoal. Apesar disso, foram identificados gastos com diárias de pessoal utilizando recursos de salário-educação.

Em suma, os relatórios da DCG fornecem um panorama detalhado da gestão financeira e orçamentária do Estado de São Paulo, apontando para a necessidade de maior transparência, aprimoramento dos controles internos, especialmente na rastreabilidade de despesas de pessoal e na contabilização de depósitos judiciais e benefícios fiscais, e alinhamento com as normativas legais para garantir a aplicação correta e eficiente dos recursos públicos. A gestão de precatórios e a metodologia de cálculo de juros moratórios também são áreas que requerem atenção e padronização. A análise dos benefícios fiscais e sua mensuração e justificação são apresentadas como elementos cruciais para o controle externo e a *accountability*.

MANIFESTAÇÃO DO DSF-I

No evento 155, o Diretor Técnico de Departamento do Departamento de Supervisão da Fiscalização I (DSF-I) relata que a análise geral do desempenho orçamentário-financeiro do Estado em 2024 evidenciou um superávit orçamentário consolidado de 2,34% da receita arrecadada, totalizando R\$ 8,285 bilhões. Isso representa uma melhora significativa em relação ao déficit de 0,51% em 2023. A receita tributária evoluiu 13,26%, e as receitas de capital tiveram um aumento notável de 213,07%, impulsionadas pela alienação de bens, principalmente a venda de ações da Sabesp no valor de R\$ 15,74 bilhões. As despesas realizadas somaram R\$ 345,7 bilhões, resultando em uma economia orçamentária de 4,46% em comparação com as despesas fixadas.

Apesar do desempenho orçamentário positivo, sob sua ótica, vários aspectos relacionados à dívida e aos passivos demandam atenção. A dívida ativa após ajuste aumentou 44,40% em 2024, totalizando R\$ 113,896 bilhões. A dívida interna cresceu 6,21% (R\$ 308,737 bilhões), e a dívida externa aumentou 23,37% (R\$ 31,977 bilhões). O saldo de



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

precatórios e sentenças judiciais alcançou R\$ 32,817 bilhões, com aumento de 6,76%. Houve um aumento de 11,22% no passivo circulante. O Passivo Atuarial apresentou uma redução de 13,67% em 2024, totalizando R\$ 840,676 bilhões, mas havia crescido significativamente em 2023. A Dívida Consolidada Líquida também aumentou 8,21%, chegando a R\$ 317,656 bilhões. É crucial notar que os pagamentos realizados ao longo de 25 anos não foram suficientes para diminuir o saldo devedor da dívida com a União, que está 22,48% acima do valor inicial contratual atualizado.

Registra que as deficiências significativas na gestão contábil e fiscal levam-no à opinião de que as demonstrações contábeis de 2024 não refletem a realidade patrimonial ou representam elevado risco. Problemas incluem saldos iniciais distorcidos (administração optou por não reapresentar as demonstrações de 2023 com erros apontados), controle inadequado de depósitos judiciais que podem se tornar um passivo relevante, e lançamentos em duplicidade na dívida ativa. Também há passivos ocultos na forma de provisões não mensuradas nos Riscos Fiscais. A auditoria identificou risco de superavaliação do Passivo de Precatórios devido à metodologia incorreta no cálculo da atualização monetária pela taxa SELIC capitalizada mês a mês pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), uma prática que se mostrou mais onerosa e que não foi contestada pelos entes devedores. A ausência de um sistema de custos adequado impede a mensuração da eficiência no uso dos recursos. O Estado também apresenta atraso na adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSPs), o que pode causar distorções.

Em relação ao planejamento orçamentário e riscos fiscais, observa que o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2024 não alcançou plenamente seu objetivo de transparência e mensuração de riscos. Apenas uma parcela dos riscos associados a passivos contingentes foi quantificada. Há elevados percentuais de processos de risco provável e possível sem estimativas de impacto. A reprogramação das metas de resultado nominal e primário durante o exercício foi apontada como uma inadequação que compromete o planejamento e a previsibilidade fiscal, reflexo de um planejamento que poderia ser mais detalhado.

Salienta que as fiscalizações operacionais evidenciam diversas fragilidades em áreas cruciais:



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

Educação Especial: Menos de 1/3 das escolas estaduais são acessíveis, com diversas inconformidades. Há falta de oferta da maioria das especialidades de Atendimento Educacional Especializado (AEE) em diversas localidades. Constatou-se predominância de professores temporários e defasagem no quadro de pessoal.

Saúde: Embora a gestão estadual tenha declarado 13,82% de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), a auditoria, aplicando glosas por despesas executadas sem responsabilidade específica da SES/SP, apurou 11,35%, abaixo do limite legal se desconsiderado o artigo 2º da LC 141/2012. Houve metas não alcançadas, como unidades com reformas/ampliação e acessibilidade concluídas. Não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal na saúde. Foi detectada falta de memória de cálculo associando custos às metas e gastos irregulares com rateio administrativo em unidades gerenciadas por terceiros.

Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico (Crédito/Microcrédito): Auditoria no Desenvolve SP (DSP) e Banco do Povo Paulista (BPP) revelou divergências entre metas previstas e resultados. Houve baixa destinação de recursos para investimentos de alto impacto, com predominância para recapeamento/pavimentação no setor público. No setor privado, houve redução do financiamento a projetos estratégicos, com foco em capital de giro. O monitoramento do impacto socioeconômico é deficiente. Foram identificadas dificuldades no processo de concessão, como equipe inadequada no BPP e atrasos significativos na liberação de crédito pela DSP. Há deficiências na gestão da inadimplência.

Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI): Lacunas na implementação e monitoramento de políticas públicas para idosos, com quase 50% dos municípios sem diagnóstico de gestão e mais da metade sem certificação no Selo Paulista da Longevidade. O sistema SIVISA não permite extrair relatórios detalhados de inconformidades em ILPIs.

Quanto às despesas com pessoal, afirma que, apesar de observados os limites legais, houve problemas na totalização da despesa consolidada devido à exclusão de dispêndios de inativos/pensionistas de outros Poderes no cálculo do Executivo, sem que fossem computados nos demonstrativos do Legislativo e Ministério Público. A razão entre



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

despesas correntes e receitas correntes (91,51%) está acima do limite (90%) previsto na LDO estadual, exigindo medidas de ajuste fiscal.

Na gestão previdenciária, ressalta que o déficit no Plano Financeiro Fundo aumentou 7,67% em 2024, e que o Tesouro Estadual realizou aportes significativos para cobrir a insuficiência financeira. Assim, é imprescindível a elaboração de um plano de amortização para o Déficit Atuarial e estudos sobre a segregação da massa para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

Sobre parcerias público-privadas (PPP) e desestatizações, registra que a venda das ações da Sabesp e EMAE resultou na perda da competência fiscalizadora da Corte sobre estas empresas. Nas concessões de rodovias, identificaram-se problemas como a baixa efetividade dos instrumentos de planejamento e a falta de embasamento das decisões em planejamento setorial de logística. O monitoramento apresenta necessidade de melhorias nos indicadores de desempenho operacional.

Chama atenção para as expressivas fragilidades apuradas na área de benefícios fiscais e renúncia de receitas: (i) a metodologia para estimar a renúncia fruída tem limitações; (ii) há defasagem temporal na disponibilização de informações; (iii) a granularidade dos dados setoriais (CNAE) nos demonstrativos de renúncia é insuficiente; (iv) a fiscalização encontrou indícios de que parte da renúncia pode ter sido superestimada devido a registros inconsistentes nos créditos outorgados; (v) a Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT) não incorpora elementos substanciais de interesse público, como a definição clara da necessidade e objetivos dos benefícios; (vi) a transparência ativa ainda apresenta limitações quanto à abrangência e granularidade, com a Secretaria da Fazenda mantendo uma interpretação restritiva do sigilo fiscal que contraria a legislação.

Anota, além disso, que o percentual de atendimento pleno às recomendações e determinações do TCESP nos exercícios de 2022 e 2023 foi baixo.

Apesar dos desafios, entende que houve avanços na auditoria das demonstrações financeiras e melhorias em transparência fiscal, rotinas contábeis e controles. O Governo do Estado alcançou a classificação "intermediário" no Programa Nacional de Transparência Pública e o nível "B" no Índice de Capacidade Fiscal (ICF). As



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

Avaliações Pedagógicas Iniciais (API) na Educação Especial tiveram ampliação na sua elaboração. A atuação conjunta da Controladoria Geral do Estado e SPPREV foi qualificada como boa prática ao identificar pagamentos previdenciários indevidos.

Em síntese, embora os resultados fiscais de 2024 apresentem conformidade com as regras e limites legais, há áreas críticas como a dívida ativa, dívidas interna/externa, e o saldo de precatórios que demandam aperfeiçoamento na gestão. Questões de governança contábil, fiscal e de transparência, assim como deficiências identificadas nas auditorias operacionais em saúde, educação, assistência social e fomento, indicam a necessidade de atenção contínua para aprimorar as políticas públicas e a gestão dos recursos estaduais.

Concluindo, o Diretor do DSF-I opina pela emissão de parecer prévio favorável às Contas Anuais de 2024, mas com propostas de recomendações/determinações e encaminhamentos para abordar as questões levantadas.

MANIFESTAÇÃO DAS ÁREAS TÉCNICAS

ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA FOCADA

Relativamente às **despesas com pessoal**, a manifestação da área técnica alinha-se amplamente com os achados e recomendações da DCG.

Já no tocante à **aplicação de recursos na saúde**, o parecerista se posiciona de forma mais benevolente do que a DCG, propondo a validação do demonstrativo da Contadoria Geral do Estado, que indica a utilização de **13,82%** da Receita Líquida de Impostos e Transferências Federais em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Discorda, portanto, das glosas que levaram a equipe de auditoria a reduzir o índice de aplicação a 11,35%, ou seja, abaixo do limite mínimo de 12% fixado no artigo 6º da Lei Complementar 141/2012. São elas:

➡ Despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes (R\$ 1,79 mil), e



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

→ Despesas realizadas com recursos sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde (SES), movimentados por entidades da administração indireta vinculadas à SES (R\$ 3,37 mil).

Como justificativa, afirma que, a despeito das questões procedimentais e contábeis, não se pode concluir pela ausência de despesa.

Esclarece que nos pareceres das contas de 2022 e 2023 as mesmas impropriedades foram classificadas por esta Corte como de caráter formal ou procedimental, de maneira que, apesar das recomendações para adoção de medidas corretivas, as glosas da auditoria foram afastadas e deu-se por atendido o patamar mínimo de aplicação na saúde.

Observa que a atual gestão tomou posse em 2023 e que o Governo está passando por uma reestruturação. A administração estadual (SES/SFP) informou estar ciente das ocorrências e que vem buscando regularizar os procedimentos. A SES consultou a Procuradoria Geral do Estado sobre a necessidade de instrumentos jurídicos, enquanto a SFP, por sua vez, mencionou esforços conjuntos e propostas de alteração na estrutura orçamentária, com implementação de um novo sistema (SIGEF) para permitir a descentralização de créditos e a criação de unidade gestora única.

Sugere, porém, que sejam retomadas as ponderações do voto condutor das contas de 2022 para que fosse fixado um prazo para a regularização dos apontamentos, ressaltando *que não verificou mudanças na LDO e na LOA do exercício de 2025 a indicar a adoção de medidas voltadas ao atendimento das recomendações direcionadas à gestão estadual desde as contas de 2021.*

Em suma, o fundamento da área técnica para refutar a glosa e reconhecer os 13,82% reside na interpretação de que, embora os procedimentos contábeis e orçamentários e a formalização de parcerias apresentem falhas graves e recorrentes, os recursos foram efetivamente aplicados em ações de saúde, e a glosa total seria uma medida excessiva diante do caráter procedimental das falhas e do histórico jurisprudencial.

No mais, acompanha as propostas de encaminhamento da DCG.



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

A respeito da **aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**, o segmento técnico especializado se opõe à glosa de R\$ 385.326 mil, gastos com o pagamento de empresas de **vigilância e segurança**.

Como relatado anteriormente, a DCG excluiu do cômputo de aplicação no ensino o montante de R\$ 385.326 mil gasto com a contratação de empresas de **vigilância e segurança**, pautando-se, para tanto, no Comunicado da SDG nº 20/2023, que admite a inclusão de valores despendidos com equipamentos como alarmes, grades e câmeras, devido a episódios de violência, porém não com empresas de vigilância e segurança.

O parecerista deste órgão técnico afirma não haver indicativos de que esses gastos estivessem em desacordo com as orientações do Ministério da Educação consignadas na “Cartilha FUNDEB Perguntas e Respostas”:

e) Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino básico público:

- Despesas inerentes ao custeio das diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento da educação, dentre as quais: **serviços** (de **vigilância**, de limpeza e conservação, etc.) e **aquisição do material de consumo utilizado nas escolas e demais órgãos do sistema de ensino** (papel, lápis, canetas, grampos, colas, fitas adesivas, giz, cartolinas, água, produtos de higiene e limpeza, tintas, etc.).

