



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

PROCESSO: TC-005174.989.24-4

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE
SÃO PAULO

GOVERNADOR: SR. TARCÍSIO GOMES DE FREITAS

EXERCÍCIO: 2024

RELATOR: CONSELHEIRO DR. DIMAS RAMALHO

Excelência,

Trata-se das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2024.

Alcança esse Balanço os Poderes Executivo¹, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública e deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 709/93².

Tramitam em conjunto com estes autos os processos eletrônicos de acompanhamento “Acessório 2 – Aplicação no Ensino” – TC-008874.989.24-7, “Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal” – TC-008875.989.24-6, “Acessório 4 – Aplicação na Saúde” - TC-008876.989.24-5, “Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira” - TC-008877.989.24-4, além das “Fiscalizações Operacionais” – TCs 024143.989.24-2, 024150.989.24-2, 024151.989.24-1, 024155.989.24-7 e 024156.989.24-6.

¹ Abrangendo, nesse caso, as Contas das Administrações Direta e Indireta, incluídas as empresas estatais dependentes.

² Art. 23. [...]

§ 1º - As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas.

A Diretoria de Contas do Governador – DCG apresentou minudente relatório, no qual consignou informações relativas à execução orçamentária, à gestão das contas e ao cumprimento das regras constitucionais e legais, além da importante e imprescindível Fiscalização Operacional (evento nº 153), as quais foram endossadas pelo i. Diretor Técnico do DSF-I, que opinou pela emissão de Parecer Prévio Favorável às contas em análise, com as propostas de recomendações/determinações e encaminhamentos efetuadas pela Diretoria de Contas do Governador no item XVI do relatório (evento nº 155).

A ATJ, por suas Assessorias Técnicas das áreas de Economia, Cálculos e Jurídica e i. Chefia, manifestou-se pela aprovação das Contas em apreço, tendo a Assessoria Técnica da área de Economia destacado, como Ressalvas, os desacertos relacionados às Demonstrações Contábeis e à Renúncia de Receitas, assim como a i. Chefia de ATJ, que, em complemento, também considerou merecer ser objeto de Ressalvas as injustificadas alterações das metas fiscais e as falhas relacionadas ao imobilizado, à gestão da previdência, aos precatórios e à não aplicação da parcela diferida do FUNDEB no primeiro quadrimestre (evento nº 167).

É a síntese do que considero essencial.

Passo a opinar.

Excelência, principio minha análise pelas **Peças de Planejamento**, destacando corresponder o exercício em exame ao primeiro ano de vigência do Plano Plurianual 2024/2027³, que estabeleceu diretrizes e objetivos estratégicos do governo para os próximos quatro anos, ao passo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2024⁴ e a Lei Orçamentária Anual – LOA/2024⁵ abalizaram a estruturação do planejamento fiscal do governo e o orçamento do exercício em exame.

Sobre a matéria, primeiramente, ressalto que esta Casa tem dedicado especial atenção ao tema, tendo a DCG, em exercícios anteriores, procedido a análises que identificaram diversos desacertos nas peças orçamentárias.

³ Lei Estadual nº 17.898, de 09/04/2024 – DOE de 11/04/2024.

⁴ Lei Estadual nº 17.725, de 19/07/2023 – DOE de 24/07/2023 (Republicação) e 18/12/2023 (Partes vetadas).

⁵ Lei Estadual nº 17.863, de 22/12/2023 – DOE de 28/12/2023 (Retificação).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Com relação às Contas de 2023, houve ressalva em relação à “*instabilidade no regramento pertinente à fixação e execução de metas fiscais*”, como consignado, *ipsis litteris*, no Parecer exarado no TC-005272.989.23-7, que também assentou as seguintes recomendações relacionadas ao tema, *in verbis*:

1. Quanto ao planejamento:

1.1. Revise a classificação orçamentária funcional programática das despesas destinadas à Educação de Jovens e Adultos - EJA, segregando a informação por subfunções específicas, da forma preconizada pela Lei nº 4320/64 e Portaria da Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia (SOF/SETO/ME) nº 42 de 14/04/1999.

1.2. Aprimore o planejamento orçamentário, mediante análises detalhadas dos programas e o adequado uso do histórico de dados, antes de produzir a peça orçamentária.

1.3. Limite as revisões orçamentárias e as mudanças estruturais durante a execução do planejado aos casos de estrita necessidade.

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

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

1.6. Aperfeiçoe os procedimentos de monitoramento e avaliação dos dados de interesse contábil, a fim de impedir divergências entre aqueles reportados e os mantidos em registros internos.

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

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

1.12. Quanto ao Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO:

1.12.1. Agregue memória e metodologia de cálculo, bem como apresente justificativas em caso de alteração das metas fiscais.

1.12.2. Detalhe a composição da receita decorrente da alienação de ativos e, separadamente, a evolução do patrimônio líquido do ente estatal e o do regime de previdência próprio.

1.12.3. Inclua o Demonstrativo de Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS e o de Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

1.13. Dê maior abrangência ao Anexo de Riscos Fiscais contido na LDO, de maneira que ele contenha a análise de todos os eventos que possam afetar as contas públicas, incluindo passivos contingentes e outros riscos; descreva as medidas por serem tomadas, em caso de concretização dos riscos; estime os recursos necessários para tanto; e respeite as diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional para garantia de transparência e precisão.

1.14. Incorpore no Anexo de Metas e Prioridades previsto na LDO metas específicas e quantificáveis para cada ação e programa; destaque as áreas ou programas prioritários para o governo; detalhe as ações que serão realizadas para alcançar as metas estabelecidas; dê transparência à alocação dos recursos, os quais devem estar integrados ao processo orçamentário; e defina mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Em que pese a edição de novo PPA, observo que as peças de planejamento acima aludidas ainda reproduziram deficiências constatadas nas respectivas peças de exercícios anteriores no que concerne à sua forma e conteúdo.

Relativamente ao **PPA 2024/2027**, a DCG informou que, em análise comparativa às metas definidas na LOA/2024 com as do PPA 2024-2027, constatou-se que dos 102 programas analisados, 47 possuem metas divergentes, conforme ilustrado no Apêndice B – Comparativo PPA, LDO e LOA⁶. E sob a análise do disposto no art.

⁶ Evento nº 153.3, páginas 696 a 700 do arquivo, do TC-005174.989.24-4.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

11 da LOA/2024⁷, verificou-se que 43 dos 102 programas estão em desacordo com o estabelecido no referido artigo.

Nesse sentido, verificou-se que, a despeito dos esforços do Órgão de Planejamento na elaboração, monitoramento e avaliação do PPA 2024-2027, foram identificadas inconsistências significativas que afetam o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período, como, por exemplo, discrepâncias entre os resultados obtidos e as metas planejadas, com alguns programas apresentando resultados muito superiores ou significativamente inferiores às metas estipuladas.

Além disso, observou-se falta de alinhamento entre os indicadores de resultados e os planos iniciais, o que sugere uma compreensão inadequada de como as ações impactam as condições sociais, podendo levar a revisões estratégicas inadequadas ou à complacência, supondo que os objetivos estão sendo atingidos quando, na verdade, variáveis não consideradas podem estar influenciando os resultados.

A existência de dificuldades no redirecionamento de estratégias devido a dados não confiáveis ou que não refletem a realidade também foi destacada, o que pode perpetuar ineficiências e exacerbar problemas existentes.

Como bem ressaltado pela DCG, os achados acima aludidos revelam a necessidade de elaboração de indicadores consistentes e metodologias de cálculo bem definidas e seguidas, a fim de que os objetivos sejam alcançados de forma efetiva e eficiente.

Outrossim, no monitoramento e avaliação do PPA 2024-2027, a DCG identificou desvios na execução dos programas, indicando problemas na precisão das previsões orçamentárias e na eficiência da implementação das políticas, além da necessidade de mudanças estruturais e revisões orçamentárias, mesmo no primeiro ano do PPA, demonstrando uma gestão reativa, o que compromete a continuidade e eficácia dos programas.

⁷ Artigo 11 - As metas dos indicadores de resultado de programa e de produto presentes nos quadros que integram esta lei, correspondem às metas previstas para o ano 2024 constantes do Projeto de Lei que institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Ainda, observou-se que a falta de um sistema de avaliações contínuas e estruturadas impede que as experiências e dados coletados influenciem o planejamento dos ciclos futuros do PPA, evidenciando uma deficiência crítica na gestão de informações.

Quanto à **LDO/2024**, a DCG efetuou minuciosa análise aos seus Anexos de Metas Fiscais, Riscos Fiscais e Metas e Prioridades, tendo verificado a existência de desacertos que, em parte, foram solvidos na LDO/2025 (Lei Estadual nº 17.990, de 23/07/2024), mormente no que se refere ao alinhamento às diretrizes do Manual de Demonstrativo Fiscais – MDF, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Inicialmente, no que tange ao Anexo de Metas Fiscais, verificou-se a repetição de previsão de reprogramação de metas de resultados nominal e primário⁸, cuja materialização, ressalte-se, foi observada pela DCG na instrução ocorrida no Acessório 3 – Lei de Responsabilidade Fiscal (TC-008875.989.24-6).

Como exposto alhures, trata-se de aspecto que foi objeto de ressalva no Parecer das Contas de 2023, demandando a sua correção, pois, maiores atenção e urgência por parte do Governo do Estado.

Com efeito, ainda que não tenha comprometido a higidez das Contas em exame, o procedimento em questão prejudica a compatibilidade entre a LDO e a LOA e a verificação do atendimento ao disposto no art. 9º da LRF⁹.

⁸ Artigo 60 - As metas do resultado primário e resultado nominal, para o exercício de 2024, estabelecidas na forma do Anexo I - Metas Fiscais, da Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023, ficam reprogramadas de acordo com o demonstrativo constante do Anexo que integra esta lei.

Parágrafo único - Os valores das metas de que trata o "caput" deste artigo poderão ser revistos em Anexo do projeto de lei da proposta orçamentária para 2025, devidamente justificados, considerando o cenário econômico-financeiro da ocasião.

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

§ 1º. No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

§ 3º. No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Para reforçar a relevância do tema, ainda, trago à colação a seguinte observação efetuada no r. Voto do Parecer das Contas de 2023 (TC-005272.989.23-7), *in verbis*:

As metas de resultados fiscais estabelecidas em lei de diretrizes orçamentárias não deveriam, em princípio, sofrer alteração, sobretudo ao longo do período de execução da lei orçamentária anual cuja aprovação as levou em consideração.

Admitir o contrário poria em risco o propósito do legislador que as previu como elemento essencial à garantia de sustentabilidade para a trajetória da dívida pública.

No tocante ao Demonstrativo de Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais, apurou-se que a LDO/2024 não apresentou de forma detalhada as informações requeridas no art. 4º, § 2º, inciso II, da LRF¹⁰, em prejuízo à avaliação da consistência e viabilidade das metas e à transparência. Sem embargo, verificou-se que a LDO/2025 passou a compatibilizar o referido Demonstrativo com as diretrizes do MDF, detalhando a memória de cálculo e a metodologia aplicada às rubricas correspondentes.

Outrossim, a DCG destacou que o Demonstrativo de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior também restou aperfeiçoado e compatibilizado em sua forma com o MDF na LDO/2025, tendo permanecido, contudo, o procedimento de reprogramação das metas do exercício em curso, razão pela qual, na companhia da DCG, considero pertinente propor sejam realizados estudos sistemáticos das metas fiscais previstas e de quais fatores levaram a eventual descumprimento.

§ 4º. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (Redação dada pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

§ 5º. No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

¹⁰ Art. 4º. [...]

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

[...]

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Quanto ao Demonstrativo de Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores, verificou-se que apenas a partir da LDO/2025 ele passou a ser apresentado em conformidade com o MDF, sob o aspecto formal.

Relativamente ao Demonstrativo da Evolução do Patrimônio Líquido, constatou-se que a LDO/2024 não segregou de forma clara o patrimônio líquido da Administração Pública e dos Regimes de Previdência, na forma regulamentada pelo MDF, o que, sob o aspecto formal, só veio a ocorrer na LDO/2025.

O Demonstrativo de Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos também apresentou deficiências na LDO/2024, tendo deixado de fornecer uma análise detalhada das receitas realizadas oriundas da alienação de ativos, concentrando-se na aplicação desses recursos no grupo de despesas de capital, o que igualmente foi corrigido na LDO/2025, que passou a detalhar as Receitas Realizadas e as Despesas Executadas, em conformidade com o MDF.

No que tange ao Demonstrativo de Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS, a DCG assinalou que a LDO/2025 passou a apresentar o demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do RPPS, porém, atendendo de forma parcial o art. 4º, § 2º, inciso IV, da LRF¹¹ e o MDF, já que não apresentou, no fundo em repartição (plano financeiro), a receita de contribuições patronais de forma segregada em Ativo, Inativo e Pensionista, nem identificou o saldo financeiro do exercício.

Outro demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais que, como destacado pela DCG, passou a ser apresentado em conformidade com o MDF apenas na LDO/2025 foi o de Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter

¹¹ Art. 4º. [...]

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

[...]

V - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial.

Continuado, não se observando na LDO/2024, pois, o cumprimento integral do art. 4º, § 2, inciso V, da LRF¹² e das diretrizes estabelecidas no MDF.

Quanto ao Anexo de Riscos Fiscais, a LDO/2024 também apresentou demonstrativos em desconformidade com as diretrizes estabelecidas no MDF, pois apesar de segregar adequadamente os riscos, abrangendo aspectos macroeconômicos, administração da dívida pública, parcerias público-privadas (PPP) e passivos contingentes, apenas uma parcela dos riscos associados aos passivos contingentes foi devidamente quantificada. Ademais, verificou-se que os demais riscos expostos carecem de estimativas quantitativas claras e de medidas de mitigação detalhadas, comprometendo a precisão e a eficácia da análise de riscos fiscais.

Ainda em relação a esse demonstrativo, a DCG anotou que mesmo a LDO/2025 apresentou deficiências, tendo se equivocado na estimativa de impacto de um processo individualizado publicado, classificado como risco provável, com montante quase 81 vezes maior do que o valor posteriormente revisado.

No que concerne à **LOA/2024**, digna de registro a anotação efetuada pela DCG acerca da fixação de despesas orçamentárias em valores irrisórios, (ex.: R\$ 10,00) em ações orçamentárias que, dentro do exercício, foram atualizadas, com respectiva execução orçamentária (despesas empenhadas) que variaram de R\$ 500 mil a R\$ 218 milhões, em desrespeito ao princípio da universalidade estabelecido no art. 2º da Lei Federal nº 4.320/1964¹³.

A par disso, conquanto tenha discorrido sobre tal aspecto de forma delimitada no exame da matéria “Saúde”, a DCG destacou que as previsões contidas no art. 6º da LOA¹⁴ c.c. § 1º do art. 23 da LDO¹⁵ não implicaram o cumprimento integral

¹² Art. 4º. [...]

§ 2º. O Anexo conterá, ainda:

[...]

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

¹³ Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

¹⁴ Artigo 6º - Os recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES, da Secretaria da Saúde, na forma prevista na Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2024, serão executados:

do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 141/2014¹⁶, porquanto as aludidas disposições da LOA e da LDO retiraram do gestor do Fundo Estadual de Saúde a competência de “gestão” dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, que deixou de executar e gerir as despesas realizadas quando transferiu dotações para outras unidades, vinculadas ou não à Secretaria da Saúde, deixando de ter controle e responsabilidade sobre os procedimentos de empenho, liquidação e pagamento da despesa realizada.

A propósito, nas instruções das matérias “Saúde” e “Ensino” também houve relatos de deficiências envolvendo as peças de planejamento, consoante delimitado nos relatórios de fiscalização de conformidade das gestões de saúde e ensino produzidos nos TCs 008876.989.24-5 e 008874.989.24-7, para os quais me reporto.

Outrossim, destaco que na instrução da Auditoria sobre Gestão de Pessoal, a DCG verificou o não alcance das metas estabelecidas no PPA 2024-2027 relativamente aos indicadores “NÚMERO DE SERVIÇOS DE RECURSOS HUMANOS DISPONIBILIZADOS NO APP SOUSP.GOV.BR (unidade)” e “PERCENTUAL DAS CLASSES/CARREIRAS ADMINISTRATIVAS DO ESTADO REVISADAS (%)”.

Por fim, ressalto que no laudo da Fiscalização Operacional intitulada “Auditoria Operacional sobre Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da Concessão de Crédito e Microcrédito”, tratada no TC-024150.989.24-2, a DCG registrou a existência de descompasso entre metas previstas

I - pelas unidades da administração direta da Secretaria da Saúde, conforme programação demonstrada no Anexo I desta lei, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES, na qualidade de unidade orçamentária gestora, providenciar a transferência das correspondentes dotações, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa;

II - pelas unidades orçamentárias da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e que realizem ações de saúde, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES providenciar as transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa.

¹⁵ Art. 23. [...]

^{§ 1º} - Para efeito do disposto no artigo 14 da Lei Complementar federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, os recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, excetuados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas da Secretaria da Saúde, estarão alocados no Fundo Estadual de Saúde, que é a unidade orçamentária gestora desses recursos.

¹⁶ Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

nas diferentes peças orçamentárias, referentes ao Programa 1049, que não foram atingidas em 2024, denotando deficiências e necessidade de aprimoramento do planejamento e definição de indicadores.

Já no relatório da Fiscalização Operacional que versou sobre o “Programa Estadual de Concessões de Rodovias”, analisada no TC-024155.989.24-7, a DCG assinalou que o PPA 2024-2027 não apresenta capítulo ou seção atinente a projetos de investimentos voltados ao setor de logística e transporte, a despeito de sua relevância.

Nesse ponto, rememoro que apontamentos da espécie não se restringem ao exercício em exame ou ao anterior, mas têm sido recorrentes nas fiscalizações realizadas pela DCG, tendo o Parecer sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5) consignado determinação à Secretaria da Fazenda e Planejamento para que, *ipsis litteris*, “aprimore a designação dos indicadores e metas contidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com designação de valores mais coerentes com a realidade dos exercícios de referência”.

A par disso, na instrução das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), a DCG apurou a existência de desacertos em análise amostral para avaliação e acompanhamento dos resultados dos Programas e Ações aprovados por meio do Plano Plurianual durante o aludido exercício, os quais ensejaram a emissão de recomendação à Secretaria de Projetos, Orçamento e Gestão, no respectivo Parecer, para que, *in verbis*, “proponha indicadores de medição de resultados de programas e de produtos ou ações, primando por sua adequação, coerência entre resultados de indicadores e metas e pelo equilíbrio entre a execução física e a orçamentária, mantidas sob permanente vigilância”, com a ponderação, ainda, de que “a coerência entre resultados de indicadores e metas e o equilíbrio entre a dotação orçamentária destinada e a meta a ela associada são de extrema importância para um orçamento veiculado e divulgado como sendo orientado por resultados”.

Referentemente às Contas de 2022 (TC-005128.989.22-5), procedeu-se à análise da coerência e adequabilidade, bem como do equilíbrio entre a execução orçamentária e física dos Programas e respectivos Produtos, de modo a verificar o atendimento das recomendações referidas no parágrafo anterior, com constatação de

deficiências que, ao final, ensejaram a emissão da seguinte recomendação consignada no Parecer de referidas Contas, *in verbis*:

2.2 Avaliação de desempenho orçamentário

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

Posto isso, tendo em perspectiva as retromencionadas falhas verificadas no PPA, na LDO e na LOA e considerando sua relevância, haja vista a imprescindibilidade da realização de adequado planejamento orçamentário para a garantia da boa governança, da *accountability* e da responsabilidade na gestão fiscal a que se refere o art. 1º, § 1º, da LRF¹⁷, além de propor a reiteração de recomendações de exercícios anteriores não atendidas, como disposto alhures, corroboro as propostas de recomendações acerca da matéria ora efetivadas pela DCG em seu relatório de instrução, para o qual me remeto, além de considerar que o tema merece ressalvas.

As Emendas Parlamentares Impositivas e Transferências Voluntárias foram mais uma vez objeto de monitoramento pela DCG, conforme item III de seu relatório.

Mas antes de tratar dos achados relacionados a esse tema, rememoro que as Emendas Parlamentares Impositivas derivam de propostas feitas por parlamentares ao projeto de lei orçamentária. Por se incorporarem ao orçamento, são de cumprimento obrigatório e devem ser distribuídas de forma igualitária e transparente, lhes reservando

¹⁷ Art. 1º. [...]

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

a Constituição Estadual, em seu art. 175, um percentual correspondente à 0,45% da Receita Corrente Líquida apurada no exercício imediatamente anterior. Por não integrarem a receita do Município beneficiado, os recursos destinados com base nessa modalidade não são dedutíveis da Receita Corrente Líquida do Governo do Estado, integrando-a para todos os fins.

Por sua vez, as Transferências Voluntárias, antes denominadas Demandas Parlamentares ou Emendas Voluntárias, constituem recursos destinados a Municípios ou Entidades por parlamentares durante a execução orçamentária e não se incorporam ao orçamento público, razão pela qual não são de execução obrigatória.

Passando primeiramente à análise das **Emendas Impositivas**, e sem olvidar que por força do que prescreve o § 6º do artigo 175 da Constituição do Estado de São Paulo, mais de 50% do total de recursos dessa natureza deve ser destinado a ações e serviços públicos da área da Saúde, além do cumprimento desse mínimo, a DCG identificou ter havido uma suplementação correspondente a 0,33% nas dotações iniciais, que passaram a totalizar R\$ 1.042.148.035¹⁸.

Comparando entre si as três ações que compõem o programa orçamentário '5125 – Desenvolvimento de ações decorrentes de emendas parlamentares', depreende-se que somente aquelas relativas à Saúde tiveram dotação superior ao final do exercício, passando de R\$ 576.713.117 para R\$ 677.625.341¹⁹, um aumento de aproximadamente 17,50%. A ação 2272 – AÇÕES DECORRENTES DE EMENDAS, EXCETO SAÚDE, ao contrário, teve sua dotação inicial diminuída em R\$ 97.459.434 (-21,10%)²⁰.

A partir dos dados apresentados nas peças orçamentárias e das informações disponibilizadas no Sigeo BI, como ilustrado na Tabela 14²¹, identificou também a DCG terem restado R\$ 38.393.981 em créditos não empenhados, o que

¹⁸ Vide 'Tabela 13 - Dotação Orçamentária', de fls. 55 do relatório de fiscalização.

¹⁹ Valor correspondente à somatória das dotações relativas às ações 26580000 - TRANSFERENCIAS ESPECIAIS A MUNICIPIOS e 62730000 - ACOES DE SAUDE DECORRENTES DE EMENDAS, especificadas na 'Tabela 13 – Dotação Orçamentária', de fls. 55 do relatório de instrução. A primeira ação citada, 2658 – Transferências Especiais a Municípios, foi identificada como relacionada à Saúde por sua descrição no Anexo II da LOA.

²⁰ Vide 'Tabela 13 – Dotação Orçamentária', de fls. 55 do relatório de instrução.

²¹ 'Tabela 14 - Execução Orçamentária', de fls. 56 do relatório da DCG.

representa uma não execução do valor total autorizado e, conseqüentemente, possível descumprimento à obrigatoriedade prevista no § 8º do art. 175 da Constituição Estadual²², falha que eventualmente pode ser afastada se presente qualquer dos impedimentos de ordem técnica de que trata o art. 32 da LDO 2024²³.

Anote-se que o Governo não apresentou justificativas técnicas para o não empenhamento do valor correspondente à totalidade das Emendas Impositivas autorizadas.

²² Art. 175. [...]

§ 8º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

²³ Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024 (Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023):

Artigo 32 - O disposto no § 8º do artigo 175 da Constituição do Estado não impõe a execução de despesa no caso de impedimento de ordem técnica.

§ 1º - Para os fins deste artigo entende-se como impedimento de ordem técnica a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obsta ou suspende a execução da programação orçamentária.

§ 2º - São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras identificadas em ato do Poder Executivo:

1. o descumprimento dos prazos de que tratam os incisos I, e IV do artigo 33;
2. a não apresentação, pelo beneficiário, nos prazos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no decreto de execução orçamentária e financeira, da documentação necessária à execução da programação decorrente da emenda parlamentar, após notificação encaminhada pelo órgão ou entidade da Administração Pública responsável;
3. a reprovação da documentação por inconsistência ou desconformidade com a legislação específica;
4. a não adoção de providências pelo Município beneficiário para a abertura de conta bancária para recebimento e movimentação de recursos oriundos de transferências especiais;
5. a desistência manifestada pelo beneficiário em receber os recursos oriundos da emenda parlamentar.
6. a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão ou entidade da Administração Pública estadual responsável pela execução da emenda parlamentar, nos casos em que for necessário;
7. a ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;
8. a não comprovação, por parte dos Municípios ou de entidades beneficiadas, quando for responsável pela administração do empreendimento após a sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e sua manutenção;
9. a não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros sejam suficientes para a conclusão do projeto ou de etapa útil, com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;
10. a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão ou entidade da Administração Pública estadual responsável pela execução da emenda parlamentar;
11. a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária; e
12. os impedimentos cujos prazos para superação inviabilizem o empenho dentro do exercício financeiro.

§ 3º - Não caracterizam impedimentos de ordem técnica:

1. alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira;
2. óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão ou entidade da Administração Pública estadual responsável pela execução;
3. alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir, pelo menos, uma unidade completa;
4. manifestação de órgão do Poder Executivo referente à conveniência do objeto da emenda.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

A execução obrigatória desses recursos ensejou também observação pela DCG sobre a necessidade de acompanhamento, quando do exame das Contas relativas ao período subsequente ao aqui tratado, dos créditos empenhados (R\$ 854.463.731) e não liquidados inscritos em Restos a Pagar (R\$ 149.290.323²⁴).

Outro apontamento a ser registrado, a divergência entre os valores extraídos do Sigeo e os disponibilizados no Portal da Transparência do Estado²⁵. No primeiro, consoante Tabela 14²⁶, consta registrado o pagamento de R\$ 825.055.074 em Emendas Impositivas, enquanto no referido Portal a informação disponibilizada é de que foram pagos R\$ 849.517.223²⁷.

Diverge também desses montantes a quantia indicada pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais em resposta enviada a esta Corte, R\$ 846.259.830, como detalhado na Tabela 15 (fls. 57 do relatório de instrução).

Referidas diferenças chamam a atenção para a necessidade de ajustes nos sistemas e informações prestadas pelo Estado, de forma a preservar não apenas a conformidade nos relatórios disponibilizados, mas também garantir que os gestores possam trabalhar com dados fidedignos e, em função disso, proponho **recomendação** ao Governo do Estado sobre a questão.

Outra modalidade de Emenda Impositiva são as Transferências Especiais do Estado para os Municípios Paulistas, reguladas pelo art. 175-A, I, da Constituição Estadual, e conhecidas como 'Emendas Pix'.