Sugere que a restrição mencionada no Comunicado SDG 20/2023 se aplicaria aos serviços de vigilância e segurança realizados fora das imediações da escola, porque relacionados à segurança pública, beneficiando a sociedade em geral, e não apenas a comunidade escolar.

Com base nessa interpretação, apresenta novos cálculos, que elevam o índice de aplicação no ensino de 26,79% (apurado após as glosas da auditoria) para **26,98%**, desconsiderados os gastos com a insuficiência financeira da SPPREV¹.



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

Assim como a auditoria, relata a edição da Emenda Constitucional 55, de 27 de novembro de 2024, com o seguinte teor:

Artigo 1º - O artigo 255 da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação:

"Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, para cumprir o disposto no "caput" do artigo 212 da Constituição Federal." (NR)

Artigo 2º - Fica acrescentado à Constituição do Estado o artigo 217-A, com a seguinte redação:

"Artigo 217-A - O Poder Executivo aplicará, anualmente, além dos recursos previstos no artigo 255 e no item 1 do parágrafo único do artigo 222 desta Constituição, no mínimo 5% (cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, em despesas com educação ou em ações e serviços públicos de saúde ou em ambos, observando o disposto no § 2º do artigo 198 e no § 1º do artigo 212 da Constituição Federal." (NR)

Artigo 3º - Fica revogado o inciso IX do artigo 99 da Constituição do Estado.

Artigo 4º - Esta Emenda Constitucional e sua Disposição Transitória entram em vigor na data de sua publicação.

Acrescenta que ainda pende de decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.593/SP proposta em face da Lei Complementar Paulista 1.333/2018, por possível afronta ao § 7º do art. 212 da Constituição Federal ao prever que se consideram, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, entre outras, as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio.



Por equívoco, foi transcrita na manifestação da área técnica a proposta de determinação/recomendação da auditoria para que o Governo do Estado deixe de considerar, no cálculo da aplicação em MDE, as despesas com empresas de vigilância e segurança. Com autorização do parecerista, peço que esse trecho seja desconsiderado, porque incompatível com o seu entendimento sobre o tema.



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

Por esse motivo, opina pela manutenção dos valores gastos com inativos no cálculo de aplicação no ensino em 2024, mas reforça o alerta da DCG sobre a necessidade de adoção de providências para minimizar os impactos financeiros de eventual decretação da inconstitucionalidade da citada Lei Complementar.

Quanto ao **FUNDEB**, em 2024, nota que foram aplicados **99,30%** dos recursos auferidos, dos quais **86,35%** destinados à remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, destacando que a parcela diferida, no montante de R\$ 189.511 mil, ou 0,70%, não foi aplicada no primeiro quadrimestre de 2025, o que implica em violação ao artigo 25, § 3º, da Lei Federal 14.113/2020.

Contudo, sugere a relevação da falha, apoiado na jurisprudência desta Corte, que assim tem decidido “...quando a deficiência corresponde a um pequeno valor comparado ao total comprovadamente aplicado, sem prejuízo da determinação à Administração para que aplique o valor faltante em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício subsequente ao trânsito em julgado do respectivo parecer.” (grifei).

A área técnica ressalta, também, o apontamento da DCG de que a quantia de R\$ 569.149 mil, inscrita em Restos a Pagar do FUNDEB, não foi quitada até 30 de abril de 2025, fato que igualmente configura infringência ao artigo 25, § 3º, da Lei Federal 14.113/2020.

Registra que:



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

Em 'nota de rodapé', a ilustre DCG destacou que (TC-8874/989/24, evento 126.2, fl. 21):

No parecer das Contas do Governador de 2021 constou a recomendação: "1.3.2 - Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do FUNDEB, os valores empenhados mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte." (TC-004345.989.21) No entanto, no parecer das Contas do Governador de 2022, a recomendação não se manteve (mesmo com a existência de glosa), contando ainda com manifestação do relator em notas taquigráficas de que "... a última glosa referente ao FUNDEB está relacionada a um percentual inferior a 0.3% do total de recursos do Fundo e diz respeito a valores inscritos em restos a pagar, que, novamente, com a devida vênia, todos esses recursos foram empenhados no prazo legal, o que, nos termos da Lei 4.320, com todo o respeito, determina que sejam considerados como utilizados.

Entretanto, ponderando a possibilidade de entendimento diverso identificou-se o montante de R\$ 569.149 mil inscritos em Restos a Pagar não pagos até 30/04/2025 dos R\$ 26.819.200 mil empenhados em 2024 com recursos do FUNDEB.

Na sequência, defende que, "Sem prejuízo do destaque ressaltado pela DCG em relação aos posicionamentos adotados nas Contas do Governador dos exercícios de 2021 (TC-4345/989/21) e de 2022 (TC-5128/989/22)", na sua visão, os recursos do FUNDEB devem ser utilizados (empenhados, liquidados e pagos) até o final do primeiro quadrimestre do exercício seguinte, para garantir a efetiva aplicação dos recursos e evitar cancelamentos de empenhos. Anota que esse entendimento está "sedimentado na análise das contas dos senhores prefeitos municipais".

Não obstante, *considerando o princípio da segurança jurídica, acompanha a ponderação da ilustre DCG, deixando de propor, nesta ocasião, a glosa dos Restos a Pagar não quitados do FUNDEB (R\$ 569.149 mil), diante da decisão precedente proferida sobre as contas do Governador no exercício de 2021 (TC-4345/989/21) e de 2022 (TC-5128/989/22).* Tem por imprescindível, de todo modo, a emissão de recomendação para que a gestão estadual "passe a quitar os valores do FUNDEB inscritos em restos a pagar no primeiro quadrimestre do ano seguinte, em observância ao prazo limite de aplicação desses recursos estabelecido no §3º do artigo 25 da Lei Federal nº 14.113, de 2020."

Encerrando, estritamente sob a ótica do cumprimento dos limites constitucionais e legais nas áreas de pessoal, ensino e saúde, o parecerista opina pela emissão de **parecer**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

favorável, sem prejuízo das recomendações propostas e do alerta de que a regularização das falhas apontadas será levada em conta na análise de contas futuras.

ANÁLISE TÉCNICA SOB O ASPECTO ECONÔMICO-FINANCEIRO

A manifestação da equipe técnica, sob o viés econômico-financeiro, endossa os achados e as propostas de encaminhamento da DCG, mas conclui que o panorama geral evidencia uma situação de equilíbrio fiscal, sugerindo, portanto, a emissão de **parecer favorável, com ressalvas**, às contas de 2024 do Governador.

Dentre os aspectos positivos, ressalta que, especificamente no exercício de 2024, o resultado orçamentário apurado foi superavitário em R\$ 8,48 bilhões, por óbvio, sob forte influência da receita gerada com a venda de ações da SABESP.

O resultado financeiro, por sua vez, passou de um déficit de aproximadamente R\$ 14,7 bilhões, em 2023, para um resultado superavitário de aproximadamente R\$ 21,2 bilhões, em 2024, decorrente da soma das receitas orçamentárias (R\$ 371.757.386 milhões), das transferências financeiras recebidas (R\$ 16.661.723 milhões) e dos Recebimentos Extraorçamentários (R\$ 34.524.302 milhões), deduzidas as Despesas Orçamentárias (R\$ 363.472.533 milhões), transferências financeiras concedidas (R\$ 17.863.929 milhões) e desembolsos extraorçamentários (R\$ 21.796.752 milhões).

As Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 743.472.270 milhões) superaram as Diminutivas (R\$ 668.090.627 milhões) em 2024, permitindo aferir um Resultado Patrimonial positivo em R\$ 75,38 bilhões neste exercício.

Pela ótica da execução da receita, registra-se um superávit de arrecadação de aproximadamente R\$ 26 bilhões frente ao previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a receita realizada no exercício (R\$ 354.009.689 mil), desconsiderando a intraorçamentária, superou a prevista em 7,91% (R\$ 328.063.237 mil). A relação entre despesas correntes e receitas correntes apurada até o 6º bimestre de 2024 foi de 91,51%, permanecendo, portanto, abaixo do limite de 95% estabelecido pelo Artigo 167-A da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Observa, ainda, que, no âmbito da Dívida Ativa, a implementação do novo modelo de transação (Acordo Paulista) resultou em arrecadação significativa em 2024, totalizando R\$ 2,55 bilhões em valores transacionados arrecadados.

Compondo o quadro favorável, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) apresentava lucros regulares nos anos anteriores e demonstrou um aumento significativo no lucro em 2024 após o processo de desestatização.

Quanto às ressalvas, em síntese, incluem falhas que comprometem a fidedignidade e a integridade das demonstrações contábeis (questões relativas a caixa e equivalentes, depósitos judiciais, registros de pessoal, entre outras), assim como irregularidades substanciais e procedimentais no cálculo de precatórios e na concessão e gestão de benefícios fiscais e renúncias de receitas, além das fragilidades identificadas na gestão previdenciária e na atualização de precatórios. Trata-se de pontos críticos e reincidentes, que representam grave risco à saúde econômico-financeira do Estado, portanto, a despeito da conclusão favorável às contas, tem-se como imprescindível a adoção de medidas saneadoras.

ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA

Dos achados da DCG analisados pela equipe técnico-jurídica, merecem destaque, a meu ver, os abordados abaixo.

- **Emendas parlamentares**

A área técnica revela preocupação no tocante à transparência na utilização dos recursos provenientes de emendas parlamentares. Das 30 entidades mais beneficiadas com emendas liquidadas em 2024, "apenas uma delas publicou em seu site oficial dados sobre a utilização dos recursos estaduais repassados.". Para as chamadas "emendas pix", reforça a proposta de recomendação para que se adotem as condições definidas pelo STF para liberação, incluindo aprovação prévia do plano de trabalho, destinação condicionada para saúde com critérios técnicos do SUS e indicação de conta bancária específica, e liberação para ONGs/terceiro setor condicionada à ausência de irregularidades pré-detectadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

• Gestão da Dívida Ativa

Em relação ao processo de inscrição em dívida ativa, o parecer, com base nas informações da DCG, constata que, dos 29 órgãos estaduais, apenas 7 realizam a inscrição dentro do prazo máximo de 90 dias previsto no Decreto nº 61.141/2015, o que contribui para o acúmulo da Dívida Ativa e a perda de arrecadação devido à "incúria administrativa".

Ecoando a sugestão da Fiscalização (DCG), a área técnica reforça a necessidade urgência de implantação de medidas corretivas para cumprimento dos prazos legais e finalização dos processos fiscais em um intervalo razoável. É sugerido que a SFP adote um "rigoroso mecanismo de controle em todas as etapas do processo" para reduzir o prazo entre eventos e eliminar gargalos. Adicionalmente, propõe-se aumentar a transparência mediante a publicação de relatórios periódicos de performance.

Um ponto relevante em que a gestão da dívida ativa se conecta com outra área fiscalizada (benefícios fiscais e renúncia de receitas) é apresentado na seção 4 do parecer jurídico. Com base nos testes realizados pela DCG, foi constatado que 3.138 empresas beneficiárias de incentivos fiscais em 2022 ou 2023 (incluindo isenções, reduções de base de cálculo ou créditos outorgados de ICMS) figuravam, ao mesmo tempo, no Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin), o que é vedado pela Lei nº 12.799/08. Também foi identificado que 5 empresas na "Relação de Apenados" do TCESP (proibidas por decisão judicial de receber benefícios) estavam recebendo tais incentivos. Consultando os CNPJs dos 50 maiores beneficiários, constatou-se que 31 deles possuíam débitos inscritos em dívida ativa, sendo 4 entre os 500 maiores devedores do Estado.

Neste contexto, o parecer jurídico, ao final da abordagem sobre renúncia de receitas, propõe, com base nos achados da DCG, que seja implementado um critério objetivo de análise prévia e periódica da situação fiscal dos contribuintes. A proposta é condicionar a fruição de benefícios fiscais à regularidade perante o fisco estadual, mediante consulta integrada aos registros de Dívida Ativa e outros cadastros de restrição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

- **Precatórios**

No tocante aos precatórios, a controvérsia central identificada reside na aplicação da taxa Selic para a sua atualização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

Observa-se que a normativa vigente desde dezembro de 2021, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 113/2021 e na Resolução CNJ n. 303/2019 (com a redação dada pela Resolução CNJ n. 438/2022), determina que os precatórios sejam corrigidos pela taxa Selic, "acumulada mensalmente", uma única vez, até o efetivo pagamento, englobando atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora.

A divergência crucial constatada, com base na inspeção realizada pela Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) no TJSP, refere-se à interpretação da expressão "acumulada mensalmente". O CNJ interpretou que essa expressão significa o somatório simples da taxa Selic mensal do período, cujo resultado deve ser aplicado uma única vez sobre a base de cálculo. Esta interpretação considera a capitalização de juros (juros sobre juros) como uma dupla incidência, vedada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), notadamente a Súmula 121.