Os recursos derivados dessas Transferências Especiais, como previsto no dispositivo constitucional acima indicado, são repassados diretamente aos Municípios beneficiados, sem necessidade de celebração de convênio, devendo ser aplicados em programações finalísticas de competência do Poder Executivo destinatário. As quantias

²⁴ Valor inscrito em restos a Pagar Não Processados, conforme 'Tabela 16 – Inscrições e cancelamento de Restos a pagar', de fls. 58.

²⁵ Endereço eletrônico: <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/EmendasParlamentares>.

²⁶ 'Tabela 14 - Execução Orçamentária', de fls. 56 do relatório de instrução.

²⁷ Vide 'Figura 20 - Portal de Transparência das emendas impositivas 2024', de fls. 56 do relatório da DCG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

transferidas a esse título somaram R\$ 79.856.840²⁸ em créditos empenhados, liquidados e pagos, não restando qualquer saldo inscrito em Restos a Pagar.

No que concerne às **Transferências Voluntárias**, que devem seguir os procedimentos previstos no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal²⁹, de acordo com informações divulgadas no Portal de Transferências Voluntárias 2024 – Deputados Estaduais, foram destinadas 2.509 Emendas desse tipo aos Municípios Paulistas, totalizando R\$ 1.451.520.387. O valor efetivamente pago, entretanto, correspondeu a 1.325 propostas autorizadas (52,81% do total de 2.509 Emendas) e somou R\$ 936.155.000 (64,50% do total destinado de R\$ 1.451.520.387).

Sobre essas Transferências, importa destacar que o insuficiente controle sobre sua execução apontado quando do exame dos demonstrativos relativos ao exercício de 2021, que impediam a identificação segura de quais haviam sido devidamente formalizadas pelos Órgãos Executores e quais foram recusadas, foi novamente identificado em relação às demandas parlamentares não destinadas à Função Saúde.

Segundo consta no relatório de instrução, *in verbis*, “*não existe um controle orçamentário e financeiro que identifique os recursos destinados às*

²⁸ Vide ‘Tabela 16 - Inscrições e cancelamento de Restos a pagar’, de fls. 58 do relatório de fiscalização.

²⁹ Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

transferências voluntárias decorrentes de indicações parlamentares” e “os controles contábeis, orçamentários e financeiros não possuem um identificador para tais recursos”.

Acompanhamento possível, ainda segundo a DCG, é a verificação das informações relativas a essas indicações parlamentares através do site da Secretaria de Governo e Relações Institucionais, onde, *ipsis litteris*, “*podem ser visualizadas as informações individualizadas por parlamentar (9375 indicações), a ementa, o valor (para as concluídas e em andamento), a data da publicação e conclusão, estágio da transparência (“Cadastro de documentos e plano de trabalho”, “Análise Preliminar”, “Concluído”), instrumento de formalização, entre outras.* Contudo, do total de 9.375 indicações publicadas na data da análise, feita em 17/02/2025, constava que 2.509 emendas haviam sido acolhidas, não havendo qualquer informação quanto às outras 6.866 restantes.

Outro ponto sensível é que as respostas fornecidas pelo Governo não expõem de forma clara os critérios utilizados para a distribuição dessas emendas, assim como não indicam como são feitas as avaliações das viabilidades e eventuais impedimentos técnicos e nem tratam da forma jurídica a ser adotada nos ajustes que possam derivar dessas transferências.

Ademais, em que pese conste dessas respostas³⁰ que há observância às características das regiões administrativas para a “*devida regionalização das políticas públicas*” e citação sobre a importância do Plano Plurianual como norte para o cumprimento dos programas governamentais, e que se tenha afirmado que “*a análise técnica de viabilidade das transferências voluntárias*” não estaria “*além dos objetivos estratégicos de Governo*”, como assinalado pela DCG, não foram apontados os critérios efetivamente aplicados para a destinação dos valores a título de transferências voluntárias.

Essa conclusão, a meu ver, encontra respaldo na ausência de documentos e registros administrativos que comprovassem que o Município de Osasco,

³⁰ Transcritas a fls. 61/63 do relatório da DCG.

por exemplo, possuía condições específicas aptas a justificar o recebimento de R\$ 63 milhões em repasses dessa natureza, quantia “*superior ao dobro do que foi destinado a municípios como São Paulo e Guarulhos e 13 vezes superior ao montante destinado ao município de Campinas*”.

Testes feitos mostram ainda a distribuição desproporcional de recursos entre os partidos políticos e também entre os Municípios paulistas³¹, não tendo sido possível confirmar, como dito, a prévia realização de avaliações técnicas quanto ao grau de necessidade dos potenciais beneficiários.

Essas condições levam-me a concordar com a afirmação da Diretoria de Contas do Governador no sentido de que **inexistem critérios claros e transparentes na distribuição das demandas parlamentares na forma de transferências voluntárias**.

Dado interessante constante do relatório é o que demonstra que em 2024, os valores pagos a título de Transferências Voluntárias (R\$ 929.624.319) superaram os referentes às Emendas Impositivas (R\$ 846.259.830)³², uma inversão em relação ao que se deu no exercício anterior.

Enquanto em 2024 o montante pago em Transferências Voluntárias correspondeu a 52,35% do total de emendas parlamentares e as Emendas Impositivas a 47,65%, em 2023 esses percentuais foram, respectivamente, 35,95% e 64,05%. Para melhor ilustrar, exponho os valores em Reais na tabela abaixo, indicando também o crescimento identificado:

Tabela 1 - Valores pagos em Transferências Voluntárias e Emendas Impositivas - Comparativo entre exercícios (valores em Reais)

Repasses	2023*	2024**	Aumento %
Transferências Voluntárias	392.711.818	929.624.319	136,72%
Emendas Impositivas	699.678.716	846.259.830	20,95%

* Valores obtidos em consulta ao relatório de instrução inserto no evento 59.2 do TC-005272.989.23-7, 'Tabela 39 – Transferências Voluntárias e Emendas Parlamentares – Função Saúde em reais', localizada a fls. 127.

** Valores extraídos da 'Tabela 19 - Transferências Voluntárias e Emendas Parlamentares – Função Saúde e não saúde', de fls. 64 do relatório de instrução inserto no evento 153.2 dos presentes autos.

³¹ Vide 'Tabela 17 - Valor das Emendas por Partido' e 'Tabela 18 - Valores atípicos repassados aos municípios paulistas em 2024', de fls. 61 e 62 do relatório.

³² Vide 'Tabela 19 - Transferências Voluntárias e Emendas Parlamentares – Função Saúde e não saúde', de fls. 64.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

E aqui, Excelência, com as devidas vênias, permito-me expor entendimento de que a priorização de repasses mediante Transferências Voluntárias em detrimento das Emendas Impositivas poderá impor dificuldades ao Estado em relação ao seu planejamento orçamentário, dada a maior imprevisibilidade, flexibilidade e ausência de vinculação programática características dessas Transferências, o que pode comprometer a eficiência na alocação dos recursos públicos, agravar desequilíbrios na distribuição regional de investimentos e reduzir a transparência no uso das verbas, aumentando o risco de aplicações não alinhadas às prioridades estratégicas de governo.

Diante de todo o cenário delineado, tenho por pertinente que se **recomende** ao Estado que, além de estabelecer critérios objetivos para a destinação de Transferências Voluntárias, divulgando-os de forma transparente, busque conciliar o uso desse tipo de repasse com práticas de planejamento, monitoramento e avaliação de resultados, de forma a assegurar que essas operações complementem, e não substituam, o esforço orçamentário estruturado em torno de programas prioritários e alinhados aos objetivos de políticas públicas.

No que tange à **Transparência**, inicialmente, saliento que, em atendimento aos termos do art. 48, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³³, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos, assim como as prestações de contas e respectivos direcionamentos aos Pareceres e relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas encontram-se disponíveis nos endereços eletrônicos <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Resumido-da-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria.aspx>, <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-Fiscal.aspx> e <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Balan%C3%A7o-Geral-do-Estado.aspx>.

³³ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Outrossim, saliento a realização de sessões do Conselho de Transparência da Administração Pública no exercício de 2024, disponibilizadas para visualização no canal da Controladoria Geral do Estado de São Paulo no *Youtube*, no endereço eletrônico <https://www.youtube.com/@controladoriageralsp>.

Constato ainda que, nos termos dos arts. 5º, § 5º³⁴ e art. 40, § 2º³⁵, da LDO/2024, foram divulgadas no Portal de Transparência do Estado as informações relativas aos repasses financeiros às Universidades Estaduais³⁶ e a relação das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos³⁷.

Além disso, para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, a LDO dispôs sobre a realização de audiências públicas em todas as regiões administrativas, com a utilização dos meios eletrônicos disponíveis³⁸.

A esse título, foram realizadas audiências públicas cujos resultados podem ser acessados nos endereços eletrônicos <https://www.al.sp.gov.br/alesp/audiencia-publica/?id=240> e <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/planejamento/Paginas/resultados-2023.aspx>.

³⁴Artigo 5º [...]

§ 5º - A Secretaria da Fazenda e Planejamento publicará no Diário Oficial e disponibilizará no Portal da Transparência, trimestralmente, demonstrativo dos repasses para as universidades estaduais, contendo a receita prevista e a realizada a cada mês.

³⁵ Artigo 40 [...]

§ 2º - O Poder Executivo, por intermédio das respectivas secretarias responsáveis, tornará disponível, no portal da transparência, a relação completa das entidades privadas sem fins lucrativos beneficiadas com recursos públicos.

³⁶ <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Repasses-para-Universidades.aspx>.

³⁷ <https://www.fazenda.sp.gov.br/TransferenciaVoluntaria/Sistema/Novo/PaginalInicial.aspx>, <https://www.parceriassociais.sp.gov.br/osc/> e <https://www.transparencia.sp.gov.br/Home/ContrGestao>.

³⁸ Artigo 57- Para assegurar a transparência e a participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá Audiências Públicas abrangendo as regiões do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º - As Audiências Públicas ocorrerão para todas as Regiões Administrativas, Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos do Estado, contando com ampla participação popular, por meio eletrônico ou presencial de acesso público.

§ 2º - As Audiências serão amplamente divulgadas nos meios de comunicação, no portal do Governo do Estado de São Paulo, com antecedência mínima de 10 (dez) dias das datas estabelecidas, podendo o Poder Executivo promover inserções em rádio, televisão e redes sociais para chamamento da população à participação.

§ 3º - As propostas oriundas da participação popular que trata o “caput” deste artigo serão publicadas no portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

§ 4º - Vetado.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Nesse ponto, oportuno consignar que, embora o Governo do Estado disponibilize no Portal da Transparência Estadual³⁹ dados sobre sua atuação na gestão pública, assim como o sistema Fale Conosco, ainda se faz necessário o incremento/aprimoramento das informações disponibilizadas, de modo que sejam plenamente atendidos os ditames estabelecidos na Lei de Acesso à Informação.

Primeiramente, rememoro que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON tem realizado o exame do nível de transparência ativa nas páginas eletrônicas institucionais dos Poderes Públicos, nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios), no âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública, mediante metodologia de avaliação que incluiu uma matriz de 124 critérios, divididos em essenciais, obrigatórios e recomendados, e classificação dos portais em níveis de transparência que variam de "Diamante" (100% dos critérios essenciais e nível de transparência entre 95% e 100%) a "Inexistente" (nível de transparência de 0%).

Como destacado pela DCG em seu relatório de instrução, consoante informações extraídas do endereço eletrônico <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>, em 2024, no caso específico do Poder Executivo do Estado de São Paulo, houve variação positiva em relação ao exercício anterior, de 30,33%, tendo o Governo do Estado obtido 70,73% no índice de transparência e 72,73% nos critérios essenciais, atingindo, dessa forma, a classificação "intermediário". Sem embargo, os blocos de questões relacionados aos temas "Renúncia de Receitas" (12,6%), "Obras" (24%) e "Emendas Parlamentares" (29,8%) registraram baixos índices de atendimento aos critérios estabelecidos na avaliação.

Sobre o tema, ainda, destaco a informação prestada pela DCG acerca do desempenho do Governo do Estado no *ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que na avaliação mais recente disponível, relativa ao exercício de 2023, ficou em 16º lugar (ganho de dez posições em relação ao período anterior) com 141,86 pontos, alcançando o nível "B" no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF).

³⁹ <https://www.transparencia.sp.gov.br>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Outrossim, saliento que no exame da Auditoria sobre Gestão de Pessoal, a DCG constatou não ocorrer a divulgação (em tempo real) dos credores de despesa com pessoal no portal que veicula a execução orçamentária e financeira estadual, nos termos exigidos pela LRF, figurando em seu lugar o “pagador”.

Ainda, ressalto que também foram constatadas carências na divulgação de informações afetas a outras matérias tratadas nas Contas em exame, conforme exposto ao longo desta manifestação.

De minha parte, compreendo que, apesar da ocorrência de melhorias, os níveis de transparência registrados pelo Estado de São Paulo nos *rankings* acima referidos e as apurações afetas à transparência efetuadas pela DCG na instrução das Contas em apreço ainda não representam situação cômoda e admissível para um Estado com a grandeza e os recursos de São Paulo, a par de não se compatibilizarem com a legislação, com o interesse público e com a boa governança e não se conformarem com as orientações exaradas por este E. Tribunal que, inclusive, no Parecer sobre as Contas de 2023 (TC-005272.989.23-7), consignou ressalvas e recomendações relacionadas ao tema⁴⁰.

⁴⁰ “[...] decidi emitir o presente Parecer, FAVORÁVEL à aprovação das contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2023, com ressalva quanto à relativa falta de transparência em virtude de inconsistências contábeis observadas em registros patrimoniais [...]”.

Decidiu também registrar, à margem do Parecer, as seguintes recomendações ao sr. Governador:

[...]

1.13. Dê maior abrangência ao Anexo de Riscos Fiscais contido na LDO, de maneira que ele contenha a análise de todos os eventos que possam afetar as contas públicas, incluindo passivos contingentes e outros riscos; descreva as medidas por serem tomadas, em caso de concretização dos riscos; estime os recursos necessários para tanto; e respeite as diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional para garantia de transparência e precisão.

1.14. Incorpore no Anexo de Metas e Prioridades previsto na LDO metas específicas e quantificáveis para cada ação e programa; destaque as áreas ou programas prioritários para o governo; detalhe as ações que serão realizadas para alcançar as metas estabelecidas; dê transparência à alocação dos recursos, os quais devem estar integrados ao processo orçamentário; e defina mecanismos de acompanhamento e avaliação.

[...]

3.6. Aprimore os sistemas de pesquisa para conformidade das informações governamentais quanto a emendas parlamentares, de maneira que favoreça a transparência e a padronização na análise de transferências voluntárias via SIAFEM/SIGEO.

[...]

8.14. Estabeleça políticas que garantam maior transparência nos processos de gestão dos recursos públicos, especialmente em relação ao procedimento de aplicação financeira, resgate, apropriação e distribuição de rendimentos.

[...]

13.2. Dotar os instrumentos normativos que disciplinam a concessão de benefícios de natureza tributária de regras que favoreçam a transparência quanto ao interesse público envolvido, aos objetivos e metas visados, ao prazo para obtenção dos resultados perseguidos e às métricas de verificação destes.

Posto isso, faz-se mister que o Governo do Estado proceda à adoção de providências efetivas para o incremento da transparência de sua gestão.

Passando ao **Balanço Orçamentário**, como panorama geral, descontadas as operações intraorçamentárias, tem-se que o total das Receitas arrecadadas atingiu o montante de R\$ 354.009.689 mil, enquanto as Despesas Empenhadas somaram aproximadamente R\$ 345,7 bilhões, resultando em um **superávit orçamentário** de R\$ 8.284.853 mil, o que representa **2,34% da Receita Arrecadada**⁴¹. Referido resultado demonstra uma evolução em relação ao exercício anterior, quando apurou-se um déficit equivalente a 0,51%.

Em um comparativo entre o exercício em exame e 2023, já considerados os valores atualizados pelo IPCA indicados pela DCG em seu relatório⁴² e descontadas as operações intraorçamentárias, verifica-se que o incremento nas Receitas foi superior ao ocorrido nas Despesas - aproximadamente 9,20% nas primeiras e 6,11% nas segundas⁴³. Com os valores intraorçamentários, as Receitas atingiram o patamar de R\$ 371.757.386 mil, quantia 10,26% superior aos valores atualizados do período anterior.

O apontado aumento foi impulsionado, sobretudo, pela elevação significativa das **Receitas de Capital**, que considerando valores atualizados e créditos intraorçamentários, cresceram 213,07% no período⁴⁴. Isso se deu, majoritariamente, em razão da alienação de ações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, a SABESP, operação classificada como receita de Alienação de Bens no valor

[...]

13.11. Incremente a transparência ativa da renúncia tributária, mediante o registro do tipo e do valor fruído por CNPJ; a divulgação de dados históricos anteriores a 2022; a edição de orientações detalhadas sobre as metodologias de mensuração e controle das renúncias tributárias; a divulgação dos benefícios já concedidos às cadeias econômicas mais relevantes; a divulgação periódica das listas dos interessados na obtenção de benefícios de natureza tributária; e a criação de canais de comunicação com o público.

[...]

14.1. Aprimore a transparência ativa, tempestiva e completa dos produtos, trabalhos e relatórios resultantes da atuação dos integrantes do Sistema Estadual de Controle Interno" (g.n.).

⁴¹ Vide 'Tabela 94 - Execução Orçamentária Consolidada – Resultado Orçamentário', de fls. 150 do relatório da DCG.

⁴² Vide observações à Tabela citada na nota de rodapé imediatamente anterior.

⁴³ Vide 'Tabela 96 - Receita Arrecadada' e 'Tabela 126 - Despesas Realizadas- atualizadas pelo IPCA', de fls. 151 e 177 do relatório de instrução.

⁴⁴ Vide 'Tabela 113 - Receitas de Capital - atualizado pelo IPCA', de fls. 162 do relatório da DCG.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

de R\$ 15,8 bilhões⁴⁵, o que implicou um crescimento na rubrica de 58.392,86% em relação a 2023⁴⁶.

Esse tema será tratado de maneira mais aprofundada adiante, mas nessa oportunidade, a partir do comparativo entre o montante superavitário e o valor arrecadado com a venda de ativos, respectivamente R\$ 8,284 bilhões e R\$ 15,8 bilhões, é possível afirmar que caso a alienação não tivesse se concretizado, o resultado orçamentário negativo anterior se repetiria, alcançando -2,11% do total arrecadado, descontados os recursos intraorçamentários. Em valores reais, essa deficiência de aproximadamente R\$ 7,516 bilhões corresponderia a 08 dias da Receita Corrente Líquida (RCL) e, portanto, caso houvesse se concretizado, não deveria ser tomada como causa de emissão de parecer negativo, conforme entendimento jurisprudencial desta E. Corte quando em análise de contas municipais.

Ainda em relação às Receitas de Capital, verificada uma diminuição no montante arrecadado a título de Operações de Crédito de quase R\$ 326 milhões em comparação ao período anterior, ou 8,95%, conforme Tabela 114 - Operações de Crédito Consolidado localizada a fls. 162 do relatório de instrução. E, observando a Tabela seguinte ('Tabela 115 - Operações de Crédito - fonte detalhada - atualizada pelo IPCA'), vê-se o detalhamento das fontes esmiuçado, donde se extrai que a entrada de recursos oriundos dessas operações foi destinada, em sua maioria (74,66% do total de R\$ 3.314.122 mil⁴⁷), às linhas metroviárias.

Analizando os créditos classificados como 'Outras Receitas de Capital', que somaram R\$ 3.945.581 mil no exercício, a DCG enfatizou o fato de a principal parcela, aproximadamente 99,07%⁴⁸, corresponder ao registro de recursos provenientes de **depósitos judiciais destinados ao pagamento de precatórios**.

⁴⁵ Referente a R\$ 14,8 bilhões de alienação de ações da SABESP somado a R\$ 1,04 bilhões atinentes à alienação das ações da EMAE.

⁴⁶ Conforme 'Tabela 96 - Receita Arrecadada' e 'Tabela 116 - Alienação de Bens Consolidado', de fls. 151 e 164 do relatório de instrução.

⁴⁷ Conforme indicado a fls. 163/164 do relatório da DCG, total de R\$ 2.474.307 mil, sendo R\$ 1.067.780 mil no código nome fonte '175477111-I-BNDES- V15/9/56 IMPLAN. L.6 LARANJ. METR/ BNDE, R\$ 881.488 mil no '175477112-I-BNDES-V15/11/57 IMPL.L6.LARANJ.METRO-DV109', e R\$ 525.039 mil no '175478084-E-CAF/ESTSP V15/9/45 EXP.L.2VERDE AQ.MAT.ROD'.

⁴⁸ Vide 'Tabela 119 - Demais receitas de Capital - por fonte', de fls. 166 do relatório da DCG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Nesse ponto, importa consignar terem sido identificadas incorreções nos procedimentos para registro contábil desses créditos, questão que será abordada quando da análise dos Precatórios.

As **Receitas Correntes**, por sua vez, em comparação com as de Capital, apresentaram crescimento mais modesto, de 4,80%, quando consideradas também as intraorçamentárias, com a maior parcela continuando concentrada na arrecadação de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, rubrica que corresponde a 73,20% da Receita Consolidada⁴⁹.

Olhando mais atentamente para essa parcela majoritária, concernente às receitas tributárias, depreende-se ter havido um significativo aumento na arrecadação de débitos relativos ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e ao Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) inscritos em Dívida Ativa.

Dados explicitados na 'Tabela 102 - Receitas de IPVA e ICMS - atualizados pelo IPCA' (fls. 154 do relatório da DCG) evidenciam incremento no recebimento pela fonte 'IPVA – Multa e Juros – Dívida Ativa' e na rubrica 'IPVA – Dívida Ativa'; em relação ao ICMS, houve aumento dos valores provenientes da fonte 'ICMS – Dívida Ativa' e 'ICMS – Dívida Ativa – Multas e Juros'.

Diante desses números e sem olvidar do histórico de apontamentos e recomendações desta Corte para adoção de medidas contra o sempre crescente aumento do montante de débitos inscritos em Dívida Ativa, de se reconhecer os significativos resultados obtidos na arrecadação desses valores que, como se verá adiante, foram impulsionados pela nova metodologia estabelecida para transação, conforme a Lei nº 17.843, de 07 de novembro de 2023, ação denominada "Acordo Paulista".

Aqui, faço parênteses para tratar da **Dívida Ativa**, assunto que foi objeto de tópico específico no relatório de instrução (V – Gestão da Dívida Ativa, fls. 220 e seguintes).

⁴⁹ Vide 'Tabela 99 - Receitas Correntes – por origem', de fls. 153 do relatório de instrução.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Antes, porém, pontuo que examinando os dados do Balanço Patrimonial concernentes ao estoque da Dívida Ativa em sua totalidade (Circulante e Não-Circulante), depreende-se ter havido um incremento correspondente a 472% no elemento '1125101 - DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA DOS IMPOSTOS' em comparação ao período anterior, tendo o saldo da referida conta do Ativo Circulante passado de R\$ 6.498.919 mil em 2023, para R\$ 36.555.878 mil em 2024. O total da Dívida Ativa Líquida apurado, descontados os ajustes para perdas de créditos a longo prazo, também foi 33% superior ao registrado em 2023⁵⁰.

Não se pode olvidar, contudo, da diferença de mais de R\$ 4,606 bilhões identificada entre os valores registrados no Balanço e os presentes no controle administrativo realizado pela Procuradoria Geral do Estado, impropriedade que se repetiu também em relação ao Ajuste de Perdas. Esses achados, derivados de testes realizados pela DCG, estão registrados em tabelas inseridas a fls. 100 e 101 de seu relatório.

Em virtude das mencionadas divergências e ressaltando a existência de indícios de que pelo menos R\$ 4,54 bilhões estariam registrados em duplicidade no Ativo, a Diretoria responsável pela instrução da matéria propôs **recomendação** para que, *in verbis*, “a Contadoria providencie os respectivos ajustes e alinhe junto a estas UGs [às quais corresponderiam as diferenças] os procedimentos pertinentes à contabilização da Dívida Ativa”, sugestão à qual me filio.

Considerando que eventual duplicidade de registro de débitos inscritos em Dívida Ativa em contas do Ativo poderia implicar em superavaliação do montante total de créditos a receber, trago à baila, *ipsis litteris*, excerto da manifestação proferida por esta SDG quando do exame das Contas relativas ao exercício de 2023, onde salientei trecho do relatório da DCG e corroborei a recomendação proposta nos seguintes termos:

Como salientado pela DCG em seu relatório de instrução, a “afirmação possível é que o montante total de Dívida Ativa ficou superavaliado em R\$ 6.498.919 mil, cujo ajuste em 2024, será objeto de acompanhamento em fiscalização do 1º quadrimestre de 2024”. A par das medidas corretivas anunciadas, considero apropriada – e corroboro – a proposta de recomendação efetuada pela DCG quanto à necessidade de ajustes contábeis no total

⁵⁰ Vide 'Tabela 44 – Dívida Ativa', de fls. 100 do relatório da DCG.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

da Dívida Ativa, e, assim como a Assessoria Técnica de Economia, penso que as divergências de registros apuradas devem figurar entre as Ressalvas à aprovação das Contas em apreço.

Adentrando ao quanto relatado a respeito da **gestão da Dívida Ativa**, primeiro ponto a salientar é a ausência de normativos internos no âmbito da Secretaria da Fazenda que disciplinem a cobrança administrativa dos diferentes tipos de crédito, uniformizando os procedimentos, o que pode contribuir para atrasos no processo de cobrança e eventual inscrição em Dívida Ativa.

Outra questão de relevo foi a identificação de que a inscrição de empresas devedoras no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais, o Cadin Estadual, ação que juntamente com o protesto das certidões de Dívida Ativa constitui meio extrajudicial de cobrança de débitos, não impediu a contratação desses fornecedores pela Administração Direta e Indireta do Estado, o que configura inobservância às restrições impostas pela Lei nº 12.799/2008.

No 'Quadro 5 - Empresas contratadas pela Administração Estadual após inscritas no Cadin SP', de fls. 226/228 do relatório da DCG, estão listadas 58 empresas com indicações no Cadin e que, simultaneamente, firmaram ajustes de diferentes naturezas com Órgãos do Estado.

A inscrição no Cadin também não foi empecilho para concessão de benefícios fiscais a essas empresas, tais como isenções, reduções na base de cálculo do ICMS e concessões de créditos presumidos ou outorgados, questão que será examinada mais detalhadamente quando da abordagem do tema Renúncia de Receitas.

O elevado prazo médio para inscrição dos débitos no Sistema da Dívida Ativa também foi objeto de comentários por parte da DCG, tendo em vista que a demora para a realização desse procedimento que, por si só, não interrompe a prescrição, subtrai da PGE tempo que seria destinado à fase da cobrança administrativa e à realização de providências preparatórias para o ajuizamento da execução fiscal, diminuindo com isso, por uma série de fatores, a chance de êxito do Estado na recuperação dessas quantias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Informações colacionadas na Tabela 170, de fls. 231/232, relacionadas apenas a débitos já cadastrados nos Sistema de Dívida, demonstram que apenas 07 dos 29 Órgãos realizam as inscrições dos débitos que lhes compete receber em tempo médio inferior ao prazo máximo de 90 dias estabelecido no Decreto nº 61.141/2015.

A morosidade na realização dos procedimentos que precedem à inscrição dos débitos restou bem ilustrada nos achados consignados pela DCG nas Tabelas 171 a 184, nas quais estão relacionados os prazos em dias para o registro e destacadas as fases que demandaram maior tempo para serem concluídas. No processo AIIM nº 4.110.140-6, por exemplo, o envio dos autos para a Unidade Fiscal de Cobrança ocorreu após 1.535 dias (Tabela 181) e a inscrição do débito objeto de cobrança no processo AIIM nº 4.076.233-6 na Dívida Ativa somente ocorreu depois de transcorridos 2.536 dias (Tabela 177).

Diante disso, perfilho as **recomendações** sugeridas pela Diretoria de Contas do Governador, inclusive no que toca ao acompanhamento mediante auditorias periódicas como forma de garantir adesão contínua aos novos protocolos. A proposta feita tem o seguinte teor, *in verbis*:

Recomendação, portanto, é que, de forma prioritária, implemente mecanismos de controle rígido em todas as etapas do fluxo processual, assegurando a tempestividade e a eficiência na tramitação de Autos de Infração. Isso inclui:

- **Padronização de prazos:** Estabelecer prazos máximos claros para cada fase (análise, notificação, recurso, inscrição em Dívida Ativa), com metas mensuráveis e responsáveis definidos;
- **Fiscalização em tempo real:** Utilizar sistemas de monitoramento digital (ex.: dashboards) para identificar gargalos e atrasos, com alertas automáticos quando prazos críticos estiverem próximos de expirar;
- **Capacitação e responsabilização:** Treinar equipes para atuar com agilidade, vinculando indicadores de desempenho à conformidade com os prazos; e designar gestores específicos para auditar e reportar desvios, com medidas corretivas imediatas;
- **Integração entre sistemas:** Unificar bases de dados (fiscal, jurídico e cadastral) para evitar retrabalhos e perda de prazos por falhas de comunicação;
- **Transparência e accountability:** Publicar relatórios trimestrais com métricas de cumprimento de prazos, expondo eventuais deficiências e planos de ação.

Ainda na seara da inscrição em Dívida Ativa, após análise do sistema de arrecadação da Secretaria da Fazenda, levantou a DCG a possibilidade de que existam

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

R\$ 11.973.423.571,12⁵¹ indicados como ‘créditos a receber’, mas que, em verdade, sejam débitos passíveis de inscrição em Dívida Ativa.

Induziram essa conclusão a identificação de valores relativos à cobrança de ICMS e IPVA inseridos no saldo devedor desde 2003, como é o caso das contas do grupo ‘1121107 – ICMS Competência’ e, como solução para a pendência, propôs a DCG a expedição de **recomendação** que julgo pertinente, para que, *ipsis litteris*, haja “a regularização desses créditos em conformidade com os prazos legais, bem como a avaliação criteriosa dos fatores que levaram à ausência desses registros, os quais podem envolver desde limitações operacionais e falhas nos sistemas de controle até eventual desconformidade processual por parte dos agentes envolvidos”.

Para finalizar o exame das questões atinentes à Dívida Ativa, importa tratar das medidas recentemente adotadas com o intuito de mitigar o estoque que, em valor nominal, atingiu a cifra de R\$ 427,07 bilhões em dezembro de 2024, conforme ilustrado no Gráfico 6, localizado a fls. 244. Refiro-me ao já citado Acordo Paulista, mecanismo instituído pela Lei nº 17.843/2023 que, dentre outras medidas, visa reduzir a litigiosidade e promover a recuperação de créditos.

Com base no que dispõe o diploma legal citado, no exercício em exame foram publicados três Editais que resultaram na arrecadação do total de R\$ 2.557.653.805,72, além dos que adentraram aos cofres públicos em decorrência de transações firmadas com esteio na Lei nº 17.293/2020, programas de regularização fiscal (PEP/PPD/PPI) e arrecadação proveniente de cobranças judiciais e administrativas, que alcançaram aproximadamente R\$ 6,491 bilhões, um incremento de quase 47,13% em relação ao período anterior⁵².

Considerando o relevante interesse na manutenção da evolução identificada, pertinente o acompanhamento contínuo dos resultados e da eficácia do modelo sugerido pela DCG⁵³.

⁵¹ Soma dos valores indicados nas Tabelas 185, 186 e 187, de fls. 240/241.

⁵² Vide Tabelas 189 e 190, de fls. 248/249 do relatório de instrução.

⁵³ Excerto de interesse, extraído de fls. 249/50 do relatório da DCG, *in verbis*:

Ponto do Acordo Paulista que merece atenção foi a decisão de oferecer condições especiais de parcelamento e desconto a empresas com faturamento anual medido na casa dos bilhões de Reais, a exemplo da Basf S/A e Raízen Combustíveis S/A, que declararam respectivamente receita líquida de € 68,9 bilhões e R\$ 220,45 bilhões em 2023⁵⁴.

Análises feitas pela DCG nos termos da Lei nº 17.843/2023 e nos Editais PGE/Transação nº 01, 02 e 03/2024 a levaram a indicar a inexistência de cláusula sobre compromisso de *compliance* futuro para os contribuintes transacionados, o que pode facilitar, por exemplo, que empresas adotem estratégias de inadimplência fiscal, postergando o pagamento de tributos mirando posterior oferta de condições especiais para quitação de débitos. Levantamentos feitos⁵⁵ demonstram que os valores inscritos na Dívida Ativa e as baixas por cancelamentos, remissão e prescrição dos débitos ainda superam os valores arrecadados, a demonstrar a necessidade de adoção de mecanismos que mitiguem o uso dessas estratégias por corporações, exigindo, por exemplo, conformidade fiscal pós-acordo.

A DCG consignou, *in verbis*, ser: “fundamental monitorar, nos próximos anos, se o perfil das empresas inscritas em Dívida Ativa e aquelas transacionadas mantém as características observadas em períodos anteriores — especialmente se predominam grandes conglomerados com alto poder econômico e capacidade jurídica. Por outro lado, o mapeamento detalhado do perfil dessas empresas fornecerá ao Estado dados estratégicos para desenvolver ações mais direcionadas e eficazes no combate à sonegação, como fiscalização prioritária, revisão de incentivos fiscais ou medidas legais para coibir abusos”.

De posse da lista de maiores devedores inscritos em Dívida Ativa, por exemplo, a Diretoria responsável conseguiu identificar a recorrência de empresas com o CNAE que remete à atividade de refino e distribuição de combustíveis, o que mostra a

Recomenda-se, contudo, o acompanhamento contínuo da evolução desses indicadores nos próximos exercícios, a fim de se avaliar a sustentabilidade dos resultados e a eficácia prolongada do novo modelo de transação da Dívida Ativa adotado pelo Estado, o que não se deu com os programas de parcelamento tradicionais, ocorridos em 2015, 2017 e 2019.

⁵⁴ Dados extraídos da Tabela 191, de fls. 250.

⁵⁵ Fls. 252/253.

viabilidade de se identificar perfis e, eventualmente, pode permitir o rastreamento do *modus operandi* utilizado, informações essas que têm o potencial de contribuir para que o Estado adote medidas preventivas no combate à sonegação.

Superado o exame das questões relativas à Dívida Ativa e voltando ao exame das Receitas, verifica-se que as **Transferências Correntes** (12,78% das Receitas Correntes), sofreram variação negativa de 7,26% em relação ao período anterior, devendo-se referida alteração, dentre outras, à espécie de receitas de transferências da União e de suas Entidades, na rubrica ‘1711 – TRANSFERÊNCIAS DECORRENTES DE PARTICIPAÇÃO NA RECEITA DA UNIÃO’.

Em comparação com o exercício de 2023, também se observou decréscimo, agora de 24,31%, no valor das **Transferências de Royalties de Petróleo e Fundo Especial de Petróleo**, em virtude de uma retração na arrecadação das receitas na ordem de R\$ 651.899 mil⁵⁶.

Os recursos provenientes da principal fonte de arrecadação dessa Receita (170520101 - COMP FIN EXPL.PETR.GAS-L.16004/15-P.EXECUTIV), que equivale a 59,23% do total de R\$ 2.030.217 mil⁵⁷, foram destinados à São Paulo Previdência – SPPREV e utilizados para pagamento de Pessoal e Encargos Sociais, nos termos da Lei Estadual nº 16.004/2015, conforme informações consignadas pela DCG na Tabela 107⁵⁸ de seu relatório.

Na categoria ‘Outras Receitas Correntes’, onde, incluídas as receitas intraorçamentárias, houve crescimento de 31,84% em comparação com 2023, estão classificados os valores arrecadados a título de **Multas de Trânsito** e, a respeito deles, importa registrar que informando atendimento à recomendação anterior desta Corte de Contas, o Governo do Estado apresentou em seu Balanço Geral (fls. 126 a 130) demonstrativos detalhados das receitas e despesas custeadas com referidos recursos,

⁵⁶ Vide Tabela 104 – Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petróleo e Tabela 105 - Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petróleo, de fls. 156 do Relatório da DCG.

⁵⁷ Vide Tabela 106 - Receitas de Royalties e Fundo Especial do Petróleo - por fonte detalhada, de fls. 156 do Relatório da DCG.

⁵⁸ Tabela 107 - Despesas realizadas: Fonte 170520101-COMP FIN EXPL.PETR.GAS-L.16004/15-P.EXECUTIVO, localizada a fls. 157.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

inclusive as relativas a exercícios anteriores que foram pagas. Da análise desses dados, registrou a DCG o quanto segue, *ipsis litteris*:

Consta no BGE, pág. 126, informações de todas as fontes que se referem às multas de trânsito. As receitas arrecadadas totalizaram R\$ 623.580 mil, as despesas inscritas em restos a pagar somaram R\$ 304.373 mil, as despesas liquidadas, R\$ 664.912 mil e os pagamentos efetuados relativos a exercícios anteriores somaram R\$ 408.223 mil.

Com as despesas empenhadas no total de R\$ 681.116 mil ainda faltam o valor de R\$ 57.537 mil a serem aplicados e não houve diferimento de receitas.

Sobre essas observações, cabível salientar a apontada **ausência do diferimento de receitas** nessa categoria de receitas.

Finalizando a abordagem das Receitas Correntes, a Diretoria responsável agrupou créditos de origens diversas, incluindo as intraorçamentárias, na 'Tabela 112 - Receitas Correntes - demais receitas' (fls. 161), na qual é possível observar uma queda de 4,27% em relação ao exercício anterior.

A principal redução ocorreu na Receita Corrente Patrimonial, negativa em R\$ 2.423.325 mil, e o maior crescimento nas Receitas Correntes de Serviços, com saldo positivo de R\$ 746.175 mil.

Prosseguindo para a **Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios (Drem)**, verificou-se que os recursos apropriados sob essa rubrica, identificados em fonte específica nos demonstrativos (1.501.60.001), somaram R\$ 1.313.822 mil⁵⁹, montante 1,68% superior ao reservado em 2023 (R\$ 1.292.096 mil). Desse total, R\$ 1.166.325 mil foram utilizados para custeio de despesas classificadas em rubricas orçamentárias que abrangem complementações de aposentadoria e contribuições para formação do Pasep/Pis⁶⁰.

No que concerne à **Receita Diferida**, consta informado no Balanço Geral que o Estado deixou de adotar referido mecanismo, passando a registrar o excedente

⁵⁹ Vide 'Tabela 120 - Receitas com recursos DREM', de fls. 168 do relatório da DCG.

⁶⁰ Conforme 'Tabela 121 - Despesas com recursos DREM', de fls. 168, do relatório da DCG, as rubricas de destino foram '31900124 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA', '31900125 - COMPLEMENTACAO DE APOSENTADORIA - 13ºSALARIO', '31900126 - COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIAS-REEMBOLSO' e '33904710 - CONTRIBUICOES P/FORMACAO DO PASEP/PIS'.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

das receitas vinculadas como superávit financeiro quando do encerramento de cada exercício, o que demonstraria o atendimento à recomendação exarada no Parecer das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9).

Em que pese a afirmação, conforme ilustrado pela DCG na 'Tabela 122'⁶¹, o saldo do estoque de diferimento não foi zerado, restando alocados em referida rubrica R\$ 17,316 milhões. Diante disso, e considerando a ausência de justificativas do Governo acerca do motivo pelo qual aludidos recursos não foram contabilizados em conta de receita própria, sugeriu a DCG **recomendação** para que isso ocorra, proposta à qual não me oponho.

Há que se reconhecer, contudo, ter havido avanço nesse tema, pois o saldo de estoque de diferimento, desde 2021, vem sendo paulatinamente reduzido, passando, sucessivamente, de R\$ 694.288 mil (2021), para R\$ 419.400 mil (2022), depois R\$ 250.929 mil (2023), até chegar aos indicados R\$ 17.316 mil⁶².

A Diretoria de Contas do Governador também promoveu uma **fiscalização das receitas estaduais** provenientes do pagamento de tributos como ICMS e IPVA, com o intuito de monitorar sua contabilização, processo que inclui a classificação e registro.

A partir da seleção de uma amostra dos procedimentos de registro e análise conjunta de documentos requisitados em 2022⁶³, identificou a respectiva Diretoria divergências entre os valores arrecadados e reconhecidos⁶⁴, o que foi justificado pela Secretaria da Fazenda como sendo consequência do intervalo temporal existente entre o ingresso de recursos frutos das fontes de arrecadação indicadas e o momento de seu detalhamento para registro da Receita Orçamentária e Variação Patrimonial Aumentativa e, consequentemente, liberação para execução.

⁶¹ 'Tabela 122 - Receita Diferida, Retorno e Saldo em estoque', de fls. 170 do relatório da DCG.

⁶² Vide Tabela 122, especificada na nota de rodapé anterior.

⁶³ Consoante informado, os dados foram obtidos em resposta à Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 33/2022, item 10.

⁶⁴ Conforme 'Tabela 124 - Valores ICMS arrecadados x Receita tributária reconhecida' e 'Tabela 125 - Valores IPVA arrecadados x Receita tributária reconhecida', de fls. 173/175 do relatório da DCG.

O problema, no entanto, surge quando referidos lapsos temporais são superiores a uma semana e, principalmente, quando implicam em reconhecimento de receita em exercício diverso e, portanto, fora da competência da efetiva arrecadação. Isso se deu, por exemplo, em relação à discrepância no ICMS no mês de janeiro de 2024, onde constam indicados valores negativos de R\$ 354.367.472,94, ocorrência tratada pela DCG como indício de reconhecimento de receita arrecadada em 11/2023.

Em virtude dessa falha, propôs a Diretoria recomendação que também encampo, para que, *in verbis*, “a Secretaria da Fazenda e Planejamento reduza o intervalo temporal entre a arrecadação e o reconhecimento contábil da receita em especial à diferença de valores de anos anteriores que ainda estão pendentes de verificação”, consignando, ainda, que “eventuais diferenças devem ser monitoradas e objeto de conciliação e justificativas”.

Do lado das **Despesas**, verifica-se que do total de gastos autorizado pela Lei Orçamentária, R\$ 361.878.411 mil, houve empenho de R\$ 345.724.836 mil, implicando em uma economia orçamentária de R\$ 16.153.575 mil, ou 4,46%, como demonstrado na Tabela 95⁶⁵. Em 2023, esse percentual foi de 5,80%.

Essa economia, entretanto, não impediu um aumento da ordem de R\$ 24.660.297 mil, ou 7,28%, em comparação ao consolidado de despesas de 2023. Pode-se dizer que a variação mais expressiva se deu dentre as Despesas de Capital, na conta ‘Inversões Financeiras’, cujo valor praticamente dobrou em relação ao período anterior - de R\$ 5.186.135 mil, para 10.265.070 mil⁶⁶ (incluindo intraorçamentárias).

Analisando a totalidade das despesas por função⁶⁷, identifica-se como maior parcela a relativa aos Encargos Especiais, 30,38% do total gasto em 2024, rubrica que abrange, dentre outras, a distribuição de receitas aos Municípios (64,45%) e serviços da dívida interna (19,92%), conforme detalhado na Tabela 130⁶⁸.

⁶⁵ ‘Tabela 95 - Execução Orçamentária Consolidada – Economia Orçamentária’, localizada a fls. 150 do relatório da DCG.

⁶⁶ Vide ‘Tabela 128 - Despesas Totais’, de fls. 178 do relatório da DCG.

⁶⁷ Vide ‘Tabela 129 - Despesas por Função - Cred Emp’, de fls. 179/180 do relatório da DCG.

⁶⁸ Vide ‘Tabela 130 - Detalhamento da Função Encargos Especiais’, de fls. 180 do relatório da DCG.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

No que toca às **Despesas Correntes**, incluídas as intraorçamentárias, verifica-se terem alcançado o patamar de R\$ 323.211.947 mil, quantia 6% superior ao acumulado de 2023, como demonstra a Tabela 131, de fls. 181 do relatório da DCG.

O principal componente dessa categoria são os gastos com **Pessoal e Encargos Sociais** que, considerada a parcela intraorçamentária, somaram pouco mais de R\$ 144 bilhões em despesas empenhadas e liquidadas, o que equivale a 54,40% do total liquidado no exercício.

O detalhamento dessas despesas e sua comparação com o exercício de 2023 mostram um crescimento de 3,31% nos gastos dessa natureza quando consideradas também as despesas intraorçamentárias, tendo a maior variação positiva se dado nos valores despendidos com a Secretaria dos Transportes Metropolitanos, que entre 2023 e 2024 cresceram 182,29%⁶⁹.

Aumento também foi identificado em relação às despesas com **Juros e Encargos da Dívida** relacionada à Administração Direta que, somadas aos valores correspondentes às intraorçamentárias, totalizam R\$ 14.989.779 mil, quantia 2,15% superior à de 2023⁷⁰, sendo que desses, 97,81% decorrem de 'Juros sobre a Dívida por Contrato'.

Em relação à Administração Indireta não houve contabilização de valores a esse título no período em exame.

Aqui, aproveito o ensejo para tratar da **Dívida Fundada Interna** do Estado, assunto detalhadamente abordado no tópico VI do relatório da Diretoria de Contas do Governador, intitulado Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, que se inicia a fls. 263 do relatório de instrução.

Em 31/12/2024, o total da Dívida Consolidada era de pouco mais de R\$ 372 bilhões, quantia 7,12% superior à registrada no final do período anterior⁷¹. Desse total, 77,57% (R\$ 288.594.420 mil) são referentes à rubrica Reestruturação da Dívida

⁶⁹ Vide 'Tabela 134 - Despesas com Pessoal - por Órgão', localizada a fls. 182/183 do relatório da DCG.

⁷⁰ Vide 'Tabela 136 - Juros e Encargos da Dívida - elemento/item de despesa', localizada a fls. 183/184 do relatório da DCG.

⁷¹ Vide 'Tabela 194 - Dívida Consolidada Estadual em 31/12/2024', de fls. 266.

de Estados e Municípios, modalidade que tem relação direta com a Lei Federal nº 9.496/1997.

Não é demais recordar que em 1997, no âmbito da aludida Lei Federal nº 9.496/1997, foi firmado um Acordo de Refinanciamento de Dívidas entre o Estado de São Paulo e a União, pacto esse que até os dias atuais já foi objeto de sucessivas reestruturações legislativas e contratuais que, entretanto, não foram suficientes para mitigar de forma substancial o endividamento estadual para com a União.

Ao final do exercício de 2024, o saldo devedor da dívida contratada com o Ente Federal era **5,91% superior ao registrado em 2023⁷²** e, em perspectiva histórica, constata-se que esse valor, a despeito dos pagamentos mensais realizados pelo Estado ao longo dos anos, é **22,48% superior à dívida originalmente contratada⁷³** com valores atualizados pelo índice IPCA-E, o que demonstra que o **estoque da dívida permanece em trajetória ascendente**.

Outro aspecto que merece destaque é o expressivo volume de recursos despendidos no período: entre 1997 e 2024, considerando valores atualizados, foram pagos **R\$ 416,52 bilhões**, dos quais **R\$ 279,16 bilhões** (67,02%) correspondem aos **juros e encargos da dívida** e **R\$ 137,36 bilhões** (32,98%) à amortização do principal⁷⁴, desproporção que evidencia o elevado custo financeiro da dívida refinanciada e reforça a necessidade de medidas estruturais voltadas à reversão dessa tendência.

Em um comparativo entre os valores nominais e atualizados pagos no período delimitado acima, nota-se que a proporção entre quantias dispendidas para pagamento de juros e encargos e para amortização sofreu pequena variação, com um sensível aumento no montante relativo ao primeiro grupo. Como demonstrado na Tabela 196⁷⁵ elaborada pela DCG, inicialmente os valores nominais dos juros e

⁷² Vide nota de rodapé anterior.

⁷³ Vide 'Tabela 195: Saldo Devedor atualizado pelo IPCA-E', de fls. 267 do relatório da DCG.

⁷⁴ Vide 'Tabela 196: Pagamentos da dívida com a União durante o período de 1997 a 2024 (Acordo da Dívida Lei nº 9.496/1997)', de fls. 267.

⁷⁵ Conforme nota de rodapé anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

encargos correspondiam a 66,03% do total e as amortizações, a 33,97%, parcelas que agora correspondem, respectivamente, a 67,02% e 32,98%.

Consoante informações colhidas, através da Lei Complementar nº 212, de janeiro de 2025, foi instituído o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados, o Propag, que tem como objeto a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União. Dentre outras previsões, o diploma legal autorizou descontos nos juros e permitiu o refinanciamento dos débitos em até 360 parcelas mensais.

O Governo do Estado ainda não aderiu ao Programa, mas poderá fazê-lo até 31 de dezembro de 2025.

Em atendimento a recomendações anteriores desta Corte para que fossem formulados estudos técnicos específicos sobre a dívida pública estadual, com foco em seu controle, sustentabilidade e possibilidade de quitação até o fim do contrato com a União, hoje previsto para 2047, a Secretaria da Fazenda e Planejamento informou a conclusão de um Plano Estratégico para lidar com a questão.

Contudo, além de acrescentar que ele ainda estaria em fase final de aprovação no Gabinete do Secretário, a Pasta não trouxe qualquer detalhamento em relação ao seu conteúdo técnico ou informação sobre prazo para aprovação e publicação, equipe responsável pela sua elaboração, eventual previsão de instrumentos de acompanhamento e avaliação e sua respectiva especificação, existência de medidas concretas de reestruturação ou reequilíbrio previstas, ou cronograma de implementação.

Rememoro que a DCG, quando da instrução das Contas relativas ao exercício de 2023, registrou em seu relatório que a mesma Secretaria da Fazenda havia informado que um chamado Plano Estratégico de Gestão da Dívida Pública estava em curso, com previsão de conclusão até 15/08/2024.

Diante dessa lacuna nas informações encaminhadas, proponho **recomendação** ao Governo do Estado, na esteira daquela já feita no Parecer das Contas de 2022 (TC-005128.989.22-5), para que sejam adotadas providências

concretas para o efetivo acompanhamento da dívida contratual com a União, focando na sustentabilidade fiscal de longo prazo e na análise da viabilidade de liquidação do passivo até o término do contrato, previsto para o ano de 2047.

O grupo 'Outras Despesas Correntes', cujo valor, quando consideradas também as despesas intraorçamentárias, representa 51,95% do total de Despesas Correntes Liquidadas no exercício, soma R\$ 164.139 milhões, quantia 8,87% superior à registrada em 2023⁷⁶.

O detalhamento desse grupo demonstra que a quantia mais relevante se refere à modalidade **Transferências para Municípios** (44,68%), onde está alocada a despesa '334081 – Distribuição de Receitas', representada pelas repartições de receitas, dentre outros tributos, de ICMS, IPVA, IPI, conforme demonstrado na 'Tabela 140 - Transferência à Municípios'⁷⁷.

A respeito dessa modalidade de Despesas, fez a DCG pertinentes considerações que passo a transcrever, *ipsis litteris*:

Em relação aos valores que pertencem aos municípios, por força de transferências constitucionais e legais, recomendamos à Secretaria da Fazenda e Planejamento à adequação do registro contábil da receita orçamentária, conforme MCASP [nota de rodapé suprimida]:

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

a. Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a legislação vigente (transferências constitucionais ou legais);

b. Restituição de receitas recebidas a maior ou indevidamente; [...]

De acordo com os procedimentos contábeis referentes à receita orçamentária, a conta redutora de receita orçamentária é utilizada para evidenciar o fluxo de recursos da receita orçamentária, a devolução ou transferência de recursos arrecadados que pertençam a terceiros devem ser registrada em detalhamentos da rubrica "6.2.1.3.x.xx.xx – (-) Deduções da Receita Orçamentária".

A contabilidade utiliza conta redutora de receita orçamentária para evidenciar o fluxo de recursos da receita orçamentária bruta até a líquida, em função de suas operações econômicas e sociais. Assim, deverá ser registrado o valor total arrecadado na rubrica "6.2.1.2.x.xx.xx – Receita Realizada", observada a natureza da receita orçamentária,

⁷⁶ Vide 'Tabela 132 - Despesas Correntes-detalhamento', em comparação com 'Tabela 137 - Outras Despesas Correntes', de fls. 181 e 184 do relatório da DCG.

⁷⁷ Fls. 186 do relatório de instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

conforme ementário. Após isso, a devolução ou transferência de recursos arrecadados que pertençam a terceiros deve ser registrada em um dos detalhamentos da rubrica “6.2.1.3.x.xx.xx – (-) Deduções da Receita Orçamentária”, utilizando a natureza de receita originária.

Esta alteração do procedimento favorece o entendimento das demonstrações contábeis e a transparência sobre os efetivos montantes de receita do Estado. Além disso, evita distorção nos totais da despesa orçamentária, que, nesta situação, restaram superavaliadas em R\$ 73,35 bilhões, afinal, tais transferências de recursos não se tratam de despesa (não existe contraprestação). [destaques SDG]

Assim, diante da não evidenciação contábil adequada das receitas orçamentárias transferidas a outros Entes por força de determinações constitucionais e legais, assim como no caso de restituições de receitas recebidas a maior ou indevidamente registradas, encampo a sugestão de **recomendação** destacada no trecho acima, para que o Estado deixe de tratar os valores a serem transferidos ou restituídos como despesas orçamentárias e passe a registrá-los como quantias redutoras das receitas estaduais.

Ainda nesse grupo ‘Outros Despesas Correntes’ estão inseridos valores inscritos em **Restos a Pagar Não Processados** que totalizam aproximadamente R\$ 7,265 bilhões, sendo a grande maioria, 96,10%, relativa à modalidade ‘Aplicações Diretas’ (R\$ 6.982.512 mil e R\$ 66.716 mil – intraorçamentárias), onde, dentro do elemento 339039 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, destacam-se os dispêndios com **Publicidade e Propaganda**.