Em contrapartida, a inspeção do CNJ constatou que a prática adotada pela Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos (DEPRE) do TJSP, por meio do Sistema SCP, era a de aplicar a Selic de forma capitalizada. Este método incorpora a taxa mensal ao capital e aplica a variação do mês subsequente sobre o valor total acumulado, sucessivamente.

Constatou-se que esta metodologia de cálculo resultou em pagamentos em valor superior ao devido. Um exemplo específico apontado foi o Precatório 7002995-80.2004.8.26.0500, no qual se identificou um pagamento a maior de R\$ 41.105.701,35. Presumiu-se, a partir dessa constatação, que todos os pagamentos realizados com Selic após dezembro de 2021 possivelmente foram efetuados em valor excedente ao devido. A diferença entre os métodos de cálculo aumenta quanto maior for o período de incidência da taxa.

Diante disso, o CNJ determinou ao TJSP que ajustasse seu sistema e identificasse os pagamentos a maior.



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

Esse fato foi submetido à análise do Tribunal de Contas pelo d. MPC e culminou com a emissão do Comunicado GP 39/2024, nestes termos:

A área técnica aponta uma incompletude da documentação suporte que embasa as conclusões da DCG. Menciona que, embora tenha sido juntado Ofício da DEPRE com informações, não foram anexados documentos referidos no ofício, quais sejam: cópia do parecer emitido pelo FONAPREC propondo a modulação da determinação do CNJ para não revisar pagamentos passados e cópia da decisão do CNJ acatando integralmente o parecer do FONAPREC. Tampouco houve acesso à documentação completa apresentada pela PGE nos autos da Representação.

Quanto à tese da DCG sobre a ausência de competência do CNJ para "modular os efeitos" do seu acórdão de inspeção, a análise da equipe técnica pondera as disposições do artigo 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e do artigo 4º, § 1º, do Regimento Interno do CNJ, que estabelece a irrecorribilidade das decisões proferidas pelo Plenário. Precedentes do CNJ são citados para reforçar este entendimento. Neste cenário, introduz-se a perspectiva de que a LINDB, em seu artigo 21, permite que decisões administrativas, controladoras ou judiciais que invalidem atos indiquem suas consequências jurídicas e administrativas, inclusive as condições para a regularização de modo proporcional e equânime, sem impor ônus anormais ou excessivos.

Em conclusão, a área jurídica reconhece que a aplicação capitalizada da Selic nos pagamentos de precatórios impõe um ônus financeiro considerável aos entes públicos devedores, sendo notada a inércia destes em questionar cálculos que lhes eram financeiramente desfavoráveis. Embora o CNJ pareça ter modulado administrativamente os efeitos de sua decisão por razões práticas (evitar "caos administrativo"), o mérito da vedação à capitalização não foi alterado, e as decisões do CNJ não impedem eventuais questionamentos judiciais pelos entes devedores. Dada a complexidade do assunto, sugere-se o prosseguimento da instrução probatória e o regular julgamento da Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

• Benefícios fiscais e renúncia de receitas

Neste tópico, há uma questão controvertida referente à internalização das desonerações tributárias de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) autorizadas por convênios do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

A DCG critica a sua efetivação por meio de decretos do Executivo editados com fundamento no artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, sem aval do Legislativo. Entende que esse dispositivo, ao prever uma "manifestação legislativa tácita" após um prazo de 15 dias, contraria o artigo 150, inciso VI, § 6º, da Constituição Federal, que exige "lei específica" como produto do processo legislativo tradicional. Defende que, "na esteira das competências que lhe são atribuídas para verificação da regularidade e conformidade legal das Contas Estaduais, tem-se a necessidade desta Colenda Corte em apreciar a constitucionalidade do mencionado art. 23 da lei estadual, conforme, inclusive, já sustentou o d. Ministério Público de Contas em sua apreciação do Balanço Geral de 2022 e de 2023 das Contas do Governo Estadual", ou em outros termos que "em que pese os Tribunais de Contas não deterem competência jurídica para extirpar do ordenamento as normas consideradas inconstitucionais, o fato é que, para o pleno desenvolvimento de suas funções institucionais, precisam utilizar a conclusão derivada de tal juízo (constitucionalidade ou não de determinada norma) como critério de avaliação dos atos praticados por aqueles que tem o dever de prestar Contas".

A área técnica, porém, registra que a Lei Estadual nº 17.293/2020, em particular seus artigos 22 e 23, foi objeto de discussão. Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2250266-75.2020.8.26.0000) proposta pela FIESP perante o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) não vislumbrou vício material de inconstitucionalidade nos artigos 22 e 23. Contudo, essa ADI foi posteriormente extinta pelo STF devido à revogação do artigo 22. Apesar disso, tanto o julgador original do TJSP quanto o Ministro Relator no STF indicaram não vislumbrar vício material de inconstitucionalidade no artigo 23. Outra ADI no TJSP (nº 2012280-37.2021.8.26.0000) considerou inepta a inicial quanto ao artigo 23, mas a fundamentação da decisão mencionou que o reconhecimento da constitucionalidade do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

artigo 22 implicaria o mesmo para o artigo 23. Em acréscimo, ressalta que os Tribunais de Contas não possuem competência para recusar eficácia a leis, conforme decisão do STF no Mandado de Segurança nº 35.500/DF.

No mais, o segmento técnico-jurídico endossa os achados e as propostas de encaminhamento da DCG, que relaciona a partir da página 40 do seu parecer.

• Panorama geral e conclusão

De forma bastante resumida, destaca-se na análise das contas de 2024 do Governador do Estado de São Paulo pela área jurídica:

1. A falta de transparência na aplicação de recursos de emendas parlamentares e a recomendação para adoção das regras do STF para emendas "pix" são pontos de atenção.

2. As falhas na gestão da dívida ativa, incluindo a ausência de normas internas detalhadas para cobrança administrativa, a contratação/pagamento de empresas devedoras no CADIN e a demora na inscrição de débitos, comprometendo a eficiência da arrecadação.

3. A prática de capitalização da taxa Selic no cálculo de precatórios pelo TJSP (DEPRE), com ônus financeiro indevido ao Estado.

4. A concessão de benefícios fiscais (Decretos nºs 68.246/2023 e 68.557/2024) em dissonância com as regras da LRF.

5. As inadequações persistentes quanto à metodologia de mensuração da renúncia fiscal pela SFP, especialmente pela defasagem temporal e exclusão de benefícios em elos intermediários da cadeia produtiva.

6. A constatação de que um grande número de empresas beneficiárias de incentivos fiscais possui dívidas inscritas no CADIN ou na Dívida Ativa.

7. A falta de transparência na divulgação individualizada dos valores renunciados por beneficiário e a conclusão pela ausência de fundamento para o sigilo dessas informações.



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

8. Os problemas identificados nas fiscalizações operacionais em áreas-chave: segurança em hospitais estaduais (falta de AVCB e sinalização), ausência de mensuração de impacto socioeconômico em programas de crédito, lacunas nas políticas para estudantes com altas habilidades, estagnação na melhoria da segurança viária em rodovias concedidas e deficiências graves na rede de acolhimento institucional para idosos (baixo cofinanciamento estadual, falta de fiscalização sistemática, riscos à segurança alimentar).

A manifestação reforça a importância da transparência, da boa governança fiscal e da necessidade de cumprimento das normas legais e constitucionais na gestão dos recursos públicos e na concessão de benefícios fiscais. Apesar disso, e das recomendações propostas, conclui pela emissão de **parecer favorável**.

É o relatório. Passo à manifestação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A análise das contas de 2024 do Governador do Estado de São Paulo revela um cenário complexo, com avanços pontuais e persistência de fragilidades estruturais em diversas áreas da gestão fiscal, orçamentária, contábil e operacional.

O trabalho da DCG, pautado na fiscalização e no acompanhamento, aponta para desafios contínuos na implementação de práticas que garantam a eficiência, a conformidade legal e a fidedignidade das informações prestadas.

É perceptível, a partir dos relatórios, que muitos dos achados de auditoria e das recomendações formuladas em exercícios anteriores, inclusive em 2023, permanecem relevantes em 2024, o que sugere dificuldades na adoção efetiva das medidas saneadoras por parte da administração estadual.

GESTÃO FINANCEIRA DO ESTADO

O Balanço Orçamentário, instrumento crucial para demonstrar as receitas e despesas, visa acompanhar a execução orçamentária e financeira ao longo do ano. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a base do planejamento fiscal, contendo o Anexo de Metas Fiscais que define as projeções anuais para receitas, despesas, resultados primário e nominal, e dívida pública. Para 2024, a projeção inicial para o Resultado Nominal era positiva em R\$ 4.572 milhões, indicando uma previsão de redução da Dívida Consolidada Líquida (DCL). No entanto, a LDO de 2025 reprogramou essa meta para um valor negativo de R\$ - 9.400 milhões, prevendo, portanto, um aumento da DCL.

A avaliação conjunta do Resultado Primário e Nominal é considerada importante para a estabilidade econômica e o controle do endividamento público. A relação entre Despesas Correntes Liquidadas e Receitas Correntes foi de 91,51% em 2024, considerando todos os poderes. O ideal, contudo, seria manter essa relação abaixo de um limite de segurança de 85% para adequação das despesas às receitas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

As principais fontes de receita do Estado, em 2024, foram identificadas como Variações Patrimoniais Aumentativas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhorias. Em termos de despesa, as categorias mais relevantes monetariamente foram "Outras Despesas Correntes" e "Despesas com Pessoal e Encargos Sociais", seguidas pela função "Encargos Especiais". A despesa total com pessoal inclui ativos, inativos e pensionistas, mas foi apontada falta de garantia sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores lançados nos sistemas Siafem e Sigeo em 2024.

A análise da Dívida Consolidada total revelou um aumento de 7,12% em 2024 em comparação com 2023, atingindo R\$ 372.052.072 mil. A gestão de Restos a Pagar (RAP) do Poder Executivo foi analisada, com o maior valor inscrito em 2024 relacionado a despesas de Investimentos.

Os passivos do Estado incluem compromissos substanciais com Precatórios e a Dívida Ativa. Para precatórios, R\$ 7,48 bilhões foram disponibilizados para pagamento em 2024.

Um ponto crítico relacionado a passivos é a utilização de R\$ 14.724 milhões de depósitos judiciais pelo Estado para pagamento de precatórios. Esses valores representam uma obrigação de restituição para a qual o controle atual do Estado não está adequado nem conciliado com as informações da instituição financeira. Além disso, foi constatado que os recursos de depósitos judiciais foram contabilizados incorretamente, representando um desvio de recursos que deveriam ser vinculados à saúde e educação no exercício.

A Dívida Ativa do Estado ultrapassou R\$ 400 bilhões em 2024. A DCG observou que a recuperação da Dívida Ativa está aquém dos novos valores inscritos e das baixas por cancelamento, remissão e prescrição.

Há indícios, analisados sob a perspectiva do "moral hazard" (risco moral), de que grandes empresas com poder econômico e jurídico adotam estratégias para evitar o pagamento de tributos, como a protelação judicial e o planejamento tributário agressivo. Isso estimula a inadimplência estratégica, comprometendo a arrecadação de tributos essenciais como o ICMS. O mapeamento detalhado do perfil dessas empresas é considerado



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

estratégico para o Estado desenvolver ações mais direcionadas e eficazes no combate à sonegação.

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) representa um passivo atuarial significativo, avaliado em R\$ 841 bilhões em 2024. O regime adotado é o de Repartição Simples (ou Orçamentário), que pressupõe que a arrecadação de um exercício cobre apenas as despesas desse mesmo exercício, sem a formação de reservas para capitalização.

Essa abordagem, confrontada com as avaliações atuariais (baseadas no método de capitalização exigido pela NBC TSP 15), demonstra um déficit e a falta de reservas para capitalização. O pagamento dessa insuficiência é responsabilidade do Estado. Há necessidade de estudos que justifiquem a adoção do Regime de Repartição Simples em detrimento do de Capitalização e que avaliem a viabilidade da segregação de massas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS a longo prazo.

A gestão de pessoal foi identificada como uma área desafiadora. Além da falta de confiabilidade nos valores lançados nos sistemas Siafem e Sigeo, observou-se que os credores de despesa de pessoal não estão identificados nos arquivos de transparência, mesmo em arquivos auxiliares, inviabilizando o cruzamento de dados com a folha de pagamento pelos órgãos de controle e pela sociedade.

A falta de revisão das classes/carreiras administrativas do estado em 2024 representa uma perda de oportunidade para estruturar a área de pessoal visando maior eficiência. No setor da Saúde, há um cenário comprovado de déficit de pessoal e alta rotatividade, com a velocidade de contratação não acompanhando a de saídas, indicando vulnerabilidade na gestão de Recursos Humanos e política salarial.

O Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem/SP), utilizado para a gestão financeira, apresenta limitações, como a falta de integração com sistemas estruturantes (folha de pagamento, controle de imóveis) e a permissão para uso de usuário genérico. A transição para um novo sistema (SIGEF/SP) está planejada, mas o Siafem ainda é a base. Foram observados atrasos na adoção completa das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBASP) e do Manual



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

de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), causando distorções relevantes nas demonstrações contábeis e impedindo uma opinião favorável e generalizada sobre elas.