Essas despesas, que somam o importe de R\$ 341,270 milhões, tiveram um aumento correspondente a 36,27% em relação ao período anterior, se considerada a atualização pelo IPCA (R\$ 250,438 milhões)⁷⁸. E, desse total, indicam os registros contábeis que 1,02% referem-se a gastos com Publicidade Legal e 98,98% às demais despesas com Propaganda e Publicidade⁷⁹.

Ocorre que em pesquisas no Sigeo, a DCG identificou a **indevida inscrição de despesas com Publicidade Legal nas rubricas relativas à Propaganda/Publicidade e Publicidade Institucional**, prática que, por elevar a média

⁷⁸ Vide ‘Tabela 143 - Despesa Propaganda e Publicidade’, de fls. 189 do relatório de instrução.

⁷⁹ Idem nota de rodapé anterior.

mensal dos valores empenhados relativos a essa finalidade, causará majoração dos limites dos gastos dessa natureza em anos eleitorais de forma indevida.

Dentro da amostra selecionada pela Diretoria responsável foram identificados R\$ 1.112.272,56 erroneamente registrados, conforme demonstrado na 'Tabela 144 – Publicidade legal x gastos com propaganda e publicidade – Ano Referência 2024'⁸⁰.

Diante desse achado de auditoria, filio-me mais uma vez à proposta da DCG, no sentido de que **recomende** ao Governo do Estado o estorno das quantias equivocadamente classificadas na modalidade indevida no momento de apuração da despesa do exercício, além da realização, *in verbis*, de “*uma verificação completa em toda a despesa do exercício relacionados à despesa com publicidade legal de maneira que, devido a classificação equivocada da despesa, não venha onerar o limite do cálculo dos gastos com publicidade e propaganda*”.

As **Despesas de Capital**, por sua vez, totalizaram R\$ 40,260 bilhões, o que representa 11,08% da Despesa Consolidada, um crescimento de 18,73% em relação ao período anterior⁸¹. E, desse montante, 11,16% correspondem às Despesas de Capital Intraorçamentárias, e os 88,84% restantes, às demais.

Essa categoria econômica é composta pelos grupos **Investimentos**, **Inversões Financeiras** e **Amortização de Dívida**, que, consideradas também as despesas intraorçamentárias, somam respectivamente R\$ 15,601 bilhões, R\$ 10,198 bilhões e R\$ 11,527 bilhões em gastos empenhados e liquidados⁸². Do total, foram registrados R\$ 2,932 bilhões em **Restos a Pagar Não Processados**, coincidindo a parcela mais representativa, R\$ 2.866.427 mil, ao grupo Investimentos⁸³.

Os Programas com maior valor em Investimentos são os relativos ao transporte metroviário, encargos gerais e melhorias na infraestrutura de transporte

⁸⁰ Fls. 190 do relatório da DCG.

⁸¹ Vide 'Tabela 128 - Despesas Totais', localizada a fls. 178 do relatório da DCG.

⁸² Vide 'Tabela 147 - Despesas de Capital – detalhamento', de fls. 193 do relatório de instrução.

⁸³ Vide 'Tabela 147 – Despesas de Capital – detalhamento' e 'Tabela 150 - Investimentos – detalhamento'.

estadual, conforme detalhado na Tabela 148 - Investimentos por programa (dez maiores valores).

Relativamente às Inversões Financeiras, que tiveram crescimento de 97,93% em relação ao exercício de 2023, destaque para o Programa' 0001 - Participação Societária', cujo principal projeto e atividade corresponde à Subscrição de Ações do Metrô e da CDHU, conforme ilustrado na 'Tabela 152 - Inversões Financeiras- Participações Societárias'.

A respeito do **Cancelamento de Restos a Pagar**, importa destacar a diminuição de 48,02% em relação ao exercício de 2023, caindo de R\$ 4.271.826 mil, para R\$ 2.220.545 mil⁸⁴.

Passando ao exame das **Alterações Orçamentárias**, ressalto que, mediante informações extraídas do Sistema de Alterações Orçamentárias – SAO, a DCG apresentou as margens orçamentárias da LDO e da LOA em 2024, conforme segue:

Tabela 160 - Margem Orçamentária Inicial, Utilizada e Saldo Disponível - ano 2024 - em reais

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

Fonte: Elaborado pela fiscalização com base no TC-008877.989.24-4, evento 65.73.

Conforme ilustrado acima, quanto ao limite estabelecido pelo art. 9º, inciso I, da LOA/2024⁸⁵, o Executivo suplementou R\$ 13,84 bilhões, o que representa

⁸⁴ Vide 'Tabela 156 - Cancelamento de Restos a Pagar', fls. 235/236 do relatório de instrução.

⁸⁵ Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

aproximadamente 24,81% do limite de 17% (R\$ 55,77 bilhões) e 4,22% do total da despesa fixada (R\$ 328,06 bilhões).

Com relação à reserva de contingência, noto que no exercício em exame foi previsto o valor de R\$ 68.784 mil a tal título, tendo ocorrido redução de R\$ 25.718 mil da dotação inicial por Decreto.

No que tange à transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, observo que, em atendimento às recomendações exaradas nos Pareceres das Contas de 2019 (TC-002347.989.19-6⁸⁶) e 2020 (TC-005866.989.20-5⁸⁷), desde a LDO/2021 há autorização genérica para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, que, nos termos da LDO/2024, foi estipulada em até 15% da despesa fixada (art. 13⁸⁸), a par das permissões, já existentes em LDOs de exercícios anteriores, para transposição de recursos dentro de um mesmo órgão e obedecendo a distribuição por grupo de despesa, de até 10% da despesa fixada (art. 14⁸⁹), e para transferência ou remanejamento nos casos de reforma administrativa (art. 15⁹⁰).

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

⁸⁶ À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

14. Acrescente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, autorização específica para a realização de remanejamentos, transposições e transferências que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente estipulados.

⁸⁷ À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

[...]

47. Apenas realize remanejamentos, transposições e transferências, que impliquem alteração dos programas governamentais inicialmente planejados, caso exista autorização em lei específica ou previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

⁸⁸ Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

Parágrafo único - A autorização de que trata o “caput” deste artigo pressupõe a inclusão de grupos de despesa, além daqueles aprovados na ação orçamentária, desde que compatíveis com sua finalidade e mantido o seu valor.

⁸⁹ Artigo 14 - Fica o Poder Executivo autorizado, por ato próprio de autoridade competente, devidamente justificado, a reprogramar recursos entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada para o exercício e obedecida a distribuição por grupo de despesa, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária.

⁹⁰ Artigo 15 - O Poder Executivo poderá, de forma justificada e mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2024, em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Como exposto no quadro acima, em 2024, do total de créditos adicionais suplementares registrados no exercício, R\$ 11,11 bilhões são decorrentes de transferências, remanejamentos e transposições (art. 13 da LDO/2024), que correspondem a 22,58% do valor limite de 15% definido pela LDO (R\$ 49,21 bilhões) e 3,39% do total da despesa fixada (R\$ 328,06 bilhões).

Ainda que de acordo com a tabela reproduzida alhures as margens estabelecidas nas peças orçamentárias não tenham sido superadas, a DCG, mediante consulta ao Sigeo das dotações iniciais e atuais de Programas de Governo após as suplementações e reduções, apurou que o patamar médio dos Programas que sofreram maiores reduções de recursos foi de 51,61% (R\$ 1,46 bilhões), tendo o programa com maior supressão, Programa 5005 – Promoção e Desenvolvimento do Turismo no Estado de São Paulo da Secretaria de Turismo e Viagens, atingido 85,67% (R\$ 577.465 mil). Entre os programas que sofreram maiores suplementações de recursos, a média foi de 173,94% (R\$ 7,33 bilhões), tendo o maior deles, Programa 0947 – Tecnologia da Informação, Comunicação e Inovação em Saúde Digital, atingido o patamar de 76691546% (R\$ 38.346 mil) de aumento de recursos.

Já em valores nominais, considerados os 10 maiores programas, a DCG apurou o acréscimo de dotações no montante de R\$ 30,39 bilhões e o decréscimo total de R\$ 2,92 bilhões.

A par de tais aspectos, a DCG anotou que as justificativas para as modificações orçamentárias normalmente se restringem à indicação de necessidade do programa ou órgão beneficiado, sem apresentar estudos de impacto na política pública que está sendo reduzida e novos indicadores ou metas da política ora beneficiada.

Ademais, no que tange às transposições, remanejamentos e transferências, relatou que ainda não foi possível à Secretaria da Fazenda e Planejamento a apresentação de informações relativas a tais alterações orçamentárias de forma segregada.

desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, observado o disposto no artigo 47, inciso XIX, alínea "a", da Constituição Estadual.

Parágrafo único - A transferência ou o remanejamento de dotações orçamentárias, previstos no "caput" deste artigo, não poderão resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na lei orçamentária de 2024.

Além disso, no que concerne à utilização dos recursos do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964⁹¹ por superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação parcial ou total de dotação, a DCG identificou que o valor de R\$ 48.052.555 mil demonstrado no Balanço Geral do Estado (BGE) 2024 difere em R\$ 993.259 mil daquele apurado no Relatório de Controle de Créditos Suplementares Concedidos e Decretados e no Relatório de Créditos Automáticos-Créditos Concedidos, de R\$ 47.059.296 mil, conforme esquematizado em seu relatório na Tabela 164 - Recursos da art. 43 da Lei nº 4.320/64, a fls. 210.

Como advertido pela DCG, tais divergências necessitam ser conciliadas e observadas em notas explicativas, o que se propõe seja recomendado ao setor responsável.

Posto isso, e considerando a importância do planejamento para o equilíbrio orçamentário e cumprimento de limites estabelecidos na LRF e Constituições Federal e Estadual assim como para a consecução e efetividade de políticas de relevante interesse público, de minha parte, assim como a DCG, entendo que o planejamento do orçamento requer aprimoramento, de modo que as alterações orçamentárias sejam reduzidas e não comprometam a execução de programas e ações de outras Secretarias/Órgãos e respectivas políticas públicas previamente aprovadas pelo Poder Legislativo, o que entendo merecer ser objeto de ressalvas.

⁹¹ Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 2º Entende-se por superavit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Nesse sentido, ainda, rememoro as deficiências apuradas nas análises específicas das peças orçamentárias, as quais evidenciam a carência de apropriado planejamento orçamentário e de estrita observância ao que nele foi delineado por parte do Governo do Estado.

Prosseguindo, a Contadoria Geral do Estado apresentou as demonstrações contábeis do exercício em análise no formato previsto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP aplicável ao exercício de 2024, tendo sido implantado o **Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP** desde o ano de 2014.

Constatou-se que, de 2020 a 2024, pouco se avançou no processo de adoção das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, **destacando-se negativamente** o reconhecimento e mensuração do Imobilizado, dos bens móveis, dos ativos intangíveis desenvolvidos internamente, das obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais, além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência; e a depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.

Tendo em conta as anotações efetuadas pela DCG em seu relatório de instrução - *para o qual me reporto* – verifica-se que tal situação não se compatibiliza com as seguintes recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2023, *in verbis*:

4. Quanto às demonstrações contábeis:

4.1. Forneça os meios adequados à execução do serviço de estruturação dos controles operacionais e contábeis.

4.2. Adote providências para adequação de todos os procedimentos contábeis às Normas Brasileiras de Contabilidade.

[...]

4.10. Desenvolva um plano de ação para gestão e controle imobiliário, de modo que viabilize o adequado registro contábil, incluídos os efeitos da depreciação.

4.11. Realize o reconhecimento dos bens móveis.

[...]

4.17. Forneça os meios adequados aos responsáveis pelo desenvolvimento de soluções para convergência das regras contábeis às normas de contabilidade aplicada ao setor público.

Destarte, reputo necessário propor a renovação das recomendações acima mencionadas.

Em relação ao **Balanço Patrimonial** Consolidado, verifica-se que o Patrimônio Líquido registrado em 2024 foi de -R\$ 838,626 bilhões, negatividade essa 11,37% inferior à registrada em 2023, de -R\$ 946,218 bilhões.

Consoante consignado no relatório da DCG (Item 1.9.3 - Provisões Matemáticas Previdenciárias), o Passivo Atuarial (incluindo Entidades da Administração Indireta), que em 2023 montava a R\$ 974,419 bilhões, registrou uma redução de 14% em comparação ao exercício anterior, totalizando R\$ 841,092 bilhões, com lastro na avaliação atuarial realizada anualmente. No que se refere ao achado relativo às Entidades da Administração Indireta (Item 1.9.3, tabela 69), recomenda-se que a administração proceda à conciliação desses saldos com os respectivos documentos suporte e, caso necessário, proceda ao ajuste.

Destaco, também, o expressivo aumento nas Provisões para Riscos Trabalhistas, Fiscais e Cíveis (Item 1.9.2 do Relatório da DCG), que foram objeto de lançamento contábil em 2024 para atender às determinações do MCASP, fato que não estava sendo observado até o ano de 2023. Desta forma, referidas provisões atingiram o montante de R\$ 58,854 bilhões, enquanto no exercício anterior somavam R\$ 3,125 bilhões, variação significativa de 1783%. São números que impressionam e demandam cuidados, ao mesmo tempo que nos permitem trazer a lume este significativo valor, de forma a questionar, em futuras avaliações, se o Estado está atuando para mitigar os riscos trabalhistas, fiscais e cíveis, e seus impactos no estoque de Precatórios.

Por importante, menciono a continuidade do trabalho de auditoria nas principais contas/saldos do Balanço Patrimonial, de forma a verificar a fidedignidade dos registros contábeis quando confrontados com a documentação/controlado de suporte. Tendo em vista a grandeza dos números apresentados no BGE, entendo de vital importância tais verificações, mormente em razão da proximidade de mudança de

sistema⁹² a partir de 2026, de SIAFEM para Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal – SIGEF.

Esta mudança de sistema, aliás, é um assunto que entendo pertinente seja encaminhado aos Relatores das contas das Universidades Estaduais (USP, UNICAMP e UNESP), tendo em mira que o Decreto Federal nº 10.540/2020 estabeleceu que o SIAFIC (denominado SIGEF no âmbito do Governo do Estado de São Paulo) deve ser utilizado por todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Conquanto referido sistema ainda esteja em elaboração, havendo previsão de disponibilização a Entidades/Órgãos como as Universidades somente em um segundo momento, penso que não seja excesso de zelo lembrar aos responsáveis para utilizar o sistema, assim que disponibilizado.

No que tange aos resultados da auditoria, embora não tenham sido detectadas distorções de elevado impacto, há necessidade de correção, por parte do Governo Estadual, das inconsistências, distorções ou ausência de controles sobre os saldos, cabendo observar os apontamentos e as recomendações consignadas no laudo da Fiscalização.

Entre os achados⁹³ da DCG consignados no referido item de seu relatório de instrução - *para o qual me reporto* - destaco a diferença no saldo da Dívida Ativa, a

⁹² O Decreto Federal nº 10.540/2020 determinou a adoção de Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – Siafic.

⁹³ - Caixa e Equivalentes de Caixa: Divergência entre os saldos de alguns extratos bancários e a respectiva conta contábil sem a devida conciliação. Créditos a Receber de Curto Prazo: 1135108 - CONTA ESPECIAL PRECATORIOS - Falta de baixa de pagamento de precatórios de aproximadamente R\$ 1,7 bilhões de forma tempestiva por parte da SFP; 113511102 - = DEPOSITOS JUDICIAIS - FUNDO DE RESERVA - Divergência entre os saldos de alguns extratos bancários e a respectiva conta contábil sem a devida conciliação; 113819902 - CREDITOS INSCRITOS NO CADIN ESTADUAL - Diferença entre o saldo mantido sob controle do CADIN e o saldo contabilizado em 31/12/2024. Dívida Ativa: Existe diferença entre os saldos apresentados no controle de Dívida Ativa mantido pela PGE e o saldo contabilizado em 31/12/2024. Investimentos: Ocorrência de erro no cálculo de MEP e falta de procedimento de Eventos Subsequentes para mensurar e informar em Nota Explicativa a situação da SABESP (utilizando o balanço de 31/12/2024). Imobilizado: Ausência de controle administrativo e contábil de forma generalizada, não sendo possível confiar nos saldos apresentados no Balanço Patrimonial. Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais: Existem relevantes indícios de distorção, ausência de provisões para férias e 13º salário e os montantes registrados como passivo trabalhista, em 31/12/2024, não puderam ser confirmados. Empréstimos: Existe diferença entre o saldo apresentado no controle de Empréstimos e o saldo contabilizado em 31/12/2024. Provisões Matemáticas Previdenciárias: Existe diferença entre os relatórios atuariais e o saldo contabilizado em 31/12/2024. A diferença está em algumas UGs (Administração Indireta), com indícios de que se trata de saldos/lançamentos incorretos. Demais Obrigações: 228810302 - = DEP JUD E ADM PARTE ESTADO-LP – Existe divergência entre os saldos dos extratos bancários, o controle mantido pelo Financeiro e a respectiva conta contábil sem a devida conciliação; Obrigações decorrentes de PPP (Títulos 2186 e 2286) - Divergência entre o controle mantido pela SPI relativo às PPPs e a respectiva conta contábil sem a devida conciliação. Provisões para Riscos Trabalhistas, Fiscais e Cíveis: Volume significativo de Processos com avaliação de Perda Provável sem a respectiva estimativa de valor. Notas Explicativas: Existem Notas explicativas muito genéricas e insuficientes. Sistema de Custo: Inexistência de sistema de custo implementado na contabilidade do GESP, sendo a sua obrigatoriedade a partir de 2024. Retificação de erro – Reapresentação das demonstrações contábeis do exercício de 2023: As demonstrações contábeis do exercício de 2023 foram divulgadas com relevante e material erro de reconhecimento e de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

falta de controle sobre o Imobilizado, e principalmente a falta de controle contábil efetivo dos imóveis pertencentes ao Estado, sem prejuízo dos demais desacertos.

As apurações retromencionadas ensejaram propostas de melhorias pela DCG, que corroboro e, assim como as demais falhas anotadas no exame dos registros contábeis que integram o Balanço Patrimonial, considero devam ser atendidas com a maior brevidade possível, porquanto se trata de lapsos que depõem contra a integridade das demonstrações contábeis e não se compatibilizam com a gestão responsável e a boa governança, podendo contribuir, caso não sanados, para o comprometimento da higidez das Contas de exercícios futuros.

No tocante ao Balanço Financeiro (item IV.3), observa-se que o resultado financeiro do exercício foi positivo em R\$ 21,198 bilhões ante -R\$ 14,682 bilhões em 2023, com o Saldo para o Exercício Seguinte registrando o valor de R\$ 99,705 bilhões. Este valor foi impactado, de forma relevante, pela desestatização da SABESP e pela privatização da EMAE, que ocasionaram o ingresso de R\$ 15,8 bilhões⁹⁴ em receitas.

Conforme apontado no relatório, as Notas Explicativas ao Balanço Financeiro merecem aprimoramento, de forma que permitam esclarecer a composição dos saldos e como se chegou aos resultados apurados.

Já a Demonstração dos Fluxos de Caixa - DFC, que apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos de caixa nas atividades operacional, de investimento e de financiamento, apresentou resultado de R\$ 13.950.434 mil ante -R\$ 12.359.764 mil no exercício anterior.

Relativamente à Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL, reportado no item IV.6 do relatório, que demonstra a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade no exercício, foram apontadas divergências de apresentação entre linhas do demonstrativo, fato que deve ser objeto de atenção por parte do Governo Estadual.

mensuração que provocaram distorções generalizadas. A reapresentação não foi realizada, apesar de ser uma determinação da norma contábil, do MCASP e da boa prática da informação contábil de qualidade.

⁹⁴ IV.4. DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC), tabela do Fluxo de Caixa das Atividades de Investimentos / Ingressos / Alienação de Bens, valor de R\$ 15.799.624 mil.

No que tange à Demonstração das Variações Patrimoniais – DVP, com informações no item IV.5 do relatório – *ao qual me reporto* - observo que persistem problemas apontados no exercício anterior. Apesar da existência de Nota Técnica reconhecendo o erro cometido em exercício pretérito, não houve atendimento ao recomendado no r. Parecer relativo às contas de 2023, *in verbis*:

1. Promova os necessários ajustes nas peças contábeis relativas ao exercício de 2023 para efeito de comparação com os dados do Balanço Geral do Estado de 2024, mediante o expurgo das inconsistências contábeis verificadas nos Investimentos e no Patrimônio Líquido e na Demonstração das Variações Patrimoniais, observando em qualquer circunstância o quanto estabelecem os itens 46 e seguintes da Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TSP 23, além das diretrizes da NBC TSP – Estrutura Conceitual.

Conforme mencionado na r. Recomendação, deve ser observada a NBC TSP 23⁹⁵, da qual destaco, *ipsis litteris*:

46. Erros podem ocorrer no reconhecimento, na mensuração, na apresentação ou na divulgação de elementos das demonstrações contábeis. As demonstrações contábeis não estarão em conformidade com as normas se contiverem erros materiais ou erros imateriais cometidos intencionalmente para enviesar determinada apresentação da situação patrimonial, do desempenho ou dos fluxos de caixa da entidade. Os potenciais erros do período corrente descobertos nesse período devem ser corrigidos antes de as demonstrações contábeis serem disponibilizadas para publicação. Contudo, os **erros materiais por vezes não são descobertos até período subsequente, sendo então corrigidos na informação comparativa apresentada nas demonstrações contábeis desse período subsequente (ver itens de 47 a 52).**

47. De acordo com o disposto no item 48, a entidade deve corrigir os erros materiais de períodos anteriores retrospectivamente **no primeiro conjunto das demonstrações contábeis cuja autorização para publicação ocorra após a descoberta de tais erros. A correção deve seguir alternativamente os seguintes critérios: (a) reapresentar os valores comparativos do período anterior apresentado nos quais o erro tenha ocorrido; ou (b) se o erro ocorreu antes do período anterior mais antigo apresentado, o erro deve ser corrigido por meio da reapresentação dos saldos de abertura dos ativos, dos passivos e do patrimônio líquido do período anterior mais antigo apresentado.**

⁹⁵ Norma Brasileira de Contabilidade – Técnica – do Setor Público: 23 - Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro. Disponível em <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>. Consulta em 08/05/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

48. Um erro de período anterior deve ser corrigido por meio da reapresentação retrospectiva, salvo quando for impraticável determinar os efeitos específicos do período ou o efeito cumulativo do erro (g.n.).

Observo que o BGE 2024 (p. 239/247) não apresentou a informação comparativa corrigida. Desta maneira, entendo cabível a emissão de Determinação para que o Governo do Estado proceda conforme recomendado no Parecer relativo ao exercício 2023.

Registro o esforço da d. equipe da DCG em demonstrar os resultados possivelmente corretos da DVP, mediante cálculos próprios. Entretanto, entendo que esta responsabilidade cabe à Contadoria Geral do Estado.

No que tange ao atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo acompanhamento foi instruído e bem delimitado no Acessório 3 (TC-008875.989.24-6), primeiramente, destaco que, relativamente às Despesas com Pessoal (Item 2.7), a DCG informou que a Contadoria, atendendo orientações, não considerou nos cálculos as parcelas de despesa de pessoal referente aos contratos com as Organizações Sociais que exercem atividade finalística.

Neste contexto, os números apresentados pelo Poder Executivo harmonizaram-se com os cálculos realizados pela DCG, assim, no exercício em análise, foi elaborado cálculo único, enquanto no exercício anterior foram apresentadas duas projeções.

Posto isso, tem-se que a Despesa com Pessoal do Poder Executivo Estadual consumiu R\$ 105,811 bilhões, representando 42,19% da RCL (R\$ 250,794 bilhões), patamar que se harmoniza com a limitação estatuída no art. 20, inciso II, da LRF⁹⁶ (49%).

⁹⁶ Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Nesse ponto, destaco que, com relação à Auditoria sobre Gestão de Pessoal, tenho para mim tratar-se de verificação de alto grau de relevância. No exercício 2024, as Despesas com Pessoal corresponderam, sob o aspecto orçamentário, a 39,64% das despesas (incluindo intraorçamentárias), no valor de R\$ 144,083 bilhões. Daí vem a necessidade de realizar análises sobre a gestão de pessoal na eficiência administrativa, na qualidade dos serviços prestados à população, na responsabilidade fiscal e na transparência.

De acordo com informações da Auditoria, houve ação de controle da São Paulo Previdência (SPPREV) e da Controladoria Geral do Estado (CGE) que teve como objetivo identificar e evitar o recebimento de benefícios previdenciários por pensionistas que casaram ou constituíram união estável⁹⁷ em algum momento após a morte do ex-servidor instituidor da pensão ou que acumularam irregularmente benefícios previdenciários, da qual resultou a apuração de R\$ 50,9 milhões em pagamentos indevidos em 2024, estando R\$ 32,2 milhões em processo de cobrança, e de R\$ 18,7 milhões dispensados de devolução. Reputo louvável a execução de ações de controle por parte do controle interno, como esta, de forma a detectar e prevenir irregularidades que afetam os recursos do RPPS.

Prosseguindo, verifico que os apontamentos realizados pela d. Auditoria indicam haver falhas e fragilidades que merecem atenção e correção por parte do Governo Estadual.

Como já adiantado no exame das Peças de Planejamento e da Transparência, verificou-se a ocorrência de metas não cumpridas de estruturação do órgão central da gestão de pessoal em 2024 e falta de transparência (em tempo real) dos credores de despesa de pessoal no portal da transparência que veicula a execução orçamentária e financeira.

A par disso, observou-se déficit informacional sobre as alterações salariais e problemas em quadro de pessoal como a predominância de professores temporários na rede estadual de ensino da Seduc, a defasagem de aproximadamente 30% do

⁹⁷ O casamento ou a união estável são causas extintivas do benefício, de acordo com a Lei Estadual nº 180/1978, de 12 de maio de 1978 e o entendimento consubstanciado no Parecer PA 104/2009 da Procuradoria Geral do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

quadro de soldado da Polícia Militar, o aumento da defasagem de quadros da Polícia Civil (delegado de polícia, escrivão de polícia, investigador de polícia, médico legista, papiloscopista policial, perito criminal) em relação a 2023, e entidades sem servidores\empregados (próprios) concursados e/ou com gestor sem equipe\subordinado.

Outrossim, a incompleta identificação de credores por documento (NE, NL, OB entre outros) das despesas com pessoal, bem como a falta de identificação de usuário na baixa por pagamento de referidas despesas no SIAFEM deve ser corrigida, ainda que com o uso de controle ou ferramenta auxiliar, tendo em vista o relevante montante de R\$ 35,4 bilhões em 2024.