O patrimônio de fundos que receberam recursos do Estado não foi registrado no Balanço do Estado. As Notas Explicativas das demonstrações financeiras de 2024 foram consideradas omissas quanto a essas deficiências de controle e sistema e não atendem completamente às exigências do MCASP ou da NBC TSP 03.

Na saúde, destaca-se a identificação de despesas no total de R\$ 5,16 bilhões com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) realizadas fora da responsabilidade específica da Secretaria de Saúde (SES) e sem movimentação pelo Fundo de Saúde (Fundes), o que contraria a Lei Complementar nº 141/2012. O Fundes ainda não está operacionalizado como entidade contábil e unidade orçamentária e gestora, e faltam demonstrações contábeis segregadas.

Já na educação, observo que R\$ 147.987 mil em despesas empenhadas em 2024 pelo PAINSP, não pagas até janeiro de 2025, não foram deduzidas do cômputo da aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), contrariando determinação anterior desta Corte nesse sentido. O uso de recursos do salário-educação para pagamento de diárias também é proibido.

Em relação ao fomento socioeconômico (Desenvolve SP/Banco do Povo), nota-se dificuldade em mensurar e divulgar os resultados efetivamente gerados pelas operações de crédito para empresas e municípios. A análise dos desembolsos de 2024 revela uma redução no financiamento a projetos estratégicos (setor privado), como Inovação, Agronegócio e Sustentabilidade, em detrimento do Capital de Giro. Isso indica uma discrepância entre as metas previstas e os resultados obtidos e a falta de avaliação adequada dos resultados dessas operações em termos de impacto econômico para a sociedade.

No tocante às concessões rodoviárias, a Secretaria da Fazenda e Planejamento possui controle apenas parcial dos recursos envolvidos no Programa Estadual de Concessões de Rodovias. O *status* de autarquia da ARTESP parece ser utilizado como premissa para não estabelecer controles contábeis e orçamentários plenos sobre parte dos



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

recursos recebidos diretamente das concessionárias. Relatórios da ARTESP à SPI sobre reequilíbrio econômico-financeiro e apuração de infrações não têm seus prazos observados e não geram o valor esperado para tomada de decisão. Os planos logísticos e orçamentários para as concessões são insuficientemente caracterizados.

Persistem, ainda, deficiências na gestão e regulamentação dos benefícios fiscais. Não há uma análise prévia ("ex-ante") robusta que demonstre o interesse público atendido, critérios objetivos ou metodologias comparativas, nem avaliação ou monitoramento "ex-post" efetivo do retorno socioeconômico dos benefícios.

A metodologia de mensuração da renúncia subavalia o montante real, concentrando-se no final da cadeia produtiva e desconsiderando benefícios nos elos intermediários.

Não há um procedimento analítico para mensurar benefícios por contribuinte. Empresas que usufruíram de benefícios foram encontradas com débitos inscritos em Dívida Ativa, contrariando determinação judicial e a legislação.

A transparência ativa sobre os beneficiários e os valores usufruídos é limitada, com o Estado sustentando a tese de vedação legal do sigilo fiscal, tese que, segundo a fiscalização, não se sustenta diante do princípio da publicidade e do interesse coletivo nos gastos públicos.

Além disso, o Anexo de Riscos Fiscais na LDO necessita de maior abrangência para analisar todos os eventos que possam afetar as contas públicas, incluindo passivos contingentes, e quantificar seus impactos.

A falta de quantificação dos riscos prováveis preocupa, pois pode repercutir negativamente e de forma inesperada. A transparência ativa dos dados financeiros, especialmente a identificação dos credores de despesas de pessoal e a divulgação detalhada das renúncias de receitas, são áreas que requerem melhoria para garantir o controle social e a *accountability*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Aliás, nesse aspecto, vejo que o Estado alcançou um nível de transparência intermediário em ranking da Atricon (70,73%), mostrando evolução positiva em relação ao exercício anterior, porém, longe do ideal.

Em minha avaliação, a situação financeira do Estado de São Paulo em 2024 é, ao mesmo tempo, robusta em termos de volume de movimentação financeira, mas fragilizada por deficiências estruturais na gestão e controle. Os relatórios indicam que, embora haja esforços em planejamento (LDO, PPA) e uma melhora geral na transparência ativa, questões fundamentais de governança e conformidade legal permanecem sem solução adequada.

Os desafios mais prementes e que geram maior preocupação são:

1. A falta de confiabilidade e fidedignidade dos dados registrados nos sistemas financeiros e de pessoal, dificultando uma visão precisa da situação patrimonial e financeira;
2. O volume e a gestão inadequada de passivos significativos, como o passivo atuarial da previdência (RPPS) com déficit expressivo e regime financeiro inadequado;
3. A gestão da Dívida Ativa, com baixa recuperação e o desafio do “moral hazard” de grandes devedores;
4. As deficiências na gestão dos benefícios fiscais, com falta de análise de custo-benefício, mensuração incompleta, ausência de monitoramento de resultados socioeconômicos e problemas de transparência e controle (incluindo beneficiários com dívidas ativas);
5. A execução orçamentária e financeira em áreas chave como Saúde (problemas com o Fundes e despesas fora da estrutura legal) e Educação (questões com o PAINSP e uso de recursos específicos);
6. A falta de controle e avaliação de impacto em políticas de fomento e concessões rodoviárias.

Em suma, as finanças estaduais em 2024 apresentam fragilidades notáveis na qualidade dos controles internos, na precisão das informações contábeis, na gestão estratégica de grandes passivos e na avaliação da efetividade das políticas públicas que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

envolvem renúncia de receita ou fomento. A repetição de achados de exercícios anteriores sugere que as correções necessárias ainda não foram totalmente implementadas, o que perpetua riscos fiscais e compromete a boa governança.

- **ANÁLISE DE SOLUÇÃO SOB A ÓTICA SISTÊMICA**

A análise dos documentos revela um ciclo vicioso de fragilidade na gestão financeira do Estado, onde deficiências sistêmicas, problemas na gestão de pessoal e o inadequado gerenciamento de grandes passivos se retroalimentam, comprometendo a eficácia, a transparência e a confiabilidade das informações financeiras.

□ **Sistemas Contábeis e de Gestão Financeira (Siafem/Sigef):** As limitações do Siafem/SP, a falta de integração com sistemas cruciais, as vulnerabilidades nos processos de baixa de pagamentos e a consequente não confiabilidade dos dados lançados representam a base de muitas das disfunções identificadas. A migração para o Sigef é uma medida necessária, mas sua implementação efetiva e tempestiva é fundamental.

□ **Fragilidades na Gestão de Pessoal:** A ausência de identificação clara de credores, a falta de integração entre folha de pagamento e sistemas financeiros, os indícios de distorções em provisões trabalhistas e a falta de prestação de contas em sistemas de controle comprometem a rastreabilidade, a verificação e o controle de uma parcela significativa dos gastos estaduais. As vulnerabilidades em setores específicos e os pagamentos indevidos de benefícios evidenciam a necessidade de aprimoramento das políticas e práticas de gestão de recursos humanos.

□ **Gerenciamento de Grandes Passivos:** A gestão da Dívida Ativa demonstra ineficiência na recuperação de créditos e lentidão nos processos administrativos. A coexistência de grandes devedores e empresas beneficiadas por renúncias fiscais aponta para falhas nos controles internos e na avaliação prévia para concessão de benefícios. A gestão de precatórios carece de metodologia para quantificação de riscos, e a situação do RPPS, com déficit atuarial em um regime financeiro inadequado, representa um desafio estrutural.



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

A interconexão desses problemas é evidente. **Sistemas deficientes dificultam a correta identificação e registro de informações de pessoal e de passivos.** A falta de integração sistêmica impede a conciliação e a verificação cruzada de dados, comprometendo a confiabilidade das demonstrações contábeis e a capacidade de controle. A gestão inadequada de pessoal, por sua vez, pode levar a erros nos lançamentos e à falta de capacidade para operar e analisar sistemas complexos. O gerenciamento ineficaz dos passivos, agravado pela falta de informações confiáveis e integradas, impacta a saúde financeira do Estado e a sua capacidade de planejamento e investimento.

A falta de transparência, decorrente dessas deficiências, impede o controle social e externo efetivos, perpetuando o ciclo de problemas e dificultando a responsabilização. A recorrência de problemas e a não implementação integral de recomendações anteriores indicam uma dificuldade sistêmica em romper esse ciclo vicioso.

As recomendações apresentadas pela DCG abordam de forma específica as fragilidades identificadas em cada área. A implementação coordenada e efetiva dessas recomendações é crucial para a melhoria da gestão financeira e o aumento da transparência.

□ **Sistemas:** A modernização e a integração dos sistemas são prioritárias. A implementação bem-sucedida do Sigef, acompanhada da adequação dos processos contábeis e orçamentários, é essencial. A automação da validação de dados fiscais e a criação de painéis de transparência ativa são medidas importantes para aumentar a confiabilidade e a acessibilidade das informações.

□ **Pessoal:** A integração dos sistemas de folha de pagamento com os sistemas financeiros, a identificação clara dos credores de pessoal, a realização de provisões adequadas para obrigações trabalhistas e a efetiva prestação de contas nos sistemas de controle são medidas urgentes. Investimentos em estudos salariais e no planejamento de recursos humanos são fundamentais para a eficiência dos serviços.

□ **Passivos:** A revisão e o aprimoramento dos processos de cobrança da Dívida Ativa, a implementação de controles internos eficazes na concessão de benefícios fiscais, o desenvolvimento de metodologia para quantificação de riscos de precatórios e a elaboração de um plano consistente para equacionar o déficit previdenciário são medidas necessárias



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

para mitigar os riscos fiscais e garantir a sustentabilidade financeira do Estado. A melhoria da contabilização dos ativos e passivos patrimoniais é fundamental para a fidedignidade das demonstrações contábeis.

A implementação isolada dessas recomendações, a meu ver, terá um impacto limitado. A sinergia entre as áreas é fundamental. Sistemas robustos e integrados demandam pessoal qualificado para operá-los e analisar seus dados. Uma gestão de pessoal eficaz garante a disponibilidade e a capacitação dessa força de trabalho. A correta gestão dos passivos alimenta os sistemas com dados precisos para o planejamento e o controle.

Os desafios do Estado na gestão financeira, portanto, devem ser enfrentados de forma integrada e prioritária. As deficiências nos sistemas, as fragilidades na gestão de pessoal e o inadequado gerenciamento dos grandes passivos comprometem a saúde financeira, a transparência e a eficácia da gestão pública.

A implementação coordenada e efetiva das recomendações apresentadas, reconhecendo a interdependência dessas áreas, é essencial para romper o ciclo de fragilidade. A modernização dos sistemas, o aprimoramento da gestão de pessoal e o controle rigoroso dos passivos, aliados a um compromisso com a transparência e a responsabilização, são passos cruciais para transformar a gestão financeira do Estado e garantir a sua sustentabilidade a longo prazo, atendendo às exigências legais e promovendo o bem-estar da sociedade.

Assim, proponho **recomendação** para que a alta gestão do Estado priorize a implementação das recomendações apresentadas de forma coordenada e integrada, estabelecendo um plano de ação com metas claras, prazos definidos e responsáveis designados para cada área. O monitoramento contínuo e a avaliação dos resultados serão fundamentais para garantir o sucesso das iniciativas e promover uma gestão financeira mais eficiente, transparente e responsável.



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

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RESULTADOS FISCAIS

Confrontando Receitas Realizadas com Despesas Empenhadas, observa-se um resultado positivo (superávit) de R\$ 8.284.853 mil, equivalente a 2,34% da Receita Realizada, e a relação Receitas Realizadas x Despesas Liquidadas é de um **superávit** total de R\$ 18.317.074 mil, equivalente a **5,17%** da Receita Realizada. Estes percentuais desconsideram as operações intraorçamentárias.

Importante registrar que a receita de capital realizada (R\$ 23.201.193 mil) foi inferior à despesa de capital empenhada (R\$ 35.768.098 mil) e liquidada (R\$ 32.934.809 mil). A receita de capital é 54,16% inferior à despesa empenhada de capital e 41,95% inferior à despesa liquidada de capital. A observação de que a receita de capital é inferior à despesa de capital indica que não há receita de capital custeando despesas correntes ou de custeio.

A receita total em 2024, incluindo intraorçamentárias, foi de R\$ 371.757.386 mil. A despesa total (Liquidado + Inscritos em RPNP), também incluindo intraorçamentárias, foi de R\$ 371.757.386 mil. Sem as operações intraorçamentárias, as receitas totalizaram R\$ 354.009.689 mil e as despesas (liquidadas + RPNP) R\$ 335.692.615 mil + R\$ 10.032.221 mil = R\$ 345.724.836 mil. O confronto sem intraorçamentárias resulta no superávit orçamentário de R\$ 8.284.853 mil já mencionado.