Sob o aspecto contábil, merece atenção a existência de indícios de não conformidade na aplicação dos padrões contábeis estabelecidos pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP) nos registros de atos e fatos ligados à folha de pagamento, como não apropriação de salários, férias e 13º salário pelo regime de competência.

Além disso, foi apontada reincidência de pendência de prestação de contas pelos órgãos e entidades estaduais no sistema Audesp - Fase III.

Tendo em vista o panorama demonstrado nas contas em análise, entendo caber recomendação em relação aos aspectos contábeis ligados à folha de pagamento, e reiteração das recomendações não atendidas, referentes ao exercício 2023, *in verbis*:

11.4. Desenvolva ferramenta de integração para sistemas de folha de pagamento e administração financeira.

11.5. Cuide que os beneficiários e respectivos valores que compõem as despesas de pessoal sejam divulgados nos termos exigidos no artigo 48-A, I, da LRF.

11.6. Identifique propriamente o usuário de que trata o artigo 11, § 1º, do Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020⁹⁸.

⁹⁸ Art. 11. O Siafic deverá ter mecanismos de controle de acesso de usuários baseados, no mínimo, na segregação das funções de execução orçamentária e financeira, de controle e de consulta, e não será permitido que uma unidade gestora ou executora tenha acesso aos dados de outra, com exceção de determinados níveis de acesso específicos definidos nas políticas de acesso dos usuários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

11.7. Regularize a alimentação do Módulo de Atos de Pessoal do Sistema Audesp – Fase III, dos órgãos e entidades identificados no Anexo C do TC-007726.989.23-9, visando dar cumprimento ao artigo 69 das Instruções nº 1/2020 do TCESP.

Continuando na análise do atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, destaco que, tendo em mira que as receitas de operações de crédito (Item 2.8), no valor de R\$ 3,314 bilhões, foram inferiores às despesas de capital, no valor de R\$ 32,935 bilhões (exceto intra), sob minha percepção, houve sintonia com a conhecida “Regra de Ouro” do Direito Financeiro (art. 167, inciso III, da Constituição da República⁹⁹, e art. 176, inciso III, da Constituição Estadual¹⁰⁰).

Outrossim, verifico que referidas operações de crédito (R\$ 3,314 bilhões) representaram 1,32% da RCL (R\$ 251,012 bilhões¹⁰¹), cumprindo as barreiras da Resolução Senatorial nº 43/2001 (16%).

Registro, ainda, que o montante das receitas vindas da alienação de Ativos¹⁰² (Item 2.6) em 2024 foi de R\$ 15,815 bilhões, ao passo que as despesas empenhadas atingiram o montante de R\$ 7,054 bilhões.

Consoante constou no relatório da DCG, os recursos foram utilizados em conformidade com o disposto no art. 44, da LRF¹⁰³, permanecendo saldo financeiro a

§ 1º O acesso ao Siafic para registro e consulta dos documentos apenas será permitido após o cadastramento e a habilitação de cada usuário, por meio do número de inscrição no CPF ou por certificado digital, com a geração de código de identificação próprio e intransferível, vedada a criação de usuários genéricos sem a identificação por CPF.

⁹⁹ Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

¹⁰⁰ Art. 176 - São vedados:

[...]

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta.

¹⁰¹ Trata-se do valor de RCL ajustado, que exclui o montante de R\$ 354.996 mil de recursos provenientes de transferências obrigatórias decorrentes de Emendas individuais.

¹⁰² Recursos oriundos da desestatização da SABESP e da privatização da EMAE.

¹⁰³ Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

aplicar de recursos resultantes de alienação de bens de R\$ 10,101 bilhões¹⁰⁴, que deverão ser aplicados nos exercícios seguintes, conforme determinação do art. 44 da LRF.

De acordo com o relatado no item 2.3.1, foi observado o cancelamento de R\$ 1.967.186 mil em restos a pagar, sendo R\$ 598.343 mil em restos a pagar processados, sem justificativas apresentadas. Diante disso, cabe recomendação para que os cancelamentos, principalmente dos Restos a Pagar Processados, sejam efetivados no sistema mediante o registro de justificativas, com a anotação de dados como número de página do processo onde houve a autorização, nome e cargo do responsável, bem como o motivo para o cancelamento.

Com relação às Parcerias Público-Privadas – PPP (item 2.5 do relatório da LRF) as despesas de contratos de PPP do Ente Federado no exercício de 2024 totalizaram R\$ 1.372.455 mil¹⁰⁵, valor correspondente a 0,55% da RCL, atingindo percentual inferior ao limite estabelecido na Lei Federal nº 11.079/04¹⁰⁶, sendo que, da mesma forma, as despesas anuais desses contratos previstas até 2033 permaneceram abaixo do limite de 5% em cada um deles, conforme informado pela d. Auditoria (percentual previsto de 1,34% em 2033).

Sobre a matéria, segundo anotado pela DCG, no presente exercício a Contadoria Geral do Estado atendeu à recomendação do exercício anterior, passando a contabilizar todas as despesas com PPPs na modalidade de aplicação “67”.

¹⁰⁴ Para fins de apuração do saldo financeiro do Anexo 11, foram considerados os seguintes valores: Receitas de R\$ 15.815.289 mil + Saldo em Aberto de 2023 R\$ 43.137 mil (-) [Despesas Pagas de R\$ 5.754.266 - Pagamento de Restos a Pagar de R\$ 3.040] = R\$ 10.101.119 mil.

¹⁰⁵ Encontra-se excluído desse valor o montante correspondente aos dispêndios das estatais não dependentes, de R\$ 441.802 mil.

¹⁰⁶ Art. 28. A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que contratarem empreendimentos por intermédio de parcerias público-privadas deverão encaminhar ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, previamente à contratação, as informações necessárias para cumprimento do previsto no caput deste artigo.

§ 2º Na aplicação do limite previsto no caput deste artigo, serão computadas as despesas derivadas de contratos de parceria celebrados pela administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo respectivo ente, excluídas as empresas estatais não dependentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

No entanto, foi apontado o desatendimento ao art. 3º, § 10, da Lei Estadual nº 11.688/2004¹⁰⁷, dada a ausência de reuniões semestrais, na Assembleia Legislativa do Estado, para prestação de esclarecimentos sobre as atividades do Conselho Gestor de PPP e apresentação dos resultados auferidos com as parcerias, o que foi objeto de proposta de recomendação pela DCG quanto à necessidade de seu cumprimento, que corroboro.

Nesse ponto, ressalto que no âmbito das análises de Parcerias Público Privadas e Programa Estadual de Desestatização, a DCG procedeu ao exame das desestatizações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP e da Empresa Metropolitana de Águas e Energia – EMAE, ocorridas em 2024.

No caso da SABESP, em síntese, a par de relatar seu histórico, inclusive das constatações da fiscalização deste E. Tribunal relativamente às Contas de 2020 a 2023, a DCG destacou que, após a desestatização, a SABESP passou a ser uma empresa do setor privado com participação minoritária do Estado de São Paulo, que detém 18% do capital votante.

Ainda, ressaltou tratar-se de desestatização autorizada pela Lei Estadual nº 17.853, de 08/12/2023, e concluída em 23/07/2024, com a alienação de parte das ações ordinárias e a perda do controle estatal.

Quanto à EMAE, em resumo, além de também relatar seu histórico, incluindo as constatações da fiscalização deste E. Tribunal relativamente às Contas de 2020 a 2023, a DCG assinalou que a operação de alienação dos ativos mobiliários detidos diretamente ou indiretamente pelo Estado, correspondentes às ações representativas do capital social da EMAE, tornou-se pública em 18/03/2024, com a publicação no Diário Oficial do Estado do Edital de licitação da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) nº 01/2024, sendo que as regras do certame foram estabelecidas pelo Regulamento da Audiência Pública nº 03/2023.

¹⁰⁷ Art. 3º. § 10 - O Presidente do Conselho Gestor e o Secretário de Economia e Planejamento comparecerão, semestralmente, à Assembleia Legislativa, para, em reunião conjunta das Comissões de Economia e Planejamento, de Serviços e Obras Públicas e de Fiscalização e Controle, prestar esclarecimentos sobre as atividades do órgão e apresentar os resultados de parcerias auferidos no semestre.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

A desestatização foi concluída em 02/10/2024, quando firmado o contrato que transferiu à compradora o controle acionário da EMAE, tratando-se de transferência de controle anuída previamente pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), por meio do Despacho nº 2.379, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 23/08/2024, e aprovada sem restrições pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

A despeito da alienação integral das ações detidas pelo Estado de São Paulo, a DCG informou que ficaram pendentes 6.757 ações, devido a bloqueio judicial, que serão liquidadas ao novo controlador, quando liberadas.

Em remate, digna de registro a anotação de que os serviços então realizados pela SABESP e pela EMAE, mesmo após suas desestatizações, não escaparão integralmente da fiscalização exercida por este E. Tribunal, porquanto persiste a sua incumbência de analisar e monitorar os contratos de concessão de serviços de saneamento básico celebrados entre os Municípios e a SABESP e fiscalizar as contas de referidos Municípios e das respectivas agências reguladoras que atuam nas áreas afetas a esses misteres, como é o caso, por exemplo, da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo – ARSESP e da Agência de Águas do Estado de São Paulo (SP - Águas).

Prosseguindo no exame do atendimento da LRF, ressalto que o Resultado Primário (item 2.2.1 do relatório da LRF) configura o principal indicador de solvência fiscal do setor público, sendo obtido pela diferença entre as receitas e as despesas não financeiras, e indica a capacidade de pagamento do serviço da dívida.

Conforme noticiado pela Auditoria, a Contadoria Geral do Estado passou a apresentar o resultado primário com e sem o impacto das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em atendimento ao Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF 14ª edição.

O Resultado Primário realizado foi de R\$ 13,404 bilhões (sem o impacto do RPPS), o que representa 4,06% da receita primária realizada (R\$ 329,665 bilhões

exceto fontes RPPS) sendo 257,81% superior ao resultado primário como meta fiscal para o exercício de 2024 na LDO/2025 (R\$ 3,7 bilhões - reprogramado).

Quanto ao Resultado Nominal (item 2.2.2), se considerada apenas a variação da Dívida Consolidada Líquida-DCL, apresenta-se negativo em R\$ -7,224 bilhões, implicando acréscimo no saldo da DCL menor que o estimado pela LDO/2024, que foi de R\$ 9,400 bilhões (reprogramado).

Após a realização dos ajustes metodológicos propostos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais¹⁰⁸, o Resultado Nominal, sem RPPS, foi apurado pelo Governo Estadual em R\$ -13,174 bilhões.

Sobre o ajuste metodológico efetivado, a DCG observou, *ipsis litteris*, que:

Desde 2022 esta fiscalização mantém recomendação para que seja aprimorada a Nota Explicativa sobre “Outros Ajustes”, esclarecendo quais valores estão incluídos no ajuste.

No 6º bimestre de 2024 o saldo do item “Outros Ajustes” é de R\$ -1.169.003 mil e nota explicativa apresentou a seguinte informação:

5) Linha “Outros Ajustes” dizem respeito a: valores relativos a desincorporações de passivos em ajustes de exercícios anteriores, que não se refletiram nas variações patrimoniais do exercício; alterações metodológicas no mapeamento de demonstrativos do MDF/STN que não foram sensibilizadas no exercício anterior, por estar encerrado e com dados publicados definitivos; e incorporação/desincorporação de passivos em decorrência de mudança de status das estatais de independente para dependente e vice-versa.

Conforme manifestações da Secretaria da Fazenda e Planejamento (evento 151.34), as revisões técnicas dos demonstrativos ainda estão em curso.

Tendo em vista as informações retromencionadas, entendo cabível reforçar a recomendação, como constou no Parecer relativo ao exercício 2023, *in verbis*:

10.4. Aprimore as explicações das Notas Explicativas no que se refere aos “Outros Ajustes” do Demonstrativo de Resultado Primário e Nominal do RREO;

¹⁰⁸ Que considera os efeitos dos ajustes metodológicos, referentes à variação do saldo de restos a pagar processados, receita de alienação de investimentos permanentes, reconhecimento ou cancelamento de passivos na DC, variações cambiais da DC, pagamento de precatórios integrantes da DC e outros ajustes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Ainda em relação aos resultados primário e nominal de 2024, destaca-se a reprogramação da meta de resultado nominal durante o exercício, inicialmente fixada em superávit de R\$ 4,572 bilhões (LDO 2024), mas posteriormente alterada para déficit de R\$ 9,400 bilhões (LDO 2025). Tal alteração, embora sem impeditivos legais, compromete os princípios de planejamento e previsibilidade fiscal previstos no art. 1º da LRF.

De minha parte, perfilho o entendimento externado pela DCG e, em adendo, repiso que a prática de reprogramações das metas de resultado primário e nominal constituem entrave ao cumprimento da determinação contida no art. 9º da LRF¹⁰⁹, cabendo reiterar a ressalva acerca da *“instabilidade no regramento pertinente à fixação e execução de metas fiscais”* aposta no r. Parecer de 2023, que também consignou a seguinte recomendação que compreendo merecer ser reprisada, *in verbis*:

10.1 Analise os resultados fiscais à luz das metas inicialmente previstas na LDO do exercício.

A Dívida Consolidada Líquida apurada no exercício de 2024 foi de R\$ 317,656 bilhões (item 2.8 do relatório da LRF), correspondendo a 9,12% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo (R\$ 3.480,946 bilhões¹¹⁰), e representando

¹⁰⁹ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (Redação dada pela Lei Complementar nº 200, de 2023) Vigência

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

¹¹⁰ <https://pib.seade.gov.br/integra/?analise=o-pib-de-sp-cresceu-34-em-2024>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

1,27 vezes a RCL-A (de R\$ 251,012 bilhões) conformando-se ao limite determinado na Resolução nº 40, de 20/12/01, do Senado Federal (até 2 vezes aquela receita¹¹¹).

No que concerne ao instituto da Concessão de Garantias, no 3º Quadrimestre de 2024, o percentual apurado, de 2,12%, encontra-se devidamente ajustado aos limites de 22% e 32% da RCL, demonstrando o cumprimento do disposto no art. 9º da Resolução nº 43, alterado pela Resolução nº 3, de 02/04/02, ambas do Senado Federal¹¹².

Tendo em perspectiva o disposto no art. 167-A, introduzido pela Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021¹¹³, a DCG procedeu à apuração (Item 2.9), no

¹¹¹ Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (Vide Resolução nº 20, de 2003)

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.

¹¹² Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

Parágrafo único. O limite de que trata o caput poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

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

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

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

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

¹¹³ Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste caput; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

período de 12 meses, da relação entre despesas e receitas correntes, tendo verificado que, no âmbito do Estado de São Paulo, alcançou 91,51% até o 6º Bimestre de 2024, ou seja, abaixo do limite estabelecido em referido dispositivo legal, de 95%. Embora esse índice esteja abaixo do limite, a LDO/2024 determina a implementação de medidas de ajuste fiscal caso a despesa corrente supere 90% da receita corrente.

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VII - criação de despesa obrigatória; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no caput deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - rejeitado pelo Poder Legislativo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 5º As disposições de que trata este artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o caput deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Assim, a Auditoria propôs recomendação, com a qual me perfilho, nos seguintes termos, *ipsis litteris*:

Realize esforços para reduzir e manter a relação entre despesas correntes e receitas correntes abaixo de 90%, em atendimento ao artigo 167-A da Constituição Federal.

Passo, agora, à análise da **Renúncia de Receitas** que, a partir do exame relativo ao exercício de 2016, recebeu maior atenção no âmbito das Contas do Governador e desde as Contas de 2017 tem sido apreciada pela DCG em item específico de seu relatório de instrução.

Sobre o tema, rememoro que em razão dos vários desacertos apurados¹¹⁴, e tendo em conta as dificuldades de avaliação da matéria motivadas pelo não encaminhamento de documentos sob o argumento de “sigilo fiscal”, esta E. Corte de Contas, no Parecer das Contas de 2017 (TC-003546.989.17-9), houve por bem determinar à Secretaria de Estado da Fazenda, *in verbis*, que “*apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado*”.

Por ocasião do exame das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), verificou-se que, embora tenha sido encaminhado, o Plano de Ação retromencionado carecia de adequações e melhorias em seu conteúdo.

Desde então, este Tribunal, amparado no valoroso trabalho efetuado pela DCG, tem acompanhado o aprimoramento de referido Plano e a implantação das providências nele estabelecidas, assim como tem se aprofundado nas apreciações dos benefícios existentes/concedidos e dos respectivos procedimentos adotados pelo Governo do Estado, tanto no que concerne ao planejamento quanto no que diz respeito à materialização dos incentivos e de seus resultados.

¹¹⁴ Entre os quais, em linhas gerais, destaco a existência de renúncias tributárias concedidas à revelia do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), concessões de benefícios pela via do Decreto, a precariedade de demonstrações e inconsistências das peças orçamentárias, em inobservância às respectivas disposições da LRF e da Constituição Federal, e ao entendimento assentado pelo STF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

De lá para cá, apesar da constatação de algumas melhorias, verificou-se a persistência de lapsos inicialmente apurados, os quais foram ressaltados, notadamente, em função do não comprometimento da obtenção de resultados favoráveis no que concerne aos principais indicadores orçamentários e econômico-financeiros.

Sem embargo, diversas determinações e recomendações de correções e melhorias aos respectivos órgãos competentes foram exaradas por este E. Tribunal nos Pareceres sobre as Contas do Governador desde que o tema em referência passou a receber análise específica, sendo que, relativamente às Contas do exercício anterior (TC-005272.989.23-7), o respectivo Parecer exarado por esta Casa consignou as seguintes recomendações em razão dos desacertos constatados em referidas Contas, *in verbis*:

13. Quanto às renúncias tributárias:

13.1. Detalhar no CNAE, por setor, a projeção da renúncia tributária contida no Anexo de Metas Fiscais da LDO, abrangendo o exercício e os dois subsequentes.

13.2. Dotar os instrumentos normativos que disciplinam a concessão de benefícios de natureza tributária de regras que favoreçam a transparência quanto ao interesse público envolvido, aos objetivos e metas visados, ao prazo para obtenção dos resultados perseguidos e às métricas de verificação destes.

13.3. Indique medida de compensação, que implique efetivo aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, ao conceder benefícios de natureza tributária não previstos na LDO e não estimados na LOA.

13.4. Crie mecanismos rigorosos para avaliar e monitorar as condições financeiras e fiscais dos beneficiários de incentivos de natureza tributária.

13.5. Aprimore a mensuração da renúncia tributária fruída realizando estudos e mapeando fluxos, a fim de identificar eventuais empecilhos à obtenção dos dados de interesse com maior celeridade.

13.6. Revise e refine a metodologia de avaliação de créditos outorgados para incorporar análise mais detalhada e abrangente, incluindo, além das informações declarativas, dados concretos das transações comerciais, como as notas fiscais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

13.7. Correlacione os estudos ante-post com a avaliação e monitoramento ex-post de cada benefício concedido e forneça ao Tribunal de Contas informações que possibilitem a verificação técnica do produto obtido.

13.8. Redimensione os estudos de avaliação da efetividade e do impacto socioeconômico, de modo que abranjam os benefícios tributários concedidos.

13.9. Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios de natureza tributária dos quais decorra renúncia de receita, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam apreciados nas atividades de Auditoria Geral a cargo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, levando em consideração as recomendações da Corte de Contas referentes à estruturação adequada desse sistema, com vinculação direta ao Governador e quadro próprio de servidores.

13.10. Instaure rotinas de trabalho normatizadas que produzam estudos periódicos sobre os benefícios de natureza tributária vigentes, demonstrando a conveniência de sua continuidade, modificação ou exclusão, conjugando informações não apenas fiscais, por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também quanto ao mérito dos benefícios em análise, de acordo com as áreas técnicas e demais órgãos competentes.

13.11. Incremente a transparência ativa da renúncia tributária, mediante o registro do tipo e do valor fruído por CNPJ; a divulgação de dados históricos anteriores a 2022; a edição de orientações detalhadas sobre as metodologias de mensuração e controle das renúncias tributárias; a divulgação dos benefícios já concedidos às cadeias econômicas mais relevantes; a divulgação periódica das listas dos interessados na obtenção de benefícios de natureza tributária; e a criação de canais de comunicação com o público.

13.12. Envolve os órgãos gestores da política pública pertinente ao setor econômico beneficiado, incluindo sua manifestação nos estudos de viabilidade técnica da renúncia, da efetividade e do impacto na política pública, além do interesse público.

[...]

Aquelas propostas pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes:

1. Ao deliberar sobre a instituição ou prorrogação de vigência de Renúncias de Receitas, demonstre com clareza os objetivos inerentes a tais renúncias e os benefícios socioeconômicos concretos resultantes dessas opções.

Na análise empreendida no exercício em exame, observo que, a despeito de algumas melhorias, a DCG anotou a ocorrência de diversos desacertos, muitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

deles em reiteração a falhas apuradas em exercícios precedentes, entre os quais destaco, em síntese:

- Metodologia das Projeções das Renúncias Fiscais: a atual metodologia apresenta fragilidades, refletidas na variação significativa entre os valores estimados nos instrumentos de planejamento (LDO e PLOA). Nesse sentido, observou-se que, a despeito de a oscilação interanual das projeções ter sido reduzida para uma variação média de 5,65% em 2025 (foi de 30,37% em 2024), ainda revela margem de subestimação das renúncias, enquanto a discrepância média das estimativas de curto prazo aumentou de 2,91% em 2024 para 7,09% em 2025, evidenciando a necessidade de avanços metodológicos para maior precisão e consistência;

- Fluxo administrativo dos processos concessivos e metodologia de avaliação prévia ou “Ex-Ante”: persistem falhas estruturais no fluxo dos processos concessivos, com análises centradas em aspectos formais, sem clareza nos objetivos, metas e contrapartidas socioeconômicas, podendo conduzir a concessões desprovidas de justificativa técnica adequada, em comprometimento à transparência e à efetividade das políticas públicas e em descompasso com os princípios da eficiência e da responsabilidade fiscal;

- Regularidade e conformidade dos processos administrativos de concessão de benefícios fiscais: os processos administrativos que resultaram na edição dos Decretos nºs 68.246/2023 e 68.557/2024 apoiaram-se na tese de “compensação” por benefícios fiscais não concedidos ou não renovados, o que não se coaduna com as diretrizes estabelecidas no art. 14 da LRF¹¹⁵, que exige, taxativamente, que a

¹¹⁵ Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

concessão de incentivos fiscais esteja condicionada à existência de medidas de compensação que se traduzam em efetivo aumento de receita. Trata-se, pois, de prática que viola os princípios da legalidade, da transparência fiscal e do devido processo legislativo-orçamentário, ao subtrair da Assembleia Legislativa o poder de deliberação sobre novas concessões de benefícios fiscais;

- Tempestividade e acurácia da metodologia de mensuração adotada: existência de significativa defasagem temporal na disponibilização das informações relativas às renúncias fiscais, atualmente estimada em cerca de dois anos, decorrente, em parte, da necessidade de estabilização da base de dados após o encerramento do exercício fiscal, visando a assegurar a acurácia dos cálculos. Sem embargo, a postergação do início das análises para o mês de novembro de cada ano, ainda que a base esteja estabilizada por volta de maio, contribui de forma decisiva para a lentidão do processo, comprometendo a efetividade das análises de controle externo e a transparência na gestão fiscal;

- Metodologia de mensuração da isenção e redução de base de cálculo – Avaliação dos *scripts* e replicabilidade dos cálculos: a ausência de acesso integral à base original de documentos fiscais eletrônicos inviabiliza a validação independente do processo de mensuração das renúncias fiscais, comprometendo a auditabilidade externa, a par de evidenciar a necessidade de aperfeiçoamento na governança do processo de disponibilização das bases utilizadas na mensuração oficial das renúncias fiscais informadas na LDO;

- Adoção do campo “cBenef” e de obrigações acessórias específicas para fins de mensuração da renúncia fiscal: a implementação desses mecanismos ainda se encontra em estágio incipiente de avaliação no Estado de São Paulo, não obstante se reconheça que eles representam uma oportunidade para aprimorar o controle e a precisão na mensuração das renúncias fiscais;

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- Implicações da Lei Complementar nº 214/2025 para a mensuração individualizada dos benefícios fiscais e para a atuação da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo: a análise da Lei Complementar nº 214/2025 revela que a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) tem a obrigação legal de criar uma base de dados detalhada, que permita a mensuração individualizada dos valores associados aos benefícios fiscais concedidos, identificados por CNPJ, incluindo os intermediários na cadeia produtiva. Nesse sentido, destaca-se que o referido diploma legal, em seus arts. 389¹¹⁶, 391¹¹⁷, 399¹¹⁸ e 402¹¹⁹, atribui competências específicas e compartilhadas

¹¹⁶ Art. 389. São requisitos para a concessão da habilitação ao requerente:

I - ser titular de benefício oneroso concedido por unidade federada;

II - haver ato concessivo do benefício oneroso emitido pela unidade federada:

a) até 31 de maio de 2023, ou no prazo previsto para a hipótese disposta no inciso II do parágrafo único do art. 384 desta Lei Complementar, sem prejuízo de ulteriores prorrogações ou renovações, conforme disposto no § 1º do mesmo artigo;

b) que estabeleça expressamente as condições e as contrapartidas a serem observadas pelo beneficiário;

c) cujo prazo de fruição não ultrapasse a data de 31 de dezembro de 2032; e

d) que esteja vigorando em todo ou em parte do período de que trata o caput do art. 384 desta Lei Complementar, ainda que mediante ato de prorrogação ou renovação;

III - ter sido efetuado o registro e o depósito previstos no inciso II do art. 3º da Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, se aplicável tal exigência;

IV - cumprir, tempestivamente, as condições exigidas pelo ato concessivo do benefício oneroso;

V - apresentar as obrigações acessórias com as informações necessárias à aferição do benefício oneroso objeto de compensação, bem assim as em que conste o registro do próprio benefício, quando for o caso;

VI - inexistir impedimento legal à fruição de benefícios fiscais;

VII - apresentar regularidade cadastral perante o cadastro nacional de pessoas jurídicas - CNPJ.

Parágrafo único. Para fins do preenchimento do requisito de habilitação previsto no inciso IV deste artigo, o titular do benefício oneroso deverá apresentar declaração que atende tempestivamente as condições, sendo obrigatória a manifestação prévia da unidade federada concedente à concessão da habilitação.

¹¹⁷ Art. 391. O titular de benefício oneroso habilitado informará mensalmente na escrituração fiscal os elementos necessários para a quantificação da repercussão econômica de cada benefício fiscal ou financeiro-fiscal, conforme regulamentação a ser expedida pela RFB.

§ 1º O crédito será calculado para cada mês de competência em função do valor da repercussão econômica de cada benefício fiscal ou financeiro-fiscal e da redução de nível dos benefícios fiscais de que trata o caput do art. 384 desta Lei Complementar relativamente a cada ato concessivo e tipo de benefício fiscal habilitado.