Houve um aumento na Receita Total de 10,26% de 2023 para 2024 (valores atualizados pelo IPCA). A Receita Corrente aumentou 4,52% e a Receita de Capital aumentou 202,10% no mesmo período, sem considerar intraorçamentárias.

Em termos de planejamento, há necessidade de aprimorar a metodologia para estabelecimento das metas fiscais previstas na LDO para eliminar a necessidade de reprogramação. O Anexo de Metas Fiscais da LDO 2024 apresentou meta de resultado nominal positiva (R\$ 4.572 milhões), prevendo redução da Dívida Consolidada Líquida (DCL). Contudo, a LDO 2025 reprogramou a meta para um valor negativo (R\$ -9.400 milhões), com previsão de aumento da DCL. As leis de diretrizes orçamentárias costumemente contêm artigos sobre a reprogramação de metas de resultado nominal e



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

primário. Recomenda-se que se agregue memória e metodologia de cálculo, bem como justificativas em caso de alteração das metas fiscais.

Outro ponto relevante na execução orçamentária é a despesa com pessoal. A relação despesas correntes / receitas correntes foi de 91,51% em 2024, considerando todos os poderes do Estado de São Paulo e despesas/receitas dos 12 meses antecedentes ao mês de análise. É mencionado que a adequação das despesas às receitas deve ser até o limite de segurança de 85%.

Ressalto que houve recomendações nos Pareceres Prévios das Contas Anuais do Governador (2021-2023) sobre o planejamento orçamentário e demonstrativos da LDO, incluindo análise dos critérios de estimação de recursos primários.

As receitas vinculadas, como as de royalties do petróleo, possuem destinações específicas, como educação (FUNDESP) e saúde (FUNDES). A aplicação dos recursos vinculados ao SUS é objeto de análise.

Em 2024, o **Resultado Financeiro** do Exercício foi um **superávit de R\$ 21.197.938 mil**, revertendo o déficit de R\$ 14.682.226 mil apurado em 2023. O Saldo do Exercício Anterior era de R\$ 78.164.488 mil em 2024. Ao final de 2024, o saldo disponível era de R\$ 99.362.426 mil, um aumento de 27,12% sobre 2023.

As Receitas Orçamentárias foram de R\$ 371.757.386 mil e as Despesas Orçamentárias foram de R\$ 363.472.533 mil em 2024. Adicionalmente, houve Transferências Financeiras Recebidas de R\$ 16.661.723 mil e Recebimentos Extraorçamentários de R\$ 34.524.302 mil. As Transferências Financeiras Concedidas foram nulas em 2024 (eram R\$ 10.095.794 mil em 2023) e Pagamentos Extraorçamentários somaram R\$ 38.272.941 mil.

Quanto às Notas Explicativas do Balanço Financeiro em 2024, não atenderam ao recomendado pelo MCASP, pois não evidenciaram todas as operações que interferem no resultado financeiro apurado. Especificamente, variações positivas de R\$ 16,7 bilhões decorrentes de transferências financeiras e variações negativas de R\$ 8,2 bilhões decorrentes de variações extraorçamentárias não foram explicadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

As operações extraorçamentárias incluem aquelas que não se relacionam com o orçamento, geralmente decorrentes da transferência de recursos relativos a restos a pagar. A Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos é um demonstrativo específico que compõe o relatório da LRF. As Receitas de Rendimentos de Aplicações Financeiras foram de R\$ 15.664 mil em 2024. A destinação dos recursos obtidos com a alienação de ativos adquiridos com recursos vinculados à saúde é um ponto de análise.

Outras análises financeiras mencionadas incluem os Índices de Liquidez e Endividamento, sendo observado que os Índices de Liquidez pioraram em relação ao ano anterior.

Um tema financeiro de destaque é o tratamento da Dívida Ativa e dos processos judiciais (precatórios). Foi analisada a gestão da Dívida Ativa, incluindo inscrição, baixas, novo modelo de transação e perfil dos grandes devedores. Grandes empresas como Raízen (R\$ 220,45 bilhões de receita) e BASF (€ 68,9 bilhões) são mencionadas no contexto dos principais destaques de receita e valores transacionados. A gestão da Dívida Ativa mostrou uma tendência do valor do estoque, atuação arrecadatória e evolução histórica de valores inscritos, arrecadados e baixados.

O **Resultado Patrimonial** do Exercício em 2024 **foi positivo em R\$ 75,4 bilhões**, uma reversão significativa do resultado negativo de R\$ 294,7 bilhões em 2023 (ou R\$ 280,8 bilhões ajustado). O principal fator para o resultado positivo em 2024 foi a reversão parcial da Provisão Matemática Previdenciária, que passou de R\$ 973,8 bilhões em 2023 para R\$ 840,7 bilhões em 2024. Essa reavaliação, baseada em relatório de consultoria atuarial, gerou um ganho de R\$ 133 bilhões.

O Patrimônio Líquido apresentou um saldo final negativo de R\$ 838.625.529 mil em 2024.

Em síntese, o Estado apresentou um superávit orçamentário em 2024, mas com desafios na compatibilidade entre orçamento e metas fiscais e na gestão de despesas como a de pessoal. Financeiramente, houve um superávit no fluxo de caixa, mas com ressalvas sobre a transparência das Notas Explicativas e questões críticas na gestão da Dívida Ativa e passivos judiciais. Patrimonialmente, apesar de um resultado positivo no exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

impulsionado pela reavaliação atuarial, a situação geral ainda é de patrimônio líquido negativo, impactada por um passivo previdenciário substancial e desafios na aderência completa às normas contábeis.

DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa do Estado de São Paulo em 2024 ultrapassa os R\$ 400 bilhões. É fundamental analisar a evolução desse estoque ao longo do tempo, ajustando pela correção monetária. Entre 2015 e 2024, o estoque nominal da Dívida Ativa cresceu 42,14%. No entanto, ao analisar em valores reais, deflacionados para 2015, houve uma redução de 13,42% no período. Apesar dessa queda real, o cenário não é necessariamente positivo, pois a inflação pode mascarar a persistência de passivos não resolvidos, apenas diluídos pela desvalorização monetária.

A análise dos grupos de empresas devedoras em 2024, com base em dados fornecidos pela PGE, identificou padrões, com destaque para as empresas distribuidoras de combustíveis. Esta análise pode subsidiar a descoberta de padrões na atuação de empresas não pagadoras de tributos e permitir uma atuação mais assertiva nas ações de cobrança e prevenção da inadimplência.

Neste contexto, é recomendado que o Estado adote mecanismos de combate à sonegação e amplie suas ações preventivas, em vez de se concentrar apenas na inscrição e cobrança de débitos em Dívida Ativa, que representa uma etapa onde a inadimplência já está consolidada.

As deficiências na gestão da Dívida Ativa incluem lacunas na gestão geral. Um passo anterior à inscrição é a cobrança administrativa dos créditos tributários, que é executada no âmbito da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP). No entanto, verificou-se a ausência de normativos internos na SFP que detalhem as etapas do fluxo de cobrança administrativa (para ICMS-Declarado, ICMS-Autuação e IPVA), prazos para análise, setores envolvidos, medidas de segurança, avaliação de risco e procedimentos de controle interno.



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

Embora o fluxo gerencial seja detalhado, a falta de normas internas gera insegurança e pode causar atrasos na inscrição em Dívida Ativa.

O atraso na inscrição é um ponto crítico. O Decreto nº 61.141/2015 (alterado pelo Decreto nº 66.127/2021) exige que o cadastro do crédito no sistema da PGE seja feito em até 90 dias pelos órgãos estaduais. No entanto, a DCG constatou que esse prazo continua sendo descumprido. A PGE relata que a inscrição em Dívida Ativa, por si só, não interrompe o prazo prescricional (apenas o despacho do juiz que ordena a citação em execução fiscal ou o protesto extrajudicial o fazem), e o atraso na inscrição subtrai tempo da fase de cobrança administrativa e preparação para a execução fiscal. A morosidade acarreta riscos concretos de prescrição e possibilita o "esvaziamento patrimonial" do devedor, inviabilizando ou tornando inócua a execução fiscal.

O exame da metodologia de cálculo do *impairment* na Dívida Ativa integra o exame sistemático da gestão fiscal nas Contas do Governador desde 2016. Há muito, portanto, se recomendava a revisão dessa metodologia, considerando o histórico de recebimentos e o tempo decorrido após o vencimento dos créditos tributários.

Considero, então, um ponto positivo a informação de que, em 2023 e 2024, a PGE forneceu documentos que subsidiam o valor e a respectiva metodologia utilizada, que passou a levar em consideração o histórico de recebimentos. Isso indica que tem havido esforço para adequação de um aspecto relevante para a estimativa de perdas.

No entanto, a recomendação sobre a revisão da metodologia é classificada como "Parcialmente implementada". Apesar de um avanço procedimental importante, os documentos não afirmam categoricamente que o ajuste reflete perfeitamente a real recuperabilidade de todos os créditos. A análise da evolução do estoque da Dívida Ativa em termos reais (deflacionados) mostrou uma redução, mas essa redução é insuficiente por si só para afirmar uma solução estrutural, exigindo análise complementar sobre a qualidade da cobrança e a efetividade das políticas de recuperação.

Assim, a questão da real recuperabilidade dos mais de R\$ 400 bilhões em Dívida Ativa em 2024 ainda depende da efetividade contínua das ações de cobrança e recuperação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

incluindo o novo modelo de transação (Acordo Paulista), e da implementação das melhorias processuais e preventivas mencionadas no item 1.

Diante disso, endosso as propostas de recomendação da DCG para:

- Ampliamento e desenvolvimento de ações mais direcionadas, proativas e eficazes no combate à sonegação;
- Implementação de critérios objetivos de análise prévia e periódica da situação fiscal dos contribuintes, de forma a condicionar a fruição de benefícios fiscais;
- Normatização do fluxo processual de cobrança administrativa na SFP;
- Controle para garantir o cumprimento do prazo de 90 dias para inscrição em Dívida Ativa.

PRECATÓRIOS

O relatório de auditoria aponta que, em relação aos riscos judiciais que se materializam em precatórios e RPVs, o Estado de São Paulo apresenta desafios consideráveis na identificação, estimação e divulgação das potenciais perdas financeiras decorrentes de processos em andamento. A classificação de um número expressivo de ações como risco provável sem a correspondente estimativa de impacto financeiro e a falta de conformidade das notas explicativas com as normas contábeis (NBC TSP 03) indicam uma lacuna significativa na gestão proativa dessas responsabilidades. A recomendação formal para que a PGE e a SFP desenvolvam uma metodologia de quantificação, juntamente com a necessidade de maior detalhamento e estimação no Anexo de Riscos Fiscais, ressalta a urgência de aprimorar os controles internos e a transparência fiscal nesse âmbito. Uma gestão mais robusta desses riscos judiciais é fundamental para a saúde financeira do Estado e para a previsibilidade de seu passivo futuro.

Sobre o método de aplicação da SELIC, o d. MPC levou ao conhecimento da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo o teor do Relatório de Inspeção Ordinária da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criticando o uso



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

da SELIC capitalizada para atualização monetária dos débitos. A matéria foi discutida no âmbito do SEI 0013921/2024-18, culminando com a emissão do Comunicado GP 39/2024, nestes termos:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ALERTA os administradores de recursos públicos sobre a mudança no procedimento de atualização monetária dos precatórios pela taxa SELIC anunciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Pela nova sistemática, aquela taxa é aplicada de forma simples, somando-se os percentuais mensais apurados no período de incidência e aplicando-se o resultado sobre o valor principal, sem a incorporação de juros acumulados previamente, conforme demonstrativos constantes do Comunicado DEPRE 04/2024 (DJe 19/06/2024).

Ressalta-se que as Tabelas Práticas denominadas “Emenda Constitucional nº 113/21” e “Resolução CNJ nº 303/19 / IPCA-E” foram descontinuadas, porque consideravam a SELIC capitalizada, em vez da simples (Comunicado DEPRE nº 01/2024, DJe 13/05/2024). Porém, os pagamentos efetuados de acordo com a metodologia anterior foram considerados adequados pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Portanto, é fundamental a conferência dos cálculos de atualização monetária dos precatórios antes da liberação dos valores, bem como a observância às regras estabelecidas no Provimento nº 2.753/2024 do Conselho Superior da Magistratura (DJe 12/09/2024), especialmente os artigos 22 a 24, que tratam do pagamento e do pedido de revisão.

Alerta, por fim, que, a partir de 12/12/2024, competirá à entidade devedora realizar o pagamento da obrigação de pequeno valor diretamente ao credor ou a seu advogado constituído, com poderes especiais para receber e dar quitação, comunicando posteriormente o adimplemento ao juízo da execução, nos termos do artigo 3º, § 2º, do referido Provimento nº 2.753/2024.

Convém anotar que, além dos Comunicados emitidos pelo DEPRE, a que alude o Comunicado GP acima transcrito, houve a edição do Provimento CSM nº 2.753/2024, regulamentando a gestão de precatórios no âmbito do TJSP, com a fixação de diretrizes procedimentais claras, que abrangem o pagamento e a revisão de cálculo (arts. 22 a 24). O Provimento, ao tratar da revisão, faz referência ao artigo 1º-E da Lei n. 9.494/1997, segundo o qual as contas elaboradas para apurar o valor dos precatórios são passíveis de revisão



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

pelo Presidente do Tribunal, seja de ofício ou mediante requerimento das partes, antes do pagamento ao credor. Este dispositivo legal confere uma prerrogativa importante ao Presidente do Tribunal para corrigir eventuais falhas nos cálculos de liquidação.

Neste contexto, surge uma associação fundamental com o entendimento consolidado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no sentido de que a revisão prevista no artigo 1º-E da Lei n. 9.494/1997 limita-se à correção de erro material, ou seja, simples erro aritmético. A correção de erro no critério de cálculo, que envolva, por exemplo, o termo inicial da correção monetária ou o percentual dos juros de mora, não é permitida após o trânsito em julgado da sentença que homologou os cálculos apresentados pelo credor. Alterar o critério de cálculo neste estágio processual configura ofensa à coisa julgada (cf. AgInt no REsp 2080760/AL, AgInt no REsp 1935300/DF e AgInt no REsp 1180482/MG).

A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que a concordância da parte com os cálculos apurados, sem a devida impugnação no momento processual oportuno, induz à ocorrência da preclusão. Embora matérias de ordem pública, como juros e correção monetária, possam ser conhecidas de ofício, elas se sujeitam aos efeitos da preclusão consumativa quando já foram objeto de decisão anterior no processo.

Considerando o panorama exposto, incluindo a notícia de modulação das determinações constantes do Relatório de Inspeção Ordinária pelo CNJ, a mudança de metodologia de cálculo, a edição de novo Provimento pelo TJSP e, crucialmente, as balizas jurisprudenciais acerca da revisão de cálculos e da preclusão, entendo que a análise do tema demanda cautela, a fim de evitar problemas como litígios processuais desnecessários gerando tumulto e sobrecarga ao Poder Judiciário, sem garantia de resultados práticos para os credores, considerando-se as robustas barreiras processuais que podem impedir a rediscussão de valores já homologados e pagos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Por fim, registro que, em consulta aos cadernos judiciais do DJe, constatei que as novas regras vêm sendo observadas nas decisões judiciais, a exemplo da replicada a seguir²:

Processo 0012520-73.2024.8.26.0576 (processo principal 1037562-44.2023.8.26.0576) - Cumprimento de sentença - Diárias e Outras Indenizações - Daniel Rodrigo Seron - VISTOS. A Fazenda Pública do Estado de São Paulo ofertou impugnação ao cumprimento de sentença movido por Daniel Rodrigo Seron ao argumento de excesso de execução. Alega que houve erro nos cálculos apresentados pela exequente referentes à ausência dos descontos determinados na sentença, bem como em relação aos índices de correção monetária e juros de mora aplicados. Por sua vez, o exequente aduz que seguiu as instruções estabelecidas na sentença de fls. 118/126 (fls. 51/52). É o relatório. FUNDAMENTO E DECIDO. A impugnação procede. Senão, vejamos. A controvérsia recai sobre os valores apresentados na planilha de fls. 03/04, questão que se resolve em desfavor da exequente. Com efeito, vê-se que o autor utilizou a Tabela Resolução CNJ 303/19/IPCA-E por todo o período. Contudo, conforme o Comunicado DEPRE TJ/SP nº 01/2024, essa tabela foi descontinuada pelo Tribunal de Justiça porque utiliza a SELIC de forma capitalizada a partir de dez/2021. Por outro lado, a parte executada utiliza a SELIC acumulada de forma simples. Essa diferença no uso da SELIC a partir de dez/2021 (capitalizada x simples) faz com que o autor encontre um valor atualizado superior ao devido - desfavorável para a FESP. Ante o exposto, julgo procedente a impugnação apresentada para o fim de acolher o cálculo apresentado pela executada, que balizará o incidente em seus ulteriores termos. Desse modo, à parte autora o total devido é de R\$ 4.543,10. Diante do Comunicado DEPRE nº 394/2015, providencie a parte credora a solicitação para expedição de Ofício Requisatório/precatório de forma digital. Int. - ADV: JOICE VANESSA DOS SANTOS (OAB 338189/SP)

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

Embora alguns aspectos relativos ao RPPS já tenham sido mencionados em outros tópicos, entendo pertinente reuni-los aqui, para que não se perca a visão geral do cenário delineado nos relatórios da DCG.

O achado central e mais estrutural em relação a este tema reside na incongruência entre o regime financeiro praticado e as normas contábeis aplicadas. O RPPS opera sob o regime de Repartição Simples (ou "Orçamentário"), onde a arrecadação em cada exercício visa apenas cobrir as despesas do mesmo período, sem a formação de reservas para capitalização. Contudo, as avaliações atuariais são realizadas em conformidade com a norma NBC TSP 15, que requer o provisionamento do Passivo Atuarial. Este passivo representa as obrigações previdenciárias de longo prazo, e a sua mensuração, conforme a NBC TSP 15, inerentemente pressupõe um regime de capitalização para evidenciar a necessidade de reservas futuras. A aplicação dessa norma de capitalização a um regime de repartição simples demonstra um déficit atuarial, o que é uma consequência

² DJE, 16/09/2024.



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

lógica da ausência de capitalização para cobrir as obrigações futuras já constituídas. A "Provisão Matemática Previdenciária a Longo Prazo" registrada contabilmente reflete esse Passivo Atuarial.

Essa situação se agrava diante da tendência demográfica de envelhecimento populacional. Os dados atuariais projetam uma queda na razão entre servidores ativos e inativos, alcançando 0,62 até 2034. Um número menor de ativos para cada inativo ou pensionista no futuro exerce pressão crescente sobre um sistema de repartição simples, que depende das contribuições dos ativos para pagar os benefícios dos inativos. A existência de déficits previdenciários demonstrados pelas avaliações atuariais é, portanto, um reflexo direto e preocupante dessa dinâmica demográfica em conflito com o modelo financeiro adotado.

Adicionalmente, foram identificados desafios operacionais e de controle na gestão do RPPS, que incluem:

1. Pagamentos Indevidos: Uma ação conjunta entre a SPPREV e a Controladoria Geral do Estado (CGE) identificou um montante significativo de R\$ 50,9 milhões em pagamentos de benefícios previdenciários indevidos apenas no ano de 2024. Embora R\$ 32,2 milhões estejam em processo de cobrança, R\$ 18,7 milhões foram dispensados de devolução. Este achado aponta para a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle interno e validação da elegibilidade dos beneficiários.

2. Inconsistências e Falhas Contábeis/Informacionais:

- Existe uma diferença entre os totais das Provisões Matemáticas Previdenciárias registradas no sistema contábil (Sigeo) e os apresentados nos Relatórios de Avaliação Atuarial. Há uma recomendação explícita para a conciliação desses saldos e a realização de ajustes, se necessário.

- A não apresentação, nas LDOs e no Anexo do RREO, de dados completos do fundo em capitalização e em repartição simples conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) foi observada, mesmo após a LDO 2025 trazer o demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do RPPS.



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

- Há uma recomendação recorrente e pendente para que os órgãos cumpram a Portaria SPPREV nº 193/2020 referente ao repasse de informações no layout padronizado, essencial para a identificação e controle.

3. Gestão de ativos: Uma recomendação antiga persiste em relação à adoção de providências sobre imóveis vagos ou invadidos pertencentes ao RPPS.

4. Monitoramento de processos jurídicos: Há uma recomendação para implementar uma rotina de acompanhamento dos processos encaminhados à Procuradoria Jurídica para dimensionar prejuízos e taxa de recuperabilidade.

No âmbito fiscal, embora as transferências para cobrir a insuficiência financeira do RPPS tenham passado a ser extraorçamentárias a partir de 2024, sem necessidade de empenho, a obrigação de incluir as parcelas de inativos no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) de cada poder permanece. No entanto, a auditoria constatou que parte da despesa com inativos de outros poderes não foi computada nos demonstrativos dos respectivos poderes e, conseqüentemente, no RGF consolidado, apesar de o Executivo excluir essa despesa da sua própria apuração bruta [5, p. 42]. Isso mascara parcialmente o real impacto da despesa com inativos no RGF consolidado do Estado.

Quanto ao panorama da implementação das recomendações do TCESP relativas ao RPPS, é misto. Houve avanço na formalização da divulgação de demonstrativos financeiros e atuariais nos documentos fiscais. No entanto, recomendações operacionais importantes relativas à qualidade dos dados, gestão de ativos e monitoramento jurídico persistem como "Em implementação", "Não implementada" ou "Prejudicada".

As medidas para equacionar a insuficiência financeira do RPPS estão em andamento dentro de um plano mais amplo de gestão de passivos, mas sem comprovação documental clara de seu desenvolvimento. Mais preocupante, as recomendações estratégicas estruturais para abordar o modelo financeiro e a segregação de massa, que são fundamentais para a solvência de longo prazo, não têm seu status de implementação explicitamente reportado, embora a auditoria as identifique como cruciais e ligadas diretamente ao déficit atuarial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Diante desse quadro, entendo que o panorama do RPPS no Estado de São Paulo é caracterizado por uma vulnerabilidade estrutural decorrente do regime financeiro em face do envelhecimento populacional, evidenciada pelos déficits atuariais significativos. Essa vulnerabilidade é agravada por fragilidades nos sistemas de informação, controle interno e gestão patrimonial e jurídica, bem como pela aparente subestimativa ou falha no reporte de despesas de inativos de outros poderes no RGF consolidado. A falta de implementação de recomendações recorrentes sobre o equacionamento do déficit e estudos estratégicos indica que os desafios sistêmicos de longo prazo ainda carecem de um plano de ação robusto e efetivo por parte da gestão estadual.

APLICAÇÃO NA SAÚDE

Conforme o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS (Anexo 12 do RREO), a gestão estadual declarou a aplicação de **13,82%** da Receita Líquida de Impostos e Transferências Federais (RLIT) em ASPS, totalizando R\$ 28.889.879 mil sobre uma RLIT de R\$ 209.006.514 mil.

No entanto, a DCG realizou sua própria apuração com base no escopo definido pela legislação. Devido à "não implementação, de forma reiterada, de recomendações e ressalvas realizadas por esta Corte", concluiu pela necessidade de realização de glosas, ou seja, exclusões de despesas que, embora possam ter sido realizadas na área da saúde, não atendem aos critérios estritos para serem contabilizadas no rol das ASPS para fins de cumprimento do limite mínimo estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012. A consequência preliminar dessa medida foi um recálculo do percentual de aplicação em ASPS para **11,35%**, patamar, este, inferior ao mínimo de 12% fixado na Lei.

As glosas feitas se referem a:

- ➡ Despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes (R\$ 1,79 mil), e



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

→ Despesas realizadas com recursos sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde (SES), movimentados por entidades da administração indireta vinculadas à SES (R\$ 3,37 mil).

Na análise da matéria, o segmento técnico especializado da ATJ discordou da DCG, propondo a validação do percentual declarado pela Contadoria Geral do Estado (CGE) de **13,82%**. Argumentou que, embora os procedimentos contábeis e orçamentários e a formalização de parcerias apresentem falhas graves e recorrentes, os recursos foram efetivamente aplicados em ações de saúde. Na sua visão, a glosa seria uma medida excessiva diante do caráter procedimental das falhas e do histórico jurisprudencial desta Corte (cita especificamente os pareceres prévios relativos às contas de 2022 e 2023).

Sugeriu, contudo, a retomada das ponderações do voto condutor das contas de 2022, fixando um prazo para a regularização dos apontamentos, observando a ausência de medidas corretivas na LDO e LOA para 2025.

Nesta oportunidade, endosso a posição adotada pela área técnica, porque o último parecer prévio emitido por esta Corte (TC-5272.989.23), embora tenha censurado a movimentação de recursos à margem do Fundes, não fez nenhum alerta sobre a possibilidade de glosa de valores em exercícios futuros em decorrência do descumprimento da recomendação exarada³. Assim constou do Voto acolhido em sessão plenária:

Aguardam-se ainda providências do Governo para que o Fundo Estadual de Saúde se organize como unidade orçamentária e gestora exclusiva dos recursos vinculados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, tal qual requer o artigo 14 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

O Fundo de Saúde foi instituído no Estado em 1978 (v. Lei Complementar nº 204), antes da promulgação da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que regulou, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, públicos e privados, e quase um terço de século antes da promulgação da Lei Complementar nº 141, de 2012, que regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição da República, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito

³ “10) Adotar providências para que o Fundo Estadual de Saúde – FUNDES passe a atuar como gestor exclusivo dos recursos vinculados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, tal qual requer o artigo 14 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e estabelecer os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

A organização de seu funcionamento precisa adaptar-se à nova ordem jurídica incidente sobre a gestão dos recursos vinculados à saúde, sob pena de desconhecimento de gastos realizados na atividade para o efeito previsto no artigo 198 da Constituição da República, com os consectários legais, sobretudo o estabelecido no artigo 25, § 1º, IV, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão do disposto no parágrafo único do art. 40 da Lei Complementar nº 141, de 2012, e principalmente o estabelecido nesta mesma lei complementar, em seu artigo 46.