§ 2º A apuração do crédito referente à compensação de que trata o art. 384 desta Lei Complementar será demonstrada na escrituração fiscal, de acordo com a regulamentação da RFB.

§ 3º O direito de pleitear a compensação de que trata o art. 384 desta Lei Complementar extingue-se com o decurso do prazo de 3 (três) anos, contado do vencimento do prazo para transmissão da escrituração fiscal estabelecida em norma regulamentar para conter a apuração do correspondente crédito.

¹¹⁸ Art. 399. Mediante ato requisitório por escrito, para fins de verificação do requisito previsto no inciso IV do art. 389 desta Lei Complementar, os órgãos públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e quaisquer outras entidades ou pessoas são obrigados a prestar à RFB todas as informações que disponham relacionadas ao cumprimento de condições estabelecidas em ato concessivo do benefício oneroso.

¹¹⁹ Art. 402. As Secretarias de Fazenda das unidades federadas e a RFB designarão servidores para compor grupo de trabalho com as finalidades de:

I - identificar os tipos de incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos por prazo certo e sob condições;

entre as administrações tributárias estaduais e a Receita Federal, devendo a SFP, pois, ser responsável pela validação, monitoramento e consolidação dos dados que fundamentam os pagamentos das compensações federais. A falta de uma estrutura adequada para essa finalidade compromete a rastreabilidade das informações, enfraquece o controle sobre os incentivos fiscais vigentes e representa um risco à governança fiscal estadual, mostrando-se necessária a adoção de medidas que assegurem a efetividade do controle estadual sobre os benefícios fiscais durante o período de transição até a extinção do ICMS;

- **Avaliação da mensuração de benefícios fiscais concedidos em elos intermediários da cadeia produtiva (“meio de cadeia”):** a metodologia atual concentra a mensuração das renúncias fiscais nos benefícios aplicados predominantemente ao elo final da cadeia produtiva, não contemplando benefícios fiscais em elos intermediários, o que limita a abrangência da apuração, mostrando-se pertinente que a SFP avalie a possibilidade de adaptar sua metodologia e suas ferramentas de apuração para mensuração dos benefícios concedidos em elos intermediários, contribuindo para o aperfeiçoamento dos instrumentos de governança, rastreabilidade e controle das políticas de desoneração tributária do Estado;

- **Metodologia de mensuração da renúncia decorrente de crédito outorgado:** a metodologia baseada em declarações dos contribuintes por meio das Guias de Informação e Apuração do ICMS (GIAs) apresenta limitações. Nesse sentido, a partir de cruzamento dos dados de GIAs com informações extraídas de notas fiscais, foi possível observar situações de fruição de créditos em desconformidade com os perfis de atividade econômica previstos nos atos normativos que concedem o benefício, com destaque para os Decretos n°s 51.598/2007 e 51.624/2007, a par de possibilidade de distorções entre os valores declarados como crédito e aqueles efetivamente lastreados nas operações realizadas, evidenciando a necessidade de maior integração entre bases de dados fiscais entre as bases de dados fiscais e a estrutura normativa dos benefícios concedidos, para garantir maior confiabilidade e rastreabilidade dos valores apurados;

II - identificar as respectivas formas de apuração das repercussões econômicas decorrentes;

III - propor ajustes nas obrigações acessórias a serem prestadas pelos titulares dos benefícios onerosos, para que nelas constem a demonstração da repercussão econômica sobre cada benefício fiscal ou financeiro-fiscal que lhes foi concedido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- Índícios de fruição indevida de créditos outorgados vinculados aos Decretos nº 51.598/2007 e nº 51.624/2007: foram identificados indícios de fruição indevida de benefícios fiscais vinculados aos Decretos nºs 51.598/2007 e 51.624/2007, em quantias que podem chegar a R\$ 397.285.657,68 e R\$ 7.338.974,28, respectivamente, sugerindo a necessidade de mecanismos estruturados de validação das informações declaratórias. Além disso, verificou-se falta de retroalimentação entre os setores responsáveis pela mensuração da renúncia fiscal e pela fiscalização tributária, o que prejudica a capacidade da administração tributária estadual de revisar e melhorar suas estimativas com base em dados reais. Dada a importância dos valores envolvidos e dos fortes indícios identificados, é necessário aperfeiçoar o modelo atual de apuração dos créditos outorgados, promovendo uma integração mais efetiva entre as declarações fiscais e os registros de operações comerciais;

- Insuficiência da granularidade dos dados setoriais (CNAE) nos demonstrativos de renúncia fiscal: apesar dos avanços na sistematização das informações sobre o gasto tributário estadual, ainda há uma limitação significativa no detalhamento setorial dos demonstrativos de renúncia, que se restringem à divisão de 02 dígitos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), tendo a fiscalização evidenciado que tal procedimento não é suficiente para captar as particularidades das atividades econômicas beneficiadas, devido à heterogeneidade dentro de cada divisão do CNAE. Análises com dados desagregados até 07 dígitos revelaram múltiplas subcategorias com perfis e propósitos econômicos distintos agrupadas sob um mesmo código geral, comprometendo a capacidade de aferir a efetividade dos benefícios concedidos e identificar distorções, a par de restringir a transparência e o controle da política de renúncias fiscais;

- Fruição de benefícios fiscais por empresas impedidas legalmente: a análise dos cruzamentos entre a base de beneficiários de renúncias de receita e os cadastros oficiais de impedimentos revelou que muitos contribuintes irregulares usufruíram de incentivos fiscais de ICMS em 2022 e 2023, contrariando a Lei nº 12.799/2008 e as ordens legais de inabilitação constantes do cadastro de apenados. Foram identificadas 3.138 empresas com registro no CADIN e 05 apenadas judicialmente, evidenciando a

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

falta de rotinas automatizadas de verificação na SFP, em comprometimento à integridade da política fiscal e violação ao princípio da isonomia, exigindo correção imediata;

- Concentração da fruição de benefícios fiscais por contribuintes específicos, com indícios de tratamento favorecido a empresas com dívidas junto ao Estado: a análise das bases de dados fornecidas pela SFP revelou que 90% dos benefícios fiscais concedidos em 2022 e 2023 foram concentrados em apenas 2,53% dos contribuintes, representando mais de 4,5 mil CNPJs e totalizando R\$ 33,1 bilhões em renúncias fiscais. Entre esses, os 50 maiores beneficiários responderam por cerca de 32,55% do total, com uma média individual de R\$ 239,7 milhões, valor 12 vezes superior à média geral. Além disso, 31 desses 50 maiores beneficiários possuem débitos inscritos em Dívida Ativa do Estado de São Paulo, incluindo quatro entre os 500 maiores devedores estaduais. Esses achados indicam uma falta de equidade e seletividade na concessão de incentivos fiscais, sugerindo a necessidade de fortalecer os mecanismos de controle e avaliação para garantir que os benefícios fiscais cumpram seus objetivos socioeconômicos sem perpetuar desigualdades e inadimplência;

- Análise “Ex-Ante” à edição de benefícios fiscais: em que pese a verificação de melhorias na estrutura administrativa para análise das concessões fiscais no Estado, com a atuação da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT) e o suporte técnico do Departamento de Estudos de Política Tributária (DEPT), ainda existem lacunas significativas que comprometem a efetividade do processo decisório, como a persistência de análises focadas em procedimentos formais e administrativos, sem incorporar elementos substanciais de interesse público (ex.: definição clara da necessidade de cada benefício, objetivos e metas mensuráveis, contrapartidas específicas dos beneficiários e mecanismos para avaliação posterior dos resultados). Além disso, faltam estudos comparativos de alternativas e análises de alinhamento com políticas públicas setoriais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o que fragiliza a capacidade do Estado de assegurar que as concessões fiscais sejam baseadas em critérios objetivos de custo-benefício, justiça distributiva e impacto

socioeconômico, comprometendo a transparência, a *accountability* e a boa governança da política tributária;

- **Efetividade da renúncia – Análise “Ex-Post”**: apesar dos avanços na criação de infraestrutura técnica e normativa para a avaliação "ex-post" das renúncias fiscais, como o Sistema de Avaliação da Qualidade do Gasto e utilização de indicadores alimentados em tempo real, as ações de monitoramento e avaliação ainda são limitadas. Nesse sentido, a análise de um benefício fiscal específico revelou resultados inconclusivos e frágeis, não permitindo uma avaliação segura dos impactos. Além disso, falta uma política abrangente e sistemática de avaliações "ex-post" para todos os benefícios fiscais, dificultando a verificação da efetividade das políticas de renúncia em termos de emprego, arrecadação e desenvolvimento regional. Ainda, verificou-se que as contrapartidas esperadas não são claramente delineadas nos processos avaliativos, nem são disponibilizados elementos que demonstrem a eficácia prática da integração entre os órgãos setoriais prevista na regulamentação. Tais achados evidenciam que a política de avaliação “ex-post” carece de efetividade prática, comprometendo a transparência, a *accountability* e a eficiência na gestão dos recursos públicos renunciados;

- **Controle Interno da SFP**: a Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais (ABF), no âmbito da SFP, limita-se à análise formal dos atos administrativos, sem avaliar metodologicamente as renúncias fiscais ou a efetividade das políticas adotadas. Embora a Resolução SFP nº 78/2022 preveja funções de controle interno mais abrangentes, a ABF não aplica técnicas de auditoria que garantam independência e profundidade às suas avaliações, restringindo-se à verificação documental e processual. A falta de monitoramento dos benefícios e avaliação dos impactos socioeconômicos compromete a função estratégica da unidade e enfraquece a governança fiscal do Estado. A par disso, a postergação para 2025 das atividades operacionais voltadas à efetividade e mensuração das renúncias demonstra a falta de prioridade da SFP em consolidar um controle interno robusto e alinhado às melhores práticas da Administração Pública;

- **Transparência ativa na divulgação das renúncias de receitas:** embora o Estado tenha disponibilizado informações sobre benefícios fiscais, a transparência ativa ainda apresenta limitações significativas em termos de abrangência, granularidade e acessibilidade dos dados. As informações disponíveis concentram-se nos últimos três exercícios, sem séries históricas consolidadas anteriores a 2021, e a desagregação setorial está restrita, dificultando análises comparativas. A ausência de microdados por CNPJ e de um painel interativo, além da falta de documentos metodológicos claros, compromete o controle social efetivo. Conquanto o Decreto nº 68.769/2024 represente um avanço normativo, sua aplicação prática ainda necessita de consolidação;

- **Impactos do sigilo no processo de fiscalização das renúncias de receitas de 2024:** a imposição de sigilo no processo SEI 0011026/2023-88, apesar de não impedir diretamente o acesso da fiscalização às informações sobre renúncias fiscais, trouxe efeitos colaterais relevantes para a transparência e a efetividade do controle externo, exigindo versões anonimizadas que dificultaram a compreensão plena das informações por órgãos como o Tribunal Pleno, o MPC, a ALESP e a sociedade. A resistência da SFP em divulgar informações sobre os beneficiários das renúncias, mesmo após a edição do Decreto Estadual nº 68.769/2024 e da inserção do inciso IV no § 3º do art. 198 do CTN pela Lei Complementar nº 187/2021¹²⁰, revela uma interpretação restritiva e desconectada da atual conformação jurídica. A justificativa da SFP, baseada na possibilidade de "cálculo reverso" das receitas das empresas, carece de respaldo técnico e ignora o comando legal que permite a divulgação de dados de incentivos fiscais concedidos a pessoas jurídicas. Essa leitura maximalista do sigilo fiscal contraria a legislação que consagra a publicidade como regra, enfraquecendo a legitimidade democrática da política de renúncia fiscal, dificultando a fiscalização e perpetuando a assimetria de informações sobre o uso de recursos públicos.

¹²⁰ Art. 198. [...]

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

III - parcelamento ou moratória; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- **Monitoramento do Plano de Ação:** conforme quadro esquemático produzido pela DCG em seu relatório (Quadro 17 - Itens do Plano de Ação, fls. 533 do relatório) – *para o qual me reporto* - verificou-se que, em sua forma vigente, o Plano de Ação ainda apresenta pendências de implementação.

Em razão dos achados acima referidos, a DCG efetuou propostas de correções e melhorias, cujo entendimento eu perfilho.

Apenas em relação à crítica efetuada pela DCG em relação à aplicação do art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020¹²¹ como fundamento para a concessão de cinco Decretos Estaduais em 2024 (nºs 68.609, 68.710, 68.745, 69.188 e 69.209), com a devida vênia, divirjo de seu entendimento.

Nesse sentido, primeiramente, recorro que por ocasião da apreciação das Contas de 2023 (TC-005272.989.23-7), esta Casa houve por bem não se pronunciar categoricamente sobre o assunto, como explicitado nas Notas Taquigráficas da respectiva Sessão (evento nº 135 do TC-005272.989.23-7), consoante trechos de interesse que a seguir reproduzo, *in verbis*:

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES – [...]

Senhores Conselheiros, ainda dentro da renúncia fiscal, eu queria propor uma modificação no voto aqui proferido, Conselheiro Valdenir, no relatório que me passaram, na folha 18, sobre a questão da internalização das renúncias por decreto, porque, de modo geral, há um parágrafo que diz que “a censura feita pela Diretoria das Contas do Governador, nos termos do artigo 23 da Lei nº 17.293, atinentes ao mesmo termo de concessão de benefícios tributários, não procede”.

Acontece que a matéria não está pacificada no Judiciário, há decisões que afirmam a suficiência do Decreto e há outras decisões que determinam a edição de lei. A Lei nº 17.293 está vigente, ela ainda não foi desafiada pelo Judiciário, de forma que, por hora, proponho que este Tribunal não afirme taxativamente que esse procedimento está

¹²¹ Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

correto, como diz aqui na folha 18 do voto, então sugiro que esses dois parágrafos sejam até excluídos do voto, deixando essa questão nos termos da jurisprudência atual deste Tribunal, que é a seguinte: estamos aceitando o decreto submetido posteriormente à Alesp enquanto não houver decisão definitiva do Judiciário. É o que proponho a Vossa Excelência, considero prudente não afirmar, neste momento, que a internalização de decreto pode ser feita, esperando decisão, neste momento, aguardando futuro posicionamento. É a proposta que faço a Vossa Excelência.

[...]

RELATOR – [...]

Não me oponho a incrementar as recomendações. Agora, a respeito da alteração do corpo do voto, preciso levar a deliberação dos Conselheiros, porque temos uma decisão do STF que valida esse trecho do voto que a Conselheira Cristiana propôs que se retirasse; inclusive, vou até citar o que a PFE colocou em sua manifestação, item 12.12: “A propósito, mesmo que se desconsiderasse o atual panorama legislativo, tal como sustentado por esta PFE em seu parecer desde as contas do exercício de 2020, o Colendo Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF - nº 198, referenciada no voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.394.084 destacado pela Douta ATJ, segmento jurídico, retomou sua posição histórica e permitiu a internalização de Convênio firmado no âmbito do CONFAZ exclusivamente por meio de decreto”.

Portanto, temos decisões do Supremo e do TJ que admitem incorporar esses benefícios por decreto; e os dois parágrafos que a Doutora Cristiana sugere a exclusão, vou lê-los novamente: “A censura feita pela Diretoria de Contas do Governador aos termos dos parágrafos do artigo 23 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, atinentes ao mesmo tema da concessão benefícios tributários, não procede”.

Quer dizer, não procede a censura da DCG. Prossigo a leitura: “Eles estão em linha com as disposições da Lei nº 24, de 7 de janeiro de 1975, expressamente recepcionada pelo § 8º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, e seus efeitos restringem-se à concessão de benefícios previstos em convênios aprovados no Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ”.

Então, temos essa versão. Se os Conselheiros entenderem pertinente, retiro do voto para não levantar divergência.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES – Senhores Conselheiros, a questão é a seguinte: a Diretoria de Contas do Governador colocou também outras decisões do Supremo contrárias. A questão é polêmica, há decisões do Supremo, como essa apresentada aqui, mas há outras decisões, não é pacífico...

PRESIDENTE – O Supremo não chegou a firmar tese sobre isso...

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES – Não, não é pacífico e também tem o TJ. O que acontece é que neste momento seria prudente não afirmarmos que decreto pode. É a mesma posição tomada nas contas anteriores, a Lei nº 17.239 é de 2020, ela não foi ainda declarada inconstitucional; a partir do momento que ela não foi declarada inconstitucional, não vamos falar que ela não está existindo.

Seria prudente somente retirar, não se posicionar, por enquanto, sobre isso. Foi a mesma questão abordada nas últimas contas.

PRESIDENTE – Conselheiro Valdenir.

RELATOR – Em estando de acordo com os demais Conselheiros, não me oponho a retirar.

CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI – O problema é que há conflito.

PRESIDENTE – Perfeitamente.

A par de ainda se tratar de tema não pacificado no âmbito da Suprema Corte - o que, a propósito, em consonância com o decidido pelo Pretório Excelso no Mandado de Segurança (MS) nº 25.888/DF, não permite que este E. Tribunal de Contas afaste a aplicação de aludido dispositivo legal – de minha parte, entendo não existir manifesta ofensa ao princípio da legalidade na adoção do procedimento previsto no art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020.

Nessa trilha, rememoro e me reporto às considerações efetuadas pela Assessoria da área Jurídica de ATJ sobre o tema em manifestação sobre as Contas de 2023 (005272.989.23-7)¹²² – as quais eu corroboro – cujos respectivos excertos de interesse, pela pertinência das ponderações, reputo oportuno reproduzir a seguir, *ipsis litteris*:

¹²²Evento nº 72.3 do TC-005272.989.23-7. Por oportuno, informo que o excerto de interesse, que aborda o tema, encontra-se nas páginas 15 a 24 de referido documento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Nas contas do exercício de 2021, o Eminentíssimo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo levou em consideração, no seu voto, a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, no qual o Tribunal de Justiça de São Paulo, em 09/02/2022, julgou a ação improcedente, na parte não extinta, não se tendo vislumbrado qualquer vício material de inconstitucionalidade do art. 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20, conforme trecho de interesse:

É importante observar, conforme destacado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE em sede de memoriais, que as normas veiculadas por este e pelo artigo 22 da Lei nº 17.293/2021 foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 proposta pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, em cuja decisão o órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu, por unanimidade, a ausência de qualquer vício material de inconstitucionalidade em ambos os dispositivos.

De qualquer maneira, esta Corte não detém competência para recusar-lhe eficácia, tendo em vista que, conforme já indicado anteriormente, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não estão autorizados a deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória.

Informa a DCG que no Agravo Interno no Recurso Extraordinário nº 1.394.084/SP, o Ministro Alexandre de Moraes, em decisão proferida em 31/05/2023, com trânsito em julgado em 30/08/2023, determinou a extinção da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, julgando prejudicado o Recurso Extraordinário e o Agravo Interno, pela perda do interesse de agir do recorrente quanto à declaração de inconstitucionalidade do referido disposto legal, tendo em vista que o artigo 22 objeto da ADI foi expressamente revogado pelo artigo 1º da Lei Estadual nº 17.627, de 07/02/2023, o que impede o seu prosseguimento, conforme jurisprudência consolidada do STF.

Frisamos que, embora o art. 23 não tenha sido impugnado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, e a despeito da sua posterior extinção, tanto o julgador originário como o Ministro Alexandre de Moraes tecerem comentários indicando não vislumbrar vício material de inconstitucionalidade no dispositivo, conforme demonstramos a seguir:

Eis a ementa da decisão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Inconstitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º, da Lei Estadual n. 17.293, de 15 de outubro de 2020, e, por arrastamento, dos Decretos Estaduais n. 65.252, n. 65.253, n. 65.254 e n. 65.255, todos de 15 de outubro de 2020. Dispositivos legais que autorizam o Poder Executivo a (I) renovar os benefícios fiscais que estejam em vigor na data da publicação desta lei, 15 de outubro de 2020, desde que previstos na legislação orçamentária e atendidos os pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a (II) reduzir os benefícios fiscais e financeiros-fiscais relacionados ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de

Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação ICMS, na forma do Convênio nº 42, de 3 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Política Fazendária CONFAZ, e alterações posteriores, equiparando a benefício fiscal, ainda, a alíquota fixada em patamar inferior a 18% (dezoito por cento).

PRELIMINARES AFASTADAS. Questionamento da validade dos atos normativos em face de dispositivos constitucionais estaduais, o que torna adequada a via eleita. Federação que demonstrou interesse jurídico no caso, razão pela qual é legitimada para o ajuizamento da presente ação.

RECONHECIMENTO DA PERDA PARCIAL DO OBJETO DA AÇÃO. Decreto Estadual n. 65.252/20, cuja inconstitucionalidade se pretende ver reconhecida por arrastamento, que exauriu seus efeitos, tornando desnecessária a prestação jurisdicional com relação à sua validade. Ausência do interesse processual limitada à apreciação desse decreto.

AUSÊNCIA DE VÍCIO MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Princípio da legalidade estrita segundo o qual os benefícios tributários apenas podem ser concedidos por lei específica, editada pelo ente federativo competente e que trate exclusivamente desse assunto (artigo 150 da Constituição Federal, inciso I e § 6º), **ressalvando, expressamente, a possibilidade de concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal (artigo 155, § 2º, inciso XII, g).** Dispositivo constitucional aplicável ao Estado de São Paulo (§ 6º do artigo 163 da Constituição Estadual e artigo 5º da Lei n. 6.374/89).*

Deliberações realizadas pelo CONFAZ, que tem por finalidade equilibrar o exercício da competência tributária pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, evitando a guerra fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Benefícios fiscais ligados ao ICMS que, autorizados pelo CONFAZ, têm sido instituídos no Estado de São Paulo por decretos estaduais, que podem exigir para sua implementação, em alguns casos, ratificação pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, expressa ou tácita (pela ausência de apreciação da matéria em até 15 dias contados da publicação do decreto instituidor), nos termos do que dispõe o artigo 23 da Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020.

Inexistência de decisão com força vinculante que ateste a alegada invalidade desse procedimento. Efetiva participação do Poder Legislativo garantida pelas normas em vigor.

Autorização ao Chefe do Poder Executivo para a renovação de benefícios fiscais e financeiros fiscais ligados ao ICMS e definidos no Convênio CONFAZ n. 42/16, bem como para a sua revogação, estabelecida nos dispositivos legais ora impugnados. Consequente observância aos princípios da legalidade e da legalidade estrita.

§ 1º DO ARTIGO 22 DA LEI IMPUGNADA. Podendo o Chefe do Poder Executivo, na forma prescrita na legislação ora analisada, conceder ou revogar benefícios fiscais relativos ao ICMS nos termos do convênio interestadual e da legislação estadual, não se verifica inconstitucionalidade na redução de benefícios em hipóteses nas quais for aplicável alíquota inferior a 18%.

Processo extinto, sem análise do mérito, apenas com relação ao Decreto Estadual n. 65.252/20.

Ação improcedente.

Destacamos excerto do Voto proferido pelo Exmo. Desembargador Moacir Peres no precedente citado, que pormenoriza a análise realizada tanto do art. 22 como do 23 da Lei Estadual nº 17.293/20:

A autora da ação alega que a lei questionada estabelece delegação de competência tributária ao Poder Executivo em matéria reservada a lei específica.

De fato, os benefícios tributários apenas podem ser concedidos por lei específica, editada pelo ente federativo competente e que trate exclusivamente desse assunto (princípio da legalidade estrita), conforme determina o artigo 150 da Constituição Federal, nos seguintes trechos:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

Todavia, como visto, o próprio texto constitucional que cria a obrigatoriedade de tratamento da matéria em lei específica traz uma ressalva, constante da seguinte norma:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

[...]

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior

[...]

§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

[...]

XII - cabe à lei complementar:

[...]

g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Ressalte-se, neste ponto, que esse dispositivo legal é aplicável ao Estado de São Paulo, por força do disposto no § 6º do artigo 163 da Constituição Estadual (§ 6º - Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderão ser concedidos mediante lei estadual específica, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no artigo 155, § 2º, XII, "g", da Constituição Federal.). Regula a questão o artigo 5º da Lei n. 6.374/89, segundo o qual "as isenções ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais serão concedidos ou revogados nos termos das deliberações dos Estados e do Distrito Federal, na forma prevista na alínea 'g' do inciso XII do § 2º do artigo 155 da Constituição Federal".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Conclui-se, portanto, que as isenções, incentivos e benefícios ligados ao ICMS serão concedidos e revogados por meio de deliberação dos Estados e do Distrito Federal.

Essas deliberações são feitas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), criado por meio da Lei Complementar Federal n. 24/75 e integrado por autoridades federais e pelos Secretários Estaduais da Fazenda.

Esse conselho foi criado a fim de equilibrar o exercício da competência tributária pelos Estados-membros e pelo Distrito Federal, evitando que a diferença de tributação atraia mais ou menos investimentos, beneficiando alguns entes federativos em detrimento dos outros.

Assim, os benefícios fiscais, em cada Estado e no Distrito Federal, dependem da aprovação dos demais membros do Conselho, que se materializa nos inúmeros convênios firmados a cada exercício, conforme se verifica do sítio eletrônico do CONFAZ (<https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios>).

No Estado de São Paulo, os benefícios fiscais ligados ao ICMS autorizados pelo CONFAZ têm sido instituídos por decretos estaduais, que podem exigir para sua implementação ratificação pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, expressa ou tácita (pela ausência de apreciação da matéria em até 15 dias contados da publicação do decreto instituidor), conforme se verifica, e.g., do texto do Decreto n. 65.571, de 16 de março de 2021:

Artigo 1º - Ficam ratificados os Convênios ICMS 7/21, 13/21 e 15/21, todos celebrados em Brasília, DF, no dia 26 de fevereiro de 2021, e publicados na Seção I, página 19, do Diário Oficial da União de 2 de março de 2021.

Parágrafo único - Somente após a manifestação favorável da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, expressa ou tácita, na forma do artigo 23 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, o Poder Executivo poderá implementar, no âmbito do Estado de São Paulo, os mencionados Convênios ICMS 7/21, 13/21 e 15/21.

Artigo 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação

A título de esclarecimento, assim dispõe o artigo 23 da Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020:

Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

§ 1º - No prazo de 15 (quinze) dias contados da publicação, no Diário Oficial do Estado, de decreto do Poder Executivo ratificando os convênios aprovados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, a Assembleia Legislativa manifestar-se-á sobre a sua implementação no âmbito do Estado de São Paulo.

§ 2º - Havendo concordância do Poder Legislativo ou, em caso de ausência de manifestação no prazo assinalado no § 1º deste artigo, o Poder Executivo fica autorizado a implementar os convênios aprovados, desde que haja previsão da despesa na Lei Orçamentária Anual e sejam atendidos os requisitos da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Essa lei é recente e consolida o entendimento de que, no Estado de São Paulo, é de praxe, após a aprovação do benefício fiscal ligado ao ICMS pelo Confaz, editar um decreto instituidor, que será submetido à Assembleia Legislativa (ALESP), que, por sua vez, poderá deliberar sobre o benefício ou, simplesmente, manter-se inerte, a partir do que o Chefe do Executivo poderá implementá-lo, adotando os procedimentos de apuração, cobrança e outros que se fizerem necessários.

Saliente-se que inexistente decisão com força vinculante que afaste a validade desse procedimento.

De fato, o E. Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Direta de Inconstitucionalidade n. 5929, assim entendeu:

(...)

Contudo, aludida decisão não invalida a sistemática adotada no Estado de São Paulo. A afirmação da natureza meramente autorizativa dos Convênios CONFAZ, que exigiriam apreciação legislativa de benefícios fiscais e da revogação desses quando permitidas pelo conselho, não especifica a forma como essa deliberação deve ser feita. E, nos termos da legislação supratranscrita, aludida análise é realizada, neste Estado, antes da efetiva implementação das novas regras.

Assim, a autorização ao Chefe do Poder Executivo para a renovação de benefícios fiscais e financeiros fiscais ligados ao ICMS e definidos no Convênio CONFAZ n. 42/16, bem como para a sua revogação, estabelecida nos dispositivos legais ora impugnados, tendo em vista que a matéria é submetida à ALESP, não ofende o princípio da legalidade nem o da legalidade estrita.

A uma, porque a incorporação à legislação tributária estadual do Convênio CONFAZ em questão foi objeto de análise pela Assembleia Legislativa, que editou a lei ora impugnada, estabelecendo os parâmetros para a aplicação do referido convênio.

A duas, porque o mencionado artigo 23 da própria lei questionada cria mecanismo mediante o qual a ALESP tem a oportunidade de deliberar a respeito de benefícios concedidos ou revogados mediante decreto.

Observe-se, neste ponto, que, caso se reconhecesse a inconstitucionalidade, por violação ao princípio constitucional da legalidade tributária, dos dispositivos redutores dos benefícios fiscais em análise, seria forçoso declarar a inconstitucionalidade das internalizações dos convênios concessivos das isenções, efetuadas por meio de simples decretos do Poder Executivo, sem que os atos tenham sido questionados pelos beneficiários.

(...)

Destarte, **pode mesmo o Chefe do Poder Executivo, na forma prescrita na legislação ora analisada, conceder ou revogar benefícios fiscais relativos ao ICMS nos termos do convênio interestadual e da legislação estadual, razão pela qual não se verifica inconstitucionalidade**, inclusive, na redução de benefícios em hipóteses nas quais for aplicável alíquota inferior a 18% (§ 1º do artigo 22). (grifos nossos)

Aliás, **o próprio Ministro Alexandre de Moraes, antes de tomar conhecimento da revogação do art. 22 da Lei nº 17.293/20, deu clara indicação de que não vislumbra inconstitucionalidade na sistemática do art. 23**, conforme decisão monocrática proferida em 11/10/2022 pelo Ministro, que negou seguimento ao Recurso Extraordinário nº 1.394.084 - São Paulo – no Supremo Tribunal Federal, conforme excerto a seguir:

O Juízo de origem, fundamentando-se no art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, **reconheceu a constitucionalidade das normas ora impugnadas**, afastando a alegada ofensa aos princípios da legalidade e da legalidade estrita, tendo em vista que as isenções, incentivos e benefícios ligados ao ICMS são concedidos e revogados por meio de deliberação dos Estados e do Distrito Federal feitas pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), criado por meio da Lei Complementar Federal 24/75 e integrado por autoridades federais e pelos Secretários Estaduais da Fazenda, e que, neste contexto, o legislador paulista internalizou adequadamente as disposições do Convênio 42 do CONFAZ. Citem-se os seguintes trechos do acórdão ora recorrido (fls. 38-44, Doc. 18):

(...)

Verifica-se, desse modo, a inexistência de qualquer inconstitucionalidade no art. 22, I e II, e § 1º, da Lei 17.293/2020 do Estado de São Paulo, pois: i) a Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Complementar 24/75, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme jurisprudência desta SUPREMA CORTE, autoriza a edição de Decreto do Poder Executivo para ratificar os benefícios fiscais autorizados pelo CONFAZ no âmbito dos Estados e do Distrito Federal; ii) o Convênio 42/2016 autorizou a concessão de benefícios fiscais referentes ao ICMS, cuja renovação e redução são objeto dos dispositivos legais ora impugnados; e iii) o artigo 22 da Lei 17.293/2020 do Estado de São Paulo expressamente reconhece a internalização do referido Convênio à legislação estadual, **autorizando que tais benefícios fiscais sejam renovados ou reduzidos por meio de Decreto do Poder Executivo local a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo nos termos do artigo 23 da referida Lei.**

Desse modo, **não há que se falar em violação ao princípio da legalidade ou da legalidade estrita por suposta delegação de competência tributária ao Poder Executivo, pois, conforme se verifica no julgamento da ADPF 198, esta SUPREMA CORTE já reconheceu a regularidade da internalização dos Convênios CONFAZ por meio de Decreto dos Estados e do Distrito Federal na forma do art. 4º da Lei Complementar 24/75.**

Além do precedente citado, trazemos à discussão a decisão proferida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2012280-37.2021.8.26.0000**, proposta pelo Diretório Estadual de São Paulo do Partido dos Trabalhadores, em julgamento realizado em 27/07/2022, publicado no DJE de 10/08/2022, **ainda sem trânsito em julgado**, de Relatoria do Desembargador Campos Mello, **que embora tenha considerado inepta a Inicial em relação à alegação de inconstitucionalidade do art. 23, constou na fundamentação elaborada pelo Relator a assertiva de que o reconhecimento da constitucionalidade do art. 22 implicava também no reconhecimento da constitucionalidade do art. 23**, e em que pese tal ponderação não ter sido levada à parte dispositiva da decisão, serve de reforço ao entendimento adotado por esta assessoria, cujos trechos de interesse transcrevemos:

É certo que, em sua manifestação a fls. 3.636/3.640, o autor esclareceu que não impugnava em realidade o art. 24 da Lei 17.293/2020, mas sim os arts. 22 e 23 da referida norma e que se tratou de mero erro material quanto à indicação da numeração dos dispositivos legais, uma vez que no Projeto de Lei nº 529/2020, que originou a legislação impugnada, somente existia o artigo 24 de que trata as fls. 29/30 da exordial.

Pois bem, assentada tal premissa, reputo prejudicada a apreciação da constitucionalidade do art. 22 da Lei 17.293/2020, visto que, em 9.2.2021, foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, de relatoria do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Desembargador Moacir Peres, tendo este Órgão Especial reconhecido a constitucionalidade do artigo 22, incisos I e II e § 1º da Lei Estadual 17.293/2020, de forma que é inviável revolver matéria já irremediavelmente julgada.

E, por serem os mesmos fundamentos empregados pelo autor para impugnar também o art. 23 da norma em discussão, qual seja, a ausência de lei específica, o reconhecimento da constitucionalidade do art. 22 da referida norma, implica também o reconhecimento da constitucionalidade do art. 23, já que evidente a dispensa de lei específica. Nesse ponto, portanto, a demanda é improcedente.

E, à luz do decidido acima em relação no feito 2006601-56.2021.8.26.0000, é caso de parcial procedência da presente demanda, para declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 21 da Lei Estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, de São Paulo, para que seja observado o princípio da anterioridade anual e nonagesimal, com seu regular efeito ex tunc.

*Noticiamos que contra o v. Acórdão, foi interposto o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.449.987 - São Paulo - no Supremo Tribunal Federal, sendo que a decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes em 24/10/2023, com **trânsito em julgado em 25/11/2023**, foi dado provimento ao recurso extraordinário da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, para cassar o acórdão recorrido, unicamente **quanto ao art. 58, II e III, da Lei nº 17.293/20**, e determinar o retorno dos autos à origem a fim de que seja proferido novo julgamento com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.*

Ressaltamos que a determinação para a reapreciação da inconstitucionalidade do art. 584, inciso II e III, da Lei nº 17.293/20 é matéria alheia, sem correlação, com o decidido sobre o art. 23 em exame.

Do exposto, na esteira das precedentes anteriormente citados, entendemos haver clara indicação de que o Tribunal de Justiça de São Paulo não vislumbra inconstitucionalidade do art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/20 [nota de rodapé omitida].

Em complemento, destaco que na r. Decisão proferida pelo TJSP em sede de Recurso Ordinário no Processo nº 1008307-29.2021.8.26.0053¹²³, reiterou-se entendimento no sentido de ausência de violação ao princípio da legalidade em razão

¹²³ Acórdão emitido pela 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, sob a relatoria do Exmo. Sr. Desembargador Borelli Thomaz, em sessão de 25/11/2024, com publicação no DJE em 28/11/2024 e trânsito em julgado em 06/02/2025.

da adoção do procedimento previsto no art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, nos seguintes termos, *in verbis*:

Assim, no Estado de São Paulo, os benefícios fiscais, após autorização pelo CONFAZ, são instituídos por decretos estaduais, com ratificação pela Assembleia Legislativa, de forma expressa ou tácita.

Dessa forma, na esteira do decidido na ADI 2250266-75.2020, ‘a autorização ao Chefe do Poder Executivo para renovação de benefícios fiscais e financeiros ligados ao ICMS e definidos no Convênio CONFAZ n. 42/16, bem como para a sua revogação, estabelecida nos dispositivos legais ora impugnados, tendo em vista que a matéria é submetida à ALESP, não ofende o princípio da legalidade nem o da legalidade estrita. A uma, porque a incorporação à legislação tributária estadual do Convênio CONFAZ em questão foi objeto de análise pela Assembleia Legislativa, que editou a lei ora impugnada, estabelecendo os parâmetros para a aplicação do referido convênio. A duas, porque o mencionado artigo 23 da própria lei questionada cria mecanismo mediante o qual a ALESP tem a oportunidade de deliberar a respeito de benefícios concedidos ou revogados mediante decreto. Observe-se, neste ponto, que, caso se reconhecesse a inconstitucionalidade, por violação ao princípio constitucional da legalidade tributária, dos dispositivos redutores dos benefícios fiscais em análise, seria forçoso declarar a inconstitucionalidade das internalizações dos convênios concessivos das isenções, efetuadas por meio de simples decretos do Poder Executivo, sem que os atos tenham sido questionados pelos beneficiários’.

Os decretos impugnados pela impetrante, vale dizer, os Decretos nº 65.254/20 e 65.255/20, pelos quais se reduziu/revogou o benefício atinente ao ICMS, retiram fundamento de validade na citada Lei Estadual 17.293/2020, editada após tramitação no Poder Legislativo Paulista, com fincas na autorização advinda do Convênio ICMS/CONFAZ 42/2016.

Oportuno consignar que o mesmo entendimento foi reiterado por aludida Assessoria Técnica na manifestação sobre as Contas do exercício em exame (2024)¹²⁴.

Posto isso, em remate, conquanto compreenda que os lapsos constatados não se mostrem suficientes para ensejar a reprovação das Contas em apreço, tendo em perspectiva a ausência de efetivo prejuízo ao equilíbrio das contas públicas de forma global, mostra-se imperativa a adoção de medidas mais contundentes, e com maior

¹²⁴ Evento nº 167.3 do TC-005174.989.24-4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

celeridade, para o aprimoramento da gestão da renúncia de receitas e atendimento das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal.

Com efeito, não se pode perder de vista a importância da adequada e transparente gestão das renúncias de receitas para a preservação do equilíbrio das contas e como política pública de promoção da competitividade e do desenvolvimento econômico e social, nem o risco futuro de comprometimento da higidez das Contas Estaduais e o prejuízo ao controle externo, incluindo o controle social, na manutenção dos procedimentos adotados pelo Governo do Estado, razão pela qual entendo que o tema merece ser objeto de ressalva.

A propósito, sobre a relevância da matéria, oportuno destacar o trabalho realizado pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital - FENAFISCO no “Relatório Final de Trabalho FENAFISCO – 2024”¹²⁵, que, mediante análise da política de incentivos fiscais de ICMS dos estados brasileiros, consignou pertinentes considerações acerca da transparência em relação aos beneficiários e à estipulação das compensações previstas no art. 14 da LRF, conforme assinalado nas páginas 84/85 do estudo, reproduzidas a seguir, *ipsis litteris*:

A observação de que, em geral, os estados seguem as normas relacionadas às renúncias fiscais, mas não divulgam os beneficiários dessas políticas, destaca um aspecto crucial da transparência e prestação de contas no âmbito das finanças públicas. A preferência por divulgar apenas os setores ou programas governamentais aos quais se referem às renúncias, em detrimento da identificação específica dos beneficiários, levanta questões sobre o acesso à informação e o papel das relações de poder no contexto das decisões políticas. Assim, é imprescindível avançar em direção a uma maior transparência nas políticas de renúncia fiscal, de forma a divulgar não apenas os setores ou programas envolvidos, mas também os beneficiários diretos. Essa transparência é essencial para fortalecer a responsabilização, promover a equidade e permitir uma análise mais informada por parte dos cidadãos, instituições de controle e demais detalhes, contribuindo assim para a construção de políticas fiscais mais eficazes e responsáveis.

¹²⁵ FEDERAÇÃO NACIONAL DO FISCO ESTADUAL E DISTRITAL (FENAFISCO). GOULARTI, Juliano Giassi; MESSIAS, Talita Alves de. (Org.) Relatório final de trabalho: projeto de pesquisa sobre a política de incentivos fiscais de ICMS dos estados brasileiros. Brasília, DF: FENAFISCO, 2024. Disponível em: https://fenafisco.org.br/wp-content/uploads/2024/10/Relatorio_Final_Fenafisco_Renuncia_de_Receita_26_06_2024.pdf. Acesso em 12/05/2025.

Quanto às compensações previstas no artigo 14 da LRF, nem sempre elas aparecem estipuladas nos demonstrativos das LDOs. Apesar de este trabalho não estar destinado a análises jurídicas dessas estimativas de renúncias, é importante explicitar como funcionam as publicações desses dados para que seja possível compreender a complexidade deles. A maioria dos estados analisados utiliza o citado artigo 14 para explicar o porquê não apresentam as medidas de compensação, já que considera-se que essas renúncias não afetam as metas fiscais por já estarem incluídas nas receitas estimadas. O artigo 14, quando utilizado como argumento para não apresentar as medidas de compensação, baseia-se na proposta de que essas renúncias não afetam as metas fiscais porque já estão consideradas nas receitas estimadas.

Essa abordagem levanta questões importantes sobre como os estados interpretam e aplicam essa legislação, bem como sobre a adequação dessa interpretação no contexto mais amplo das finanças públicas. Isso porque a inclusão automática das renúncias fiscais nas receitas estimadas pode gerar uma falta de transparência e ocultar o verdadeiro impacto dessas renúncias no orçamento do estado. A ausência de detalhes sobre as medidas de compensação pode dificultar a análise crítica por parte dos órgãos de controle, especialistas e do público em geral, comprometendo a capacidade de avaliar a efetividade e a sustentabilidade dessas políticas.

As compensações impedem que as renúncias sejam concedidas de forma impulsiva, sem uma avaliação prévia do seu impacto financeiro, o que pode comprometer a estabilidade fiscal do Estado. Esse alinhamento contribui para a previsibilidade e transparência nas finanças públicas, permitindo uma gestão mais eficiente e responsável. Estas condições visam garantir que a renúncia não comprometa as metas fiscais e que haja medidas compensatórias, isto é, deve-se demonstrar que a renúncia de receita estimada não gere prejuízo nas metas fiscais previstas na LDO. Uma das principais exigências é que a concessão ou ampliação de incentivos fiscais deve ser precedida por uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro, abrangendo não apenas o exercício em que passará a vigorar, mas também os dois subsequentes. Isso demonstra a preocupação em antecipar e compreender os efeitos financeiros em médio prazo dessas medidas.

A par disso, reitero a citação, efetuada por esta SDG na manifestação sobre as Contas de 2023, de percuciente observação efetuada por Vossa Excelência em artigo intitulado “O que legitima a renúncia fiscal?”¹²⁶, *in verbis*:

¹²⁶ Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/legitima-renuncia-fiscal>. Acesso em 14/05/2025.

Nesse contexto, é preciso lembrar do princípio da escassez e seu diálogo com a equação custo-benefício. A dispensa de uma obrigação tributária impõe rigor e justificativa do ponto de vista do interesse público, uma vez que os recursos estatais têm como prioridade suprir direitos fundamentais em áreas básicas e sensíveis. Todo recurso que deixa de entrar nos cofres do Estado deve ter destino mais relevante e melhor resultado do que teria caso fosse recolhido e aplicado diretamente em ações de custeio ou investimento. E isso precisa ser demonstrado para o TCESP e para todos os paulistas.

Por derradeiro, ressalto que o aprimoramento da gestão da renúncia de receitas também se mostra relevante para a preparação do Estado para o período de transição e a entrada em vigor da nova legislação tributária, de modo a mitigar eventuais efeitos negativos na arrecadação de receita e nas políticas públicas envolvidas na concessão dos benefícios fiscais.

Prosseguindo, no que se refere ao **Ensino**, antes de adentrar no mérito da matéria, reputo oportuno rememorar o histórico de achados e do tratamento dado às despesas com inativos e às decorrentes de repasses efetuados às APMs, por se tratar de aspectos sensíveis e motivos de recomendações, determinações e ressalvas em Pareceres de Contas pretéritas.

Inicialmente, quanto aos gastos com inativos, recorro que a Constituição Estadual estabelecia, em seu art. 255¹²⁷, que o Estado de São Paulo deveria aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do Ensino Público (MDE) o percentual mínimo de 30% das receitas de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, patamar esse superior ao mínimo estabelecido na Constituição Federal, de 25% (art. 212, da CF¹²⁸).

Em 2024, houve alteração por meio da Emenda Constitucional Estadual nº 55, de 27 de novembro de 2024, que comentarei adiante, para que não se interrompa a narrativa histórica.

¹²⁷ Art. 255. O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizam como manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹²⁸ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Ainda, saliento que, nos termos do art. 26, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07¹²⁹, o Governo do Estado de São Paulo estava autorizado a incluir dispêndios com inativos no cômputo dos gastos com Ensino, para fins de atingimento dos limites constitucionais.

Por conseguinte, e em razão da controvérsia existente na doutrina e na jurisprudência acerca do assunto à época, o Estado de São Paulo procedeu à inserção de despesas da espécie como aplicação no Ensino para fins de atingimento do percentual mínimo fixado na Constituição Estadual (30%).

Entretanto, em decorrência de apreciação de Contas de Prefeituras, em especial, a partir da paradigmática decisão proferida em Sessão Plenária de 14/12/2016 nos autos do TC-001564/026/13, esta Corte passou a compreender ser inadmissível a inclusão de gastos com inativos do Magistério nas despesas próprias do Ensino, tendo consignado no Parecer relativo às Contas de 2016 do Governo do Estado (TC-05198.989.16-2) recomendação no sentido de que *“atente para a decisão deste Tribunal de não mais considerar, a partir de janeiro de 2018, no cômputo dos gastos com ensino, os valores despendidos com o pagamento dos inativos da educação, adotando medidas orçamentárias”*.

Além disso, em 05/06/2017, foi protocolada pela Procuradoria Geral da República, junto ao STF, a ADI nº 5.719, pela qual se questionou a constitucionalidade do art. 26, inciso I, e do art. 27¹³⁰, da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, por se considerar que, ao permitirem ao Estado de São Paulo contabilizar despesas de natureza previdenciária nos pisos mínimos de aplicação de recursos obrigatórios em Saúde e Educação, afrontariam os arts. 22, inciso XXIV¹³¹, 24, inciso IX e §§ 2º e 4º¹³²,

¹²⁹ Art. 26 - Os valores dos benefícios pagos pela SPPREV serão:

I - computados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas.

¹³⁰ Artigo 27 - O Estado de São Paulo é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, observada a insuficiência apurada em cada um dos Poderes e órgãos autônomos.

Parágrafo único - Entende-se por insuficiência financeira o valor resultante da diferença entre o valor total da folha de pagamento dos benefícios previdenciários e o valor total das contribuições previdenciárias dos servidores, dos Poderes, entidades autônomas e órgãos autônomos do Estado.

¹³¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

167, inciso IV¹³³, e 212, *caput*¹³⁴, da Constituição Federal, e o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação da Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006¹³⁵.

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

¹³² Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

X - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

[...]

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

[...]

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

¹³³ Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

¹³⁴ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹³⁵ Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Vide Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de natureza contábil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas a e b do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

III - observadas as garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional de Educação, a lei disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) a fiscalização e o controle dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

e) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SDG – Secretaria-Diretoria Geral

IV - os recursos recebidos à conta dos Fundos instituídos nos termos do inciso I do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VI - até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

IX - os valores a que se referem as alíneas a, b, e c do inciso VII do caput deste artigo serão atualizados, anualmente, a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, de forma a preservar, em caráter permanente, o valor real da complementação da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

X - aplica-se à complementação da União o disposto no art. 160 da Constituição Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XI - o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII do caput deste artigo importará crime de responsabilidade da autoridade competente; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, no ano anterior à vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 4º Para efeito de distribuição de recursos dos Fundos a que se refere o inciso I do caput deste artigo, levar-se-á em conta a totalidade das matrículas no ensino fundamental e considerar-se-á para a educação infantil, para o ensino médio e para a educação de jovens e adultos 1/3 (um terço) das matrículas no primeiro ano, 2/3 (dois terços) no segundo ano e sua totalidade a partir do terceiro ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 5º A porcentagem dos recursos de constituição dos Fundos, conforme o inciso II do caput deste artigo, será alcançada gradativamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência dos Fundos, da seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

I - no caso dos impostos e transferências constantes do inciso II do caput do art. 155; do inciso IV do caput do art. 158; e das alíneas a e b do inciso I e do inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

A indigitada ação foi julgada parcialmente procedente pelo STF em 17/08/2020¹³⁶, pelos seguintes motivos sintetizados na Ementa da r. Decisão enunciada pelo Pretório Excelso, que a seguir transcrevo, *in verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. EDUCAÇÃO. ARTS. 26, I, E 27 DA LEI COMPLEMENTAR 1.010/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. CÔMPUTO DE DESPESAS COM PREVIDÊNCIA E INATIVOS PARA EFEITO DE CUMPRIMENTO DE VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL ORÇAMENTÁRIA EM EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA EDIÇÕES DE NORMAS GERAIS DE EDUCAÇÃO JÁ EXERCIDA PELA UNIÃO. IMPOSSIBILIDADE DE LEI ESTADUAL DISPOR DO ASSUNTO DE FORMA DIVERSA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 22, XXIV, 24, IX § 1º § 4º; 212 CAPUT, E 167, VI. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Constituição prevê o dever de aplicação de percentual mínimo para investimentos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

2. A definição de quais despesas podem ou não ser consideradas como manutenção e desenvolvimento de ensino é definida em regra geral de competência da União, qual seja, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de nº 9.394/1996. Disposição diversa de lei local significa afronta aos arts. 22, XXIV, e 24, IX da CRFB.

3. O câmputo de despesas com encargos previdenciários de servidores inativos ou do déficit de seu regime próprio de previdência como manutenção e desenvolvimento de ensino importa em violação a destinação mínima de recursos exigida pelo art. 212 da CRFB, bem como à cláusula de não vinculação de impostos do art. 167, IV da CRFB

b) 18,33% (dezoito inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

II - no caso dos impostos e transferências constantes dos incisos I e III do caput do art. 155; do inciso II do caput do art. 157; e dos incisos II e III do caput do art. 158 da Constituição Federal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

a) 6,66% (seis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento), no primeiro ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

b) 13,33% (treze inteiros e trinta e três centésimos por cento), no segundo ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

c) 20% (vinte por cento), a partir do terceiro ano. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 6º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

§ 7º (Revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

¹³⁶ Decisão publicada no DJE em 09/09/2020, e com trânsito em julgado em 22/09/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

4. Ação julgada parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade integral do art. 26, I da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo e (ii) declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto do art. 27 da Lei Complementar nº 1.010/2007 do Estado de São Paulo, para que os valores de complementação ao déficit previdenciário não sejam computados para efeitos de vinculação ao investimento mínimo constitucional em educação.

No curso da ADI nº 5.719, o Governo do Estado editou a Lei Complementar nº 1.333, de 17/12/2018, a qual, com efeitos retroativos¹³⁷, estabeleceu em seu art. 5º, *ipsis litteris*, que:

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” (g.n.).

Diferentemente da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 cuidou de resguardar a aplicação do patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei Federal nº 9.394/96), autorizando a realização de despesas com inativos apenas no que se refere à parcela “excedente” de 05%, para fins de atingimento do percentual então fixado na Carta Estadual (30%).

A supracitada Lei Complementar foi contestada pelo Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – APEOESP, que ajuizou ADI no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), tratada no Processo nº 2077323-86.2019.8.26.0000, tendo o Órgão Especial de aludido Tribunal, em 02/10/2019, decidido, por maioria dos votos, pela extinção da ação, sem resolução do mérito,

¹³⁷ Art. 7º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

revogando a liminar anteriormente concedida e restabelecendo o vigor, na íntegra, do diploma legal acima referido.

Além disso, antes mesmo da retromencionada decisão enunciada pelo TJSP, ao aprovar as Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), esta Casa - *pela declaração de voto exarada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, acolhida pela maioria do E. Plenário* – levou em consideração a autorização contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/18 para reputar justificada a inclusão de dispêndios com inativos na parcela “excedente” de 05%, para fins de atingimento do percentual fixado na Carta Estadual (30%), até porque, no caso, desconsiderados tais gastos, foi atingido o patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei Federal nº 9.394/96.

Quanto ao pagamento de inativos com recursos do FUNDEB, este Tribunal estabeleceu modulação de efeitos a fim de propiciar a adequação orçamentária pelo Governo do Estado, tendo consignado no Parecer das Contas de 2018, *ipsis litteris*, que “*no exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R\$ 3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$ 683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB)*”.

Assim, a modulação de efeitos acima referida deveria ser observada a partir das Contas de 2020.

Nesse contexto, a despeito da inclusão de despesas com inativos como aplicação no Ensino pelo Governo do Estado em 2019 e 2020, este Tribunal, nos exames das Contas do Governador de referidos exercícios, tratadas nos TCs 002347.989.19-6 e 005866.989.20-5, respectivamente, emitiu pareceres favoráveis às suas aprovações, tendo levado em conta, no caso da aplicação em despesas com inativos, a permissão contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, e, no que se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

refere ao FUNDEB, a supracitada modulação de efeitos estabelecida no Parecer das Contas de 2018.

Em 2020, foram editadas a Emenda Constitucional nº 108, de 26/08/2020, que alterou a Carta Magna para estabelecer, entre outras disposições, ser vedada a aplicação de recursos direcionados ao Ensino em despesas com inativos¹³⁸; e a Lei Federal nº 14.113, de 25/12/2020, que regulamentou o novo FUNDEB, estipulando, entre outros aspectos, também ser proibida a utilização dos recursos de indigitado Fundo em gastos com inativos¹³⁹, tendo ambos os regramentos produção de efeitos a partir do exercício financeiro de 2021¹⁴⁰.