Sobre o tema, crê-se importante ressaltar que o Estado não dispõe de competência igual à da União para promover aplicações de recursos em ações e serviços de saúde à margem do Fundo Estadual de Saúde.

Vale dizer, não se pode reproduzir em âmbito estadual a ressalva contida no artigo 14 da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Reforço, igualmente, a proposta de que o assunto passe a ser tratado com maior rigor por esta Corte, conferindo-se um prazo para saneamento da impropriedade.

Saliento que no final do exercício passado, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 9/2023 foi convertida na Emenda Constitucional 55, de 27 de novembro de 2024, que contém a seguinte redação:

Artigo 1º - O artigo 255 da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação:

"Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, para cumprir o disposto no "caput" do artigo 212 da Constituição Federal." (NR)

Artigo 2º - Fica acrescentado à Constituição do Estado o artigo 217-A, com a seguinte redação:

"Artigo 217-A - O Poder Executivo aplicará, anualmente, além dos recursos previstos no artigo 255 e no item 1 do parágrafo único do artigo 222 desta Constituição, no mínimo 5% (cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, em despesas com educação ou em ações e serviços



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

públicos de saúde ou em ambos, observando o disposto no § 2º do artigo 198 e no § 1º do artigo 212 da Constituição Federal." (NR)

Artigo 3º - Fica revogado o inciso IX do artigo 99 da Constituição do Estado.

Artigo 4º - Esta Emenda Constitucional e sua Disposição Transitória entram em vigor na data de sua publicação. (grifei)

Na exposição de motivos encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado junto com a PEC, as justificativas centraram-se na necessidade de maiores investimentos em saúde, diante das transformações demográficas e epidemiológicas e do aumento dos custos. Isso reforça a importância de uma gestão financeira transparente e eficiente dos recursos destinados ao setor.

Embora a EC 55/2024 possa indicar uma priorização da área da saúde pelo governo atual, esse fato não exime a gestão da obrigação de cumprir rigorosamente as normas estabelecidas na Lei Complementar nº 141/2012 quanto à gestão e contabilização dos recursos vinculados às ASPS. A defesa da necessidade de mais recursos para a saúde deve ser acompanhada de uma gestão financeira transparente e em conformidade com a legislação específica do setor.

Aliás, o panorama da saúde no Estado de São Paulo em 2024, conforme retratado pelos achados de auditoria, é marcado por fragilidades estruturais e operacionais que vão além da simples aplicação de recursos, tais como a falta de pessoal. Confira os apontamentos:

- perda considerável de profissionais nos hospitais selecionados (14 unidades), totalizando mais de 3 mil profissionais perdidos entre 2019 e 2024, o que representa uma redução de quase 30% do quadro atual dessas unidades. Essa tendência de redução também é observada no quadro geral da Secretaria.
- as decisões relacionadas à gestão de recursos humanos não possuem uma base técnica e estratégica robusta. As propostas da SES para suprir o déficit apurado em 2023 cobririam apenas cerca de 28% dessa necessidade para os hospitais analisados. Além disso, não há um mapeamento das especialidades médicas necessárias, o que dificulta a alocação direcionada de profissionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

- inexistência de um levantamento das necessidades de treinamento e desenvolvimento dos profissionais. A não constituição dos Núcleos de Educação em Urgências, conforme proposto por normativas, compromete a promoção de programas de formação e educação continuada adequados para um atendimento qualificado.
- a indisponibilidade de pessoal resulta na ociosidade de 867 leitos, impactando negativamente 24,3 milhões de paulistas.
- a falta de leitos adequados leva a internações indevidas nas áreas de pronto-socorro, com pacientes permanecendo por períodos que variam de mais de 24 horas a até 54 dias.
- a operacionalidade de áreas hospitalares depende de plantões extras, confirmando a falta de investimento em pessoal próprio. Enfermagem, Cirurgia Geral e Anestesiologia foram os serviços mais dependentes.
- em alguns hospitais visitados (3 de 10), houve suspensão de atendimentos ou impedimento de realizar procedimentos específicos (como cirurgias de Ortopedia, Tórax, transplante de córnea) devido à falta de pessoal.
- o Núcleo Interno de Regulação (NIR) opera de forma precária devido à falta de pessoal (necessidade de aumento de quase 60% no quadro, segundo relatos), comprometendo seu funcionamento 24/7 e a interface com a Central de Regulação. Isso provoca sobrecarga nos hospitais. A falta de equipe médica completa resultou em quase 15 mil fichas de Regulação de Urgência e Emergência rejeitadas entre janeiro e setembro de 2024.

A diminuição do quadro próprio justificou a transferência do gerenciamento de áreas críticas para o terceiro setor através de convênios. No entanto, a gestão desse pessoal terceirizado (frequentemente intermediado por empresas) apresenta desafios:

- convênios carecem de detalhamento suficiente para controle. Há dificuldades na verificação do cumprimento de tempos máximos de atendimento.
- há alto risco no controle do registro de presença de médicos e outros profissionais contratados via empresas intermediárias. O processo de prestação de serviço médico intermediado não apresentou nível de assegurar adequado.
- a função de Coordenação Médica nos serviços conveniados é vaga, carece de requisitos claros (presença física, jornada) e não se mostrou em nível de assegurar adequado. Em alguns casos, Coordenadores estavam ausentes, não constavam em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

cadastros oficiais, ou possuíam pouco tempo de registro profissional. O custo dessa coordenação, em média R\$ 21.575,23 mensais, é contabilizado pela entidade intermediária sem vínculo direto do profissional com a conveniada.

Na fiscalização operacional focada no fluxo de atendimento em prontos-socorros, constatou-se ainda:

Condições Prediais e Manutenção:

- **Estruturas Inadequadas:** Foi constatada a existência de situações críticas em infraestrutura que dependem de contratações externas (GTE-CGA) para serem resolvidas. Exemplos incluem reformas (refeitórios, vestiários, expansão de áreas, reforma do PS), manutenção predial geral, troca de elevadores e reformas estruturais. Há registros de mobiliário e cadeiras de rodas deterioradas.
- **Segurança contra Incêndio:** Identificaram-se pendências que requerem obras e reformas para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB). Um princípio de incêndio recente em um hospital de escopo afetou uma área administrativa, mas, segundo a gestão, sem custos significativos de reparo ou perda de equipamentos assistenciais.

Acessibilidade: Os hospitais de gestão direta apresentam parcial cumprimento das normas de acessibilidade (ABNT NBR 9050), o que cria barreiras arquitetônicas e dificulta/inviabiliza o acesso e atendimento a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. Faltam ambientes equipados e disponíveis para uso por pessoas com deficiência. A auditoria avaliou a existência de sinalização visual, sonora e tátil no trajeto até o pronto-socorro.

Gestão de Equipamentos Médico-Hospitalares: O sistema de gestão de manutenção de equipamentos (Effort) não é plenamente utilizado pelos hospitais da amostra. O setor responsável pela manutenção é diversificado e descentralizado (Engenharia Clínica, conveniadas, contratadas), dificultando o controle e a eficiência. Embora alguns convênios incluam manutenção, uma base centralizada seria necessária para melhor gestão e previsão de impactos da indisponibilidade de equipamentos nos atendimentos. Dados do sistema Effort mostram um número significativo de ordens de serviço abertas ou pendentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

Operação do Pronto-Socorro e Fluxo do Paciente:

- **Atendimento Preferencial e Informação:** Apenas 1 pronto-socorro assegurou atendimento prioritário. Dos que possuem sistema de senha, nenhum informa as etapas subsequentes do atendimento ao paciente. Quase a totalidade dos hospitais analisados carece de um sistema de distribuição de senhas que garanta o atendimento preferencial e sua integração com sistemas de gestão.
- **Classificação de Risco:** O acesso à classificação de risco não é imediato na maioria dos prontos-socorros de gestão direta (apenas 2 garantiram). Não há normatização ou protocolo formal padronizado a ser adotado nas unidades estaduais. Em muitos casos, faltam equipamentos essenciais (estetoscópio) e condições ambientais adequadas na sala de classificação. O tempo médio de classificação por paciente não foi respeitado em 40% dos casos coletados. Em um hospital, a classificação de risco foi suspensa por falta de enfermeiros.
- **Represamento e Continuidade do Cuidado:** Pacientes aguardam atendimento de urgência e emergência. Há uma realidade de inadequada alocação de pacientes já hospitalizados em áreas de pronto-socorro (internação em PS), o que viola princípios de dignidade. Há dificuldades na transferência de pacientes para unidades de cuidados prolongados (UCPs) ou instituições de longa permanência (ILPIs), muitas vezes municipais, devido à falta de leitos disponíveis nessas unidades de retaguarda. A ausência de assistentes sociais em grande parte dos NIRs (70%) contribui para a dificuldade na gestão de casos sociais e encaminhamentos adequados.

Gestão de Convênios (Operacional): Além das questões de pessoal, a gestão dos convênios com o terceiro setor apresenta desafios operacionais: falta de um indicador de qualidade da informação, dificultando a avaliação do cumprimento das metas. A diversidade de entidades e convênios em um mesmo hospital dificulta o controle finalístico e administrativo. O investimento em um sistema de gestão hospitalar integrado é sugerido para dar autonomia ao gestor de convênios na verificação de tempos de atendimento e outros indicadores.

Em síntese, há profundas deficiências na gestão do pessoal e na operação/infraestrutura dos hospitais, muitas das quais apontadas como causas de glosas e não conformidades pelo Tribunal de Contas. O déficit de pessoal é uma causa raiz para a



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

crescente dependência do terceiro setor, cuja gestão e controle também apresentam fragilidades. A infraestrutura e os processos operacionais básicos, como classificação de risco e fluxo do paciente, ainda necessitam de padronização e adequação para garantir a qualidade e a dignidade do atendimento.

Frente a esse cenário, deixo claro que o **endosso ao posicionamento adotado pela área técnica especializada**, que estorna os valores glosados para a conta da saúde, concluindo que o índice de aplicação alcançou **13,82%**, não significa reconhecer uma boa gestão da saúde. Na verdade, há muito a ser melhorado e, sob minha ótica, essa melhoria deve começar pela transparência e observância aos mandamentos legais.

APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO E FUNDEB

A auditoria na gestão estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em 2024 focou no cumprimento dos dispositivos constitucionais (Art. 212 e 212-A CF, Art. 255 e 217-A CE) e legais (Art. 73 LDB, LRF) na prestação de contas dos recursos públicos.

De acordo com o relatório emitido, a gestão estadual apurou inicialmente um percentual de **34,40%** de aplicação da receita resultante de impostos e transferências em **MDE** para o exercício de 2024, considerando-se os gastos inativos. Com a exclusão desta despesa, a aplicação corresponderia a **27,05%** da receita resultante de impostos.

No entanto, a DCG identificou R\$ 533,34 milhões em deduções que deveriam ter sido efetuadas na apuração da aplicação mínima, sendo R\$ 494,7 milhões provenientes do Tesouro Estadual e R\$ 38,6 milhões do Fundeb, a saber:

- gastos com Serviços de Vigilância e Segurança (R\$ 385.326 mil);
- despesas com Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP (R\$ 147.987 mil), e
- ressarcimento de gratuidade de transporte de alunos originários de escolas municipais, federais e particulares (R\$ 34 mil).



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

Feitas as glosas, chegou-se ao índice de **26,79%** em MDE (sem inativos).

Quanto às duas primeiras deduções, endosso a posição da DCG. Porém, no tocante às despesas com vigilância e segurança, meu entendimento se alinha ao da área técnica especializada, que refuta a glosa pelos motivos já expostos no relatório deste parecer.

Concluo, assim, que a aplicação em MDE correspondeu a **26,98%**. Se incluídos os gastos com insuficiência financeira da SPPREV, o índice é elevado a **34,40%**.

Lembro que o cômputo de despesas com inativos é feito com base na Lei Complementar 1.333/2018:

Artigo 4º - Anualmente, o Estado aplicará 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, incluindo recursos de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Artigo 5º - Considerar-se-ão, para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, as despesas abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e aquelas destinadas a:

- I- gestão pedagógica da educação básica;
- II- manutenção e suporte da educação básica;
- III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;
- IV- programas de educação profissional e tecnológica. (grifei)

Embora eu entenda que essa regra seja manifestamente incompatível com o § 7º do artigo 212 da Constituição Federal – “§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no **caput** e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões” –, como anotado no parecer da área jurídica, o histórico jurisprudencial desta Corte inadmite a discussão do assunto enquanto pendente de decisão definitiva pelo STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.593/SP.

Ressalto, apenas, que talvez seja necessário empreender estudos sobre os impactos práticos e jurídicos das alterações promovidas pela Emenda Constitucional 55, de



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

27 de novembro de 2024, que agora prevê a aplicação mínima de **(i)** 25% da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências em MDE (art. 255, com a redação alterada) e **(ii)** mais 5% em despesas ou com educação ou com ações e serviços públicos de saúde.

Nesta oportunidade, soa plausível defender, por exemplo, que, tendo a EC 55/2024 entrado em vigor na data da sua publicação, ou seja, ainda em 2024, mesmo desconsiderados os gastos com inativos na aplicação em MDE, tem-se por atendido o artigo 255 da Constituição Estadual, com o novo limite de 25%.

Aparentemente, a discussão passará a girar em torno dos 5% a que se refere o artigo 217-A da Constituição Paulista. Aliás, observo que, somados os excedentes aos 12% aplicados na saúde e aos 25% aplicados no ensino em 2024, não se alcança o patamar de 5%. Logo, se não computadas as despesas com inativos, a conclusão seria, agora, pelo descumprimento do art. 217-A da CE.

Em relação ao **FUNDEB**, conforme já relatado anteriormente, o Balanço Geral do Estado evidencia a aplicação de **99,30%** no exercício de 2024, dos quais **86,35%** foram destinados à remuneração dos profissionais da educação básica.

A DCG identificou que R\$ 569,14 milhões inscritos em Restos a Pagar com recursos do FUNDEB não foram pagos até 30/04/2025, e observa que:

O art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020 permite que 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta do Fundeb, inclusive relativos à complementação da União, possam ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Em virtude da necessidade de abertura de crédito adicional, depreende-se que é para novas despesas, não para os valores inscritos em restos a pagar de exercícios anteriores, que já foram empenhados.

Com efeito, interpreta-se como utilizados os recursos do Fundeb que foram empenhados, não justificando a dedução do que não foi pago até 30/04 no cálculo da aplicação mínima em MDE.



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

Entretanto, ante a possibilidade de entendimento diverso, identificou-se o montante de R\$ 569.149 mil inscritos em Restos a Pagar não pagos até 30/04/2025 dos R\$ 26.819.200 mil empenhados em 2024.

O entendimento diverso a que faz referência é explicado na Nota de Rodapé 19 do relatório juntado no Acessório 2:

No parecer das Contas do Governador de 2021 constou a recomendação: “1.3.2 - Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do FUNDEB, os valores empenhados mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte.” (TC-004345.989.21) No entanto, no parecer das Contas do Governador de 2022, a recomendação não se manteve (mesmo com a existência de glosa), contando ainda com manifestação do relator em notas taquigráficas de que “(...), a última glosa referente ao FUNDEB está relacionada a um percentual inferior a 0.3% do total de recursos do Fundo e diz respeito a valores inscritos em restos a pagar, que, novamente, com a devida vênia, todos esses recursos foram empenhados no prazo legal, o que, nos termos da Lei 4.320, com todo o respeito, determina que sejam considerados como utilizados”.

A área técnica especializada afirma que, diante da aplicação de 99,30%, haveria uma parcela diferida de R\$ 189.511 mil, correspondente a 0,70%. Entretanto, consultando os autos, não localizou a comprovação da aplicação desse saldo residual no primeiro quadrimestre de 2025.

De minha parte, não encontrei informação sobre se os R\$ 189.511 mil estariam abrangidos no valor de R\$ 569,14 mil inscritos em Restos a Pagar e não foram pagos até 30/04/2025.

O parecerista técnico trata esses valores de forma segregada. No tocante ao **primeiro**, sugere a relevação do descumprimento do art. 25, § 3º, da Lei 14.113/2020, apoiado na jurisprudência desta Corte, que assim tem decidido “...quando a deficiência corresponde a um pequeno valor comparado ao total comprovadamente aplicado, sem prejuízo da determinação à Administração para que aplique o valor faltante em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício subsequente ao trânsito em julgado do respectivo parecer.” (grifei). Em relação ao **segundo**, afirma que deveria ter sido aplicado no primeiro quadrimestre de 2025, mas *considerando o princípio da segurança jurídica, acompanha a*



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

ponderação da ilustre DCG, deixando de propor, nesta ocasião, a glosa dos Restos a Pagar não quitados do FUNDEB (R\$ 569.149 mil), diante da decisão precedente proferida sobre as contas do Governador no exercício de 2021 (TC-4345/989/21) e de 2022 (TC-5128/989/22).

Concordo com o posicionamento da área técnica, até porque não se trata de valores expressivos, sobretudo se comparados ao total aplicado de recursos do FUNDEB: R\$ 26.819.206 mil.

Ressalto, além disso, não tive êxito na tese defendida com veemência – em mais de um parecer sobre as contas do governo do estado – sobre o que se deve considerar como “utilizado” no âmbito da aplicação de recursos do FUNDEB. Embora os argumentos tenham sido suscitados no contexto dos repasses às APMs, e não de restos a pagar não pagos, o cerne da discussão é o mesmo: se o mero repasse ou empenho são ou não suficientes para atender à determinação legal.

Desta feita, não faço objeções à solução proposta pela área técnica, mas deixo registrada minha insatisfação com a qualidade da aplicação no ensino.

Também neste aspecto, a gestão de pessoal se mostra um gargalo significativo, impactando diretamente a qualidade do ensino e a aplicação dos recursos:

- **Excesso de Professores Temporários:** A rede estadual aumentou o percentual de professores temporários para 52,6%, superando o limite de 10% estabelecido pelo Plano Nacional de Educação (PNE). Há uma recomendação para estabelecer estratégia visando adequar esse percentual. A dependência excessiva de professores temporários pode afetar a continuidade pedagógica e o vínculo com a comunidade escolar.
- **Qualificação Docente Inadequada:** 39,7% dos docentes que atuam no ensino médio não possuem formação superior na mesma área da disciplina que lecionam. Medidas são propostas para atribuir aulas a docentes com formação adequada. A falta de qualificação específica compromete a qualidade do ensino nas diferentes disciplinas.



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

- **Ausência de Profissionais Especializados:** O programa Conviva SP, que visa promover escolas seguras e inclusivas, enfrenta dificuldades devido à ausência de serviço social e vagas ociosas de professores orientadores de convivência. Há uma demanda não satisfeita de atendimento educacional especializado em sala de recursos, e fragilidades na gestão de pessoal em áreas críticas para a inclusão. Há a necessidade de elaborar um planejamento das reais necessidades de servidores da educação para os próximos anos.

A deficiência e/ou inadequação do quadro de pessoal limita a capacidade do sistema de ensino de entregar a política pública de forma eficaz, mesmo que os recursos para pessoal (MDE) estejam sendo aplicados.

Demanda críticas, igualmente, as pendências relacionadas à infraestrutura física das escolas da rede estadual:

- **Expansão da Acessibilidade Negligenciada:** A expansão da acessibilidade foi negligenciada pelas metas de intervenções de infraestrutura física. A auditoria constatou que ainda há muito a ser feito para alcançar a universalidade da acessibilidade na rede estadual. Milhares de alunos com deficiência física e visual continuam encontrando barreiras no ambiente escolar. O ritmo das obras sugere que o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para acessibilizar todas as escolas até 2029 dificilmente será cumprido. Há desconformidades com os critérios da NBR 9050 em rampas, escadas e corrimãos. A acessibilidade das rotas dentro das escolas é um problema.
- **Falta de Reposição de Material:** 89,28% das escolas estaduais (da meta) não tiveram reposição de material permanente, de consumo e serviços atendida. Isso impacta as condições básicas de funcionamento das unidades escolares.

Quanto à qualidade do ensino e resultados de aprendizagem, saliento os seguintes achados:

- **Desempenho Médio e Baixo no SARESP:** Os resultados do Saresp 2024 indicaram que, apesar da melhora em relação a 2023, o desempenho dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio manteve-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

se predominantemente médio e baixo. Houve uma queda progressiva nos resultados à medida que avança a escolaridade.

- **Indicador de Evasão:** A taxa média de evasão dos estudantes no ensino médio da rede estadual não atingiu a meta. Há um indício de população em idade escolar (do ensino médio) fora da escola.

- **Gargalos na Educação Profissional:** O Programa Educação Profissional Paulista apresenta gargalos estruturais que limitam sua eficácia, com dificuldades na conversão do interesse estimado em matrículas efetivas e na oferta de cursos.

Estes achados evidenciam um desalinhamento entre o volume de recursos aplicados em MDE e os resultados efetivos na aprendizagem e permanência dos estudantes, sugerindo que a aplicação não está sendo suficientemente estratégica ou eficiente.

A implementação das políticas educacionais, especialmente a de inclusão, é dificultada por lacunas na coordenação e articulação:

- **Ausência de Colaboração Formal com Municípios/União:** Há risco de a gestão estadual não alcançar metas do Plano Estadual de Educação (PEE) devido à ausência de ações formalmente estabelecidas para atuação em regime de colaboração com Municípios ou com a União, especialmente onde o cumprimento da meta depende de outros entes. O Sistema Estadual de Educação e a Instância Permanente de Negociação não foram instituídos.

- **Falta de Articulação Intersetorial:** Não existem medidas intersetoriais formalizadas entre as pastas de Educação e de Saúde, ou entre Diretorias de Ensino e equipamentos de saúde locais, para promover a inclusão de estudantes com deficiência, dificultando o diagnóstico e intervenção precoces e a atuação integrada de políticas públicas. Isso contraria a Lei Brasileira de Inclusão e a própria Política de Educação Especial de São Paulo.

- **Falta de Orientação Formal para Encaminhamento Pedagógico:** Não foi identificada orientação padronizada e formalmente adotada pela Seduc para o encaminhamento de alunos, a partir de observações em sala de aula, para a realização de Avaliação Pedagógica Inicial (API). A ausência dessa orientação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica

formal compromete a identificação e o atendimento precoce de potenciais alunos da Educação Especial sem laudo médico.

Essas falhas na coordenação e na implementação de políticas, sobretudo a falta de articulação intersetorial, minam a efetividade da aplicação dos recursos e dos esforços para garantir um sistema educacional verdadeiramente inclusivo.

O panorama da aplicação de recursos no ensino, sob a ótica dos achados apresentados, sugere que o foco estratégico da gestão pública deve ir além do cumprimento formal dos percentuais de MDE e FUNDEB (que, aliás, não ocorreu, já que a parcela diferida não foi aplicada no primeiro quadrimestre). Embora o volume financeiro possa estar conforme a legislação em termos agregados, a efetividade da política educacional é severamente comprometida por desafios sistêmicos e gerenciais.

A insuficiência e inadequação do quadro de pessoal, a precariedade da infraestrutura física (especialmente no que tange à acessibilidade), os resultados modestos de aprendizagem e as lacunas na articulação intersetorial e na implementação de políticas específicas (como a Educação Especial e a Educação Profissional) criam um cenário onde os recursos, embora aplicados, podem não estar gerando o impacto social e educacional desejado. A falta de transparência em certos processos financeiros e o risco de perda de recursos adicionais agravam este quadro.

ANÁLISE DAS RENÚNCIAS DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS

A renúncia de receitas, tema complexo e de longo histórico de fiscalização desde 2017, continua a apresentar fragilidades, principalmente na mensuração e na avaliação de efetividade.

Em suma, a gestão da renúncia de receitas no Estado de São Paulo padece de falhas estruturais significativas que vão desde a falta de justificativa técnica robusta na decisão inicial de conceder o benefício (análise "ex-ante"), passando pela incapacidade de medir seu impacto real e efetividade posterior (mensuração e análise "ex-post"), até a



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

ausência de transparência adequada e controle eficaz sobre quem se beneficia e em que medida. A concentração de benefícios, o usufruto por devedores do Estado e a concessão sem base legal clara na LDO são achados que, juntos, desenharam um quadro de risco fiscal e de governança, sugerindo que os recursos públicos, na forma de renúncia fiscal, podem não estar sendo alocados de maneira ótima, equitativa ou plenamente em conformidade com os princípios de responsabilidade fiscal e interesse público. A resistência em divulgar dados individualizados dos beneficiários, sob a alegação de sigilo fiscal, é um obstáculo à transparência e à *accountability* que já foi flexibilizado pela legislação federal e contestado judicialmente.

Deixo de me aprofundar nos temas porque já houve a devida abordagem pelas áreas econômico-financeira e técnico-jurídica, que acompanho na íntegra, salientando que a correção dessas deficiências é fundamental não apenas para a conformidade legal, mas para garantir que os benefícios fiscais sirvam efetivamente como ferramentas de política pública para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, com objetivos claros, resultados mensuráveis e transparência perante a sociedade.



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

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, bem como das ponderações lançadas nos pareceres das Assessorias Técnicas especializadas, manifesto-me pela emissão de **parecer favorável às Contas do Governador** do exercício de **2024**, com **ressalvas** pertinentes às desordens contábeis, às injustificadas alterações das metas fiscais, ao imobilizado, aos benefícios fiscais/renúncias de receitas, à gestão da previdência, aos precatórios e à não aplicação da parcela diferida do FUNDEB no primeiro quadrimestre.

À apreciação de Vossa Excelência.

ATJ, 16 de maio de 2025.