Também em 2020, mais precisamente em 09/11/2020, a Procuradoria Geral da República ajuizou, junto ao STF, a ADI protocolada sob o nº 6.593, com requerimento de medida cautelar, pela qual objetiva a declaração de inconstitucionalidade do retromencionado inciso III do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018.

Acerca do dispositivo legal e da ação referidos no parágrafo anterior, oportuno trazer a lume a pertinente observação efetuada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Relator das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), Dr. Sidney Estanislau Beraldo, no r. voto condutor do Parecer exarado no respectivo feito, conforme segue, *in verbis*:

¹³⁸ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

"Art. 212.....
.....

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

¹³⁹ Art. 29. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para:

[...]

II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal.

¹⁴⁰ Emenda Constitucional nº 108/2020:

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2021.

Parágrafo único. Ficam mantidos os efeitos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, até o início dos efeitos financeiros desta Emenda Constitucional.

Lei Federal nº 14.113/2020:

Art. 53. Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o caput do art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020. (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

De qualquer maneira, pelos motivos já expostos, parece-nos pouquíssimo provável – como sugerido no Acórdão do E. Tribunal de Justiça de São Paulo concernente à ação interposta pela APEOESP – que o resultado deste julgamento discrepe da decisão da Suprema Corte acerca dos artigos 26, inciso I, e 27 da Lei Complementar estadual nº 1.010/07. Sequer a sutil especificidade que, em relação ao objeto analisado, diferencia ambos os Diplomas deverá assegurar sorte diversa ao inciso III do art. 5º da LC nº 1.333/18.

[...]

De qualquer maneira, malgrado a praticamente incontornável inconstitucionalidade da norma veiculada pelo art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/93, sua eficácia não encontra, por ora, qualquer óbice, cabendo a este Tribunal, por conseguinte, proceder às suas análises em linha com os efeitos que dela decorrem, tendo em vista que, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF, alterando o entendimento até então prevalecente naquela Corte, decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não detêm competência para deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória [...].

A ADIN nº 6593 mencionada alhures, consoante consulta efetuada na página eletrônica do STF (<https://portal.stf.jus.br>)¹⁴¹, ainda se encontra em curso, sem decisão de mérito.

Ainda, relembro que, por conta das supracitadas alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei Federal nº 14.113/2020, esta SDG, em sua manifestação sobre as Contas de 2020 (TC-005866.989.20-5), advertiu para o fato de que, a partir de 2021, restaria prejudicada a modulação de efeitos estabelecida por este Tribunal no Parecer das Contas do Governador de 2018, tendo a DCG e o d. MPC também chamado a atenção para a existência de conflito entre a referida modulação de efeitos e o disposto em aludidos regramentos legais.

Sem embargo, no Parecer sobre as Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), restou assentado por este Tribunal entendimento pela manutenção da modulação de efeitos estabelecida quando da análise das Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), sem prejuízo da emissão de recomendação ao Governo do Estado para que, *in verbis*,

¹⁴¹ Pesquisa efetuada em 13/05/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

“envide esforços para eliminar definitivamente a utilização de recursos oriundos do FUNDEB para a cobertura de despesas de natureza previdenciária, antes mesmo do encerramento do prazo fixado pela modulação de efeitos instituída pelo Parecer das contas de 2018”.

Tal posicionamento foi mantido apenas até as Contas do exercício anterior (2022), tendo o respectivo Parecer exarado no TC-005128.989.22-5 consignado determinação no sentido de que a modulação de efeitos estabelecida em 2018 não mais seria aplicada a partir de 2023.

No que tange às contas relativas ao exercício 2023, tratadas no TC-05272.989.23, observo que não houve maiores controvérsias, conforme se depreende de trecho do r. Voto do Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli (evento 135.4), e das Notas Taquigráficas (evento 135.2), na manifestação da Exma. Conselheira Cristiana de Castro Moraes, *in verbis*:

Destinou à manutenção e desenvolvimento do ensino mais que o suficiente para dar plena satisfação ao encargo imposto pelo artigo 212 da Constituição da República, tendo alcançado igual êxito em relação ao dever de aplicar no mesmo fim os trinta por cento requeridos pelo artigo 255 da Constituição do Estado, já descontadas as glosas adequadamente propostas pela Diretoria de Contas do Governador. (Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli)

Ficou adequadamente demonstrado nos autos que o Governo do Estado cumpriu com os índices formais de aplicação de recursos no Ensino, deu destinação integral aos recursos do FUNDEB e, inclusive, observou a determinação desta Corte para que as verbas do fundo não fossem mais utilizadas no custeio da insuficiência financeira do pessoal da educação. (Conselheira Cristiana de Castro Moraes)

Nesse ponto, ressalto que foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo a Proposta de Emenda Constitucional nº 09/2023, resultando na Emenda Constitucional nº 55, de 27 de novembro de 2024, que flexibilizou a vinculação adicional de 05% da receita de impostos e transferências a que se refere o art. 255 da Constituição Estadual, a fim de que possa ser utilizado tanto em gastos com Educação como para financiamento adicional das ações e serviços públicos de Saúde mediante a inclusão do art. 217-A. Assim, temos os arts. 217-A e 255 conforme segue:

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.

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. (g.n.)

Desta forma, a análise das despesas com Ensino do exercício 2024, tratadas mais adiante, foram afetadas pela EC 55/2024 à Constituição Bandeirante, principalmente com a redução do percentual destinado à manutenção e desenvolvimento do Ensino, que passou de 30% para 25%, igualando o percentual estadual com o federal.

Considerando a hierarquia das leis, percebo que o limite de 25% estabelecido na Constituição Estadual prevalece sobre os 30% mencionados no art. 4º da Lei Complementar nº 1.333/2018¹⁴². Entretanto, cabe aos Poderes Legislativo e Executivo tomarem medidas visando a evitar possíveis equívocos interpretativos.

Continuando a análise histórica, no que concerne aos dispêndios decorrentes de repasse às APMs, rememoro que a inclusão dos recursos a elas transferidos nas despesas com Ensino foi objeto de análise por este Tribunal, pela primeira vez, no exame das Contas do exercício de 2019 (TC-002347.989.19-6), tendo sido considerada regular, visto que, consoante os termos do r. Voto condutor do Parecer exarado sobre as aludidas Contas, *in verbis*: “referida despesa se coaduna com a LDB e a Constituição Federal” pois, “no âmbito Federal, a questão foi regulamentada por meio da Resolução nº 10/2013, do Conselho Deliberativo da FNDE, em cumprimento ao disposto na Lei Federal nº 11.947/2009, a qual estabeleceu critérios de repasses e execução do PDDE Federal tendo como fundamento a LDB, bem como definindo a Associação de Pais e Mestres como Unidade Executora do programa”;

¹⁴² 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

sendo que *“a destinação dos recursos do PDDE Paulista, estabelecida no artigo 6º do Decreto 64.644/2019, está em consonância com a conceituação dos gastos elegíveis na manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de cobertura de despesas de custeio e de capital, destinados às ações voltadas à garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades escolares beneficiárias”*.

A par disso, como a maior parte dos recursos transferidos às APMs ocorreu no mês de dezembro, ou seja, em tempo insuficiente para aplicação no mesmo ano, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator das Contas de 2019, Dr. Renato Martins Costas, preocupado com a tempestividade dos repasses e com a forma como os recursos seriam aplicados, exarou o seguinte entendimento na Sessão Plenária que examinou as Contas de indigitado exercício, conforme registrado, *in verbis*, nas Notas Taquigráficas:

Agradeço, então, a cada um pelas observações que foram feitas, delas acolho, inclusive, uma proposta concreta para agregar à parte dispositiva do voto, em atenção às preocupações que foram tão também expostas, especialmente pela Conselheira Cristiana e pelo Conselheiro Dimas, quanto à tempestividade desses repasses às APMs, ao fato delas terem sido feitas no fim do exercício. A isso uno a preocupação do Conselheiro Márcio, quanto ao conteúdo desses gastos que ficaram mais abertos, isso está regulamentado por um decreto do Governo do Estado de São Paulo. Então, essa matéria está regulamentada, existe um decreto do Governo Estado de São Paulo, mas considero bastante pertinente e não incompatível com o respeito à discricionariedade do administrador público que recomendamos que esses repasses para as APMs, que o Tribunal os entendeu legais, por unanimidade, por tudo que se pôde colher, sejam feitos em tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio exercício em que são feitos e que – aí combinando essa primeira preocupação com aquela exposta pelo Conselheiro Márcio – eles incidam sobre elementos autorizados da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Quem assim encaminhou foi o Conselheiro Sidney Beraldo, no seu voto, que eles guardem compatibilidade com os preceitos da LDB.

Então, se Vossas Excelências estiverem de acordo, incluirei, destinada ao Eminentíssimo Governador do Estado de São Paulo, uma recomendação expressa nesse sentido de que os recursos podem ser repassados, mas eles devam ser repassados tempestivamente para aplicação no exercício em que eles estão sendo transferidos e para suporte de despesas que tenham amparo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Essa a proposta aditiva que faço, já fruto desses debates tão produtivos aqui encetados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Por conseguinte, no Parecer sobre as Contas de 2019 restou assentada a seguinte recomendação ao Governo do Estado, *in verbis*:

1. Caso destine, nos próximos exercícios, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola, recursos às Associações de Pais e Mestres, deve fazê-lo com tempo suficiente para aplicação tempestiva no próprio ano em que repassados, em ações coerentes com o estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

No exame das Contas de 2020, verificou-se, novamente, a ocorrência de repasses às APMs no final do exercício, o que foi tolerado tendo em perspectiva que “as Contas de 2019 (TC-002347.989.19), cujo Parecer Prévio foi apreciado na sessão do E. Tribunal Pleno de 30/06/2020, publicado no Diário Oficial 03/07/2020, com trânsito em julgado em 14/08/2020, foram julgadas regulares pela ALESP, nos termos do Decreto Legislativo nº 10 de 11/12/2020, publicado no Diário Oficial de 11/12/2020 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 17.118, de 19 de julho de 2019) e a Lei Orçamentária Anual referentes ao exercício de 2020 (Lei nº 17.244, de 10 de janeiro de 2020) já haviam sido promulgadas, razão pela qual entendo que a situação pode ser relevada nestas Contas, visto que a operacionalização de controles dos repasses às APMs demanda adaptações, inclusive orçamentárias, por parte do Governo”; como consignado, *ipsis litteris*, no r. Voto condutor do Parecer sobre as referidas Contas enunciado no TC-005866.989.20-5.

Sem embargo, nos termos do supracitado Voto, *in verbis*, como “*não houve avanços efetivos na implementação de sistema para planejamento e controle da aplicação dos recursos pelas APMs até o presente momento*”, em acolhimento à proposta efetuada por esta SDG, passou-se a consignar tal ocorrência não mais como recomendação, mas como Ressalva, assim assinalada no Parecer publicado, *ipsis litteris*:

1. Caso destine recursos públicos às Associações de Pais e Mestres por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, organize-se para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

No exame das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), houve aprofundamento da análise da matéria, tendo a DCG verificado que, a despeito da

ampla aprovação do PDDE Paulista pelos gestores escolares, persistiam deficiências operacionais e administrativas relativamente à execução de aludido Programa, motivo pelo qual o tema em questão, ao final, foi objeto de nova Ressalva no Parecer sobre as Contas de referido exercício, tendo este Tribunal emitido determinação ao Governo do Estado para que, *in verbis*, “*certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para considerá-los dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino*”.

No que tange às Contas de 2022 (TC-005128.989.22-5), a par da renovação de Ressalvas não atendidas relativamente ao Parecer das Contas de 2021, houve emissão de recomendação ao Governo do Estado para que, *ipsis litteris*, “*certifique-se de que os valores repassados ao PDDE Paulista foram efetivamente aplicados pelas APMs em MDE, como condição para que seja considerado dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino*”.

Já no exercício 2023 (TC-005272.989.23-7 -), houve duas recomendações, conforme segue, *in verbis*:

9.3. Classifique por fonte os saldos de recursos destinados pelo PDDE Paulista em poder das APMs.

[...]

Aquelas propostas pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes:

[...]

4. Aprimore os controles de receitas e despesas do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista, por fontes de recursos, especialmente no que trata dos recursos do FUNDEB, que ostentam prazo legal para aplicação até 30 de abril do ano seguinte.

Feita essa retrospectiva, Excelência, ressalto que, em relação às despesas com MDE, bem detalhadas no Acessório 2 (TC-008874.989.24-7), observo que a DCG, tendo em vista as alterações trazidas pela EC 55/2024, demonstrou cálculos em relação aos arts. 217-A e 255 da Constituição Estadual, tendo em conta, relativamente à aplicação do art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/2018, também que a ADI nº 6.593 pende de decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

CÓPIA

Assim, consideradas as glosas efetuadas pela DCG relativas a dispêndios não compatíveis com MDE no valor de R\$ 533.347 mil, em atendimento ao art. 212 da Constituição Federal e ao art. 255 da Constituição Estadual, tem-se que o Governo Estadual aplicou na Educação R\$ 56,002 bilhões, correspondente ao percentual de 26,79% das receitas resultantes de impostos (R\$ 209,007 bilhões), motivo pelo qual entendo cumprido o limite mínimo de aplicação em Ensino.

No que tange ao art. 217-A da Constituição Bandeirante e ao art. 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/218, a DCG indicou que o percentual de 34,40% passou a 34,14%, após glosas.

Entre as glosas efetivadas estão as exclusões feitas pelo próprio Governo do Estado, relativas a despesas com Auxílio Funeral, Ressarcimento de Subsídio a Usuários de Transporte - Estudantes – Metrô/CPTM/EMTU, Despesas Intraorçamentárias, Complementação de Aposentadorias e Pensões, PASEP/PIS - Adm. Direta e Indireta - Exceto Fundações, Reembolso de Salário de Servidores em Exercício nos Municípios, USP - Atividades em Museus, Sentenças Judiciais, Cancelamentos de Restos a Pagar, Despesa com Alimentação e Vestuário, Despesa com Subvenção a Instituição de Caráter Assistencial e Cultural, Parcelamento de Débitos junto à Previdência Social, Despesa com Insuficiência Financeira da SPPREV e Obrigações de Pequeno Valor.

Além das supressões acima referidas, a DCG procedeu à glosa das despesas a seguir relacionadas, conforme relatório de instrução final consignado no Acessório 2 (TC-008874.989.24-7):

- R\$ 385.326 mil identificados pelos itens de despesas "33903795 - SERVICOS DE VIGILANCIA" e "33909215 - VIGILANCIA".
- R\$ 147.987 mil referente a valores empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte no âmbito do PAINSP.
- R\$ 34 mil referente a Ressarcimento de gratuidade de transporte de alunos originários de escolas municipais, federais e particulares.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

De minha parte, corroboro as glosas de despesas efetuadas pela DCG, porquanto se tratam de dispêndios que não se compatibilizam com gastos em MDE, consoante disposições contidas na LDB e orientações traçadas por este E. Tribunal, como explicitado no relatório de instrução do Acessório 2, para o qual me reporto.

Assim, incluídas no cálculo as despesas com inativos (R\$ 15,366 bilhões), porém mantidas as glosas acima aludidas, o percentual de aplicação conjunta (arts. 255 e 217-A da Constituição Estadual e art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 1.333/18) atingiu 34,14%, superior ao limite mínimo de 30% (25% + 05%) estabelecido na Constituição Estadual.

Conforme constou no relatório (Item 3.2), 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 com recursos do FUNDEB em 2024. Entendo caber ressalva em razão de valor inexpressivo, conforme decisões¹⁴³ anteriores deste E. Tribunal.

Houve glosas de R\$ 38.611 mil de recursos Fundeb, de forma que as despesas com recursos de referido Fundo atingiram 99,16% em 2024, acima do percentual mínimo de 90%. Dada a inexpressividade de referido valor, entendo que possa ser ressalvado o valor de R\$ 228.128 mil não aplicado¹⁴⁴.

Se considerada, em adendo, a supressão da quantia de R\$ 569.149 mil inscritos em Restos a Pagar não pagos até 30/04/2025, tem-se que o total de aplicação do FUNDEB em 2024 ficou no patamar de 97,04%, ainda assim, superior ao percentual mínimo de 90%.

Sem embargo, na esteira dos precedentes desta Casa citados alhures (TCs 004231.989.22-9 e 004213.989.22-1), compreendo que a utilização dos valores de R\$ 228.128 mil de recursos não aplicados e R\$ R\$ 569.149 mil deverá ser demonstrada no exercício seguinte (2025).

¹⁴³ TC-004231.989.22-9 e TC-004213.989.22-1.

¹⁴⁴ R\$ 27.008.717 mil (receitas do FUNDEB) – R\$ 26.819.200 mil (aplicação do FUNDEB) = R\$ 189.517 (não aplicado) + R\$ 38.611 mil (glosa de despesas do FUNDEB) = R\$ R\$ 228.128 mil não aplicado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

O pagamento de profissionais da educação básica, no montante de R\$ 23.073.183 mil, atingiu o percentual de 86,35%, atendendo, portanto, ao limite de 70% determinado no art. 26 da Lei nº 14.113¹⁴⁵, de 2020.

Assunto que, a meu ver, merece Recomendação, é o aumento expressivo de Restos a Pagar do PDDE Paulista (evento 3.3), que foi de R\$ 1,87 milhão em 2023 para R\$ 324,09 milhões em 2024. Ainda que a maior parte do valor, correspondente a R\$ 323,66 milhões¹⁴⁶, tenha sido quitado em janeiro do exercício 2025, tal situação impediu as APMs de aplicarem o recurso no próprio exercício 2024.

Continuando, a Auditoria aponta que 63% das APMs não aplicaram ao menos 50% dos recursos que receberam por meio do PDDE Paulista (Item 3.4), fato que desatende a recomendações anteriormente exaradas por esta Corte de Contas.

Neste sentido, segue, *in verbis*, a recomendação da DCG, a qual corroboro:

Adote medidas para que os valores repassados ao PDDE Paulista, considerados na aplicação mínima estabelecida no art. 212 e art. 212-A da Constituição Federal e legislação pertinente, sejam gastos pelas APMs em MDE até 30/04 do exercício seguinte ao exercício em exame, como condição para que seja computado na apuração de despesas aplicadas em MDE.

Também, foi constatado que R\$ 121,25 milhões foram depositados a maior ao FUNDEB em 2024 (Item 3.5), havendo necessidade de implementação de medidas para evitar futuras ocorrências da espécie, como assinalado no relatório da DCG.

Entendo que, na parte que incumbe à Fazenda, especial atenção deve ser dada ao mencionado no Relatório das Contas Anuais do Governo do Estado, no tocante às seguintes recomendações, *ipsis litteris*:

Reduza o intervalo temporal entre a arrecadação e o reconhecimento contábil da receita dando especial atenção às diferenças de valores de anos anteriores que ainda se

¹⁴⁵ Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

¹⁴⁶ Tabela 3 do relatório de instrução do TC-008874.989.24, de fls. 20.

encontram pendentes de verificação. Eventuais diferenças devem ser monitoradas e objeto de conciliação e justificativas (Página 631, referente ao item 1.1.6 - Fiscalização das Receitas)

[...]

Implemente medidas de melhora da qualidade da informação de arrecadação e conta redutora da receita arrecadada (contabilizando as restituições) para evitar depósitos a maior que o apurado pela gestão estadual ao Fundeb (página 640, referente ao Acessório 2 - Ensino)

Além disso, deve o Poder Executivo analisar as alternativas possíveis, considerando também a conveniência, visando a obter o reconhecimento de recursos financeiros transferidos extemporaneamente, decorrentes de estornos, valores ressarcidos ou restituídos e incorreções de lançamentos bancários. Não estou a defender erros ou omissões, porém, tampouco posso entender defensável a apropriação, pelo órgão federal, de recursos financeiros - *ainda que redistribuídos conforme critérios do FUNDEB* - legitimamente pertencentes ao Estado.

Registro, por oportuno, que o Estado de São Paulo mais contribui do que recebe do FUNDEB, sendo que em 2024 o encargo correspondeu a R\$ 12,098 bilhões¹⁴⁷.

A Auditoria apontou (Item 3.6) que a documentação carreada aos autos pela Origem não logrou totalizar as despesas pagas informadas no Anexo 8 do RREO (R\$ 56.546.331 mil), deixando de demonstrar R\$ 3.359.115 mil por registros (documentos) provenientes de serviço de contabilidade, além de não identificar “CPF Usuário” que efetuou cada registro, disto resultando a seguinte recomendação, *in verbis*:

Comprove os R\$ 3,35 bilhões (apurados no item 3.6 do TC 008874.989.24-7) mediante apresentação de registros (do SIAFEM, do SIGEO ou de outro sistema) contendo no mínimo o “Código Nome Órgão Documento”, “Código UG Documento”, “NE Origem”, “Número Documento”, “Código Nome Credor Favorecido”, “Valor Documento” e “CPF do Usuário” que registrou o documento (e não do CPF do ordenador).

¹⁴⁷ R\$ 39.106.980 mil depositado ao Fundeb - R\$ 27.008.717 mil recebido do FUNDEB = R\$ 12.098.263 mil. Fonte: RREO / Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE, inserido no evento 102 do TC-008874.989.24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Conquanto o Jurisdicionado tenha apresentado esclarecimentos, entendo cabível a recomendação proposta, tendo em vista, também, que melhorias podem ser levadas ao novo SIAFIC, uma vez que, segundo constou no relatório, a justificativa menciona que *‘o Sigeo não abrange a integralidade dos documentos que registram pagamentos do SIAFEM e que os pagamentos viabilizados pelos documentos GR e NS não registram informação da “funcional programática”*.

No que tange às despesas com diárias, realizadas com recursos de Salário-Educação (Item 3.7), penso que seja necessário avaliar melhor a questão.

Diárias não se incorporam ao salário, tratando-se de valor que visa a indenizar gastos realizados, daí decorrendo que classificá-las como ‘pagamento de pessoal’ me parece inapropriado.

Por seu turno, a LDB permite gastos visando ao aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação. Dentro desta permissão, acredito que se enquadram viagens para eventos, cursos, palestras, ou outras atividades que contribuam para o desenvolvimento do ensino, cujos gastos, muitas vezes, são cobertos mediante pagamento de diárias.

No que tange ao SIOPE (Item 7), a DCG reportou que continua havendo distorções entre os dados extraídos do SIOPE e do Anexo 8 do RREO publicado no DOE.

Assim, penso que cabe reiterar a recomendação que constou no Parecer relativo às contas de 2023, *in verbis*:

9.4. Cuide que SIOPE reproduza fielmente os dados apurados e publicados no Anexo 8 do RREO.

No Item 8, a Auditoria mencionou que a Controladoria Geral do Estado - CGE priorizou as auditorias operacionais, e não a prestação de contas de recursos públicos aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE. Desta forma, penso seja razoável propor a reiteração da recomendação que constou no Parecer Prévio relativo às contas de 2023, como constou, *ipsis litteris*:

9.5. Cuide que a Controladoria Geral do Estado examine anualmente a prestação de contas de recursos públicos aplicados em MDE, em atenção ao disposto no artigo 73 da LDB c. c. o artigo 59 da LRF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Quanto às anotações efetuadas nos Itens 4 a 6 do relatório produzido no TC-008874.989.24-7 – *para o qual me remeto* – perfilho o entendimento externado pela DCG, corroborando as propostas de recomendação identificadas conforme segue:

- Adote medidas para atuação em regime de colaboração com União e Municípios na implementação das metas de responsabilidade compartilhada “7”, “9”, “10”, “12”, “15”, “16” e “19”, de forma a atender o art. 6º da Lei Estadual nº 16.279/2016; (Item 4 do relatório do Ensino).
- Elabore projeto de lei específica instituindo o Sistema Estadual de Educação e institua Instância permanente de negociação e pactuação entre o Estado e Municípios, conforme demandado pela Lei Estadual nº 16.279/2016; (item 4 do relatório do Ensino).
- Adote ações para mitigar ou eliminar turmas com excesso de alunos, quando em situação “irregular” ou em situação excepcional reiterada; (Item 6 do relatório do Ensino).
- Estabeleça estratégia visando adequar o percentual de professores temporários ao limite vigente no PNE; (Item 6 do relatório do Ensino).
- Adote medidas para atribuir aulas aos docentes que possuam formação superior na mesma área da disciplina que irão lecionar; (Item 6 do relatório do Ensino).

A par de tais aspectos, chamo a atenção para os apontamentos efetuados na “Auditoria Operacional sobre as Políticas Públicas de Inclusão Escolar na Educação Especial”, tratada no TC-024151.989.24-1, conforme relatado, adiante, no exame das Fiscalizações Operacionais.

Os achados acima referidos são de extrema importância, e chamam a atenção para a necessidade de urgente incremento do investimento no Ensino, com aplicação isonômica, eficiente e eficaz dos recursos, mediante a adoção de medidas que garantam o pleno acesso à educação de qualidade e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de números 4 e 16, consistentes, respectivamente, *in verbis*, em “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” e “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Alçando, agora, o tema **Saúde**, de forma resumida, os achados efetuados pela DCG no relatório de instrução produzido no Acessório 4 (TC-008876.989.24-5), para o qual eu me reporto, deram ensejo às seguintes propostas de recomendação:

- Enviar a Programação Anual de Saúde (PAS) ao Conselho Estadual de Saúde em tempo hábil para que ocorra a avaliação e aprovação antes da data de encaminhamento da LDO correspondente, nos termos exigidos pelo art. 36, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- Utilizar o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA), conforme previsto pelo art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;
- Desenvolver programas, ações, indicadores e metas orçamentários em conformidade com os objetivos, os indicadores e as metas do PES e da PAS, de modo a evitar a falta de correspondência de indicadores e metas, e para dar cumprimento ao art. 30, § 1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, § 1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- Relacionar metas e prioridades para LDO provenientes de metas estipuladas na PAS correspondente, de modo a dar cumprimento ao art. 30, § 1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, § 1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- Contemplar integralmente e explicitamente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA correspondente, de modo a dar atendimento ao art. 31 da Lei nº 8.080/1990;
- Efetuar a transferência da parcela da receita de impostos e transferências estipuladas no art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012 para a conta bancária 1300097-7 do Fundes de forma automática e correspondente às dotações consignadas a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos preconizados pelo art. 34 da Lei nº 8.080/1990;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- Constituir o Fundes em unidade gestora dos recursos, com uso vinculado à Unidade Orçamentária Fundes, e promover a execução orçamentária e financeira dos recursos do SUS por esta unidade gestora, conforme exigido pelo art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012;
- Formalizar documento jurídico entre a SES com as Secretarias e as entidades da administração indireta vinculando-os à coordenação e ao cumprimento de objetivos e metas da SES quando da utilização de recursos oriundos do Fundes, nos termos do art. 1º combinado com o art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978, inclusive para caracterizar a responsabilidade específica da SES para fins apuração da aplicação dos recursos mínimos em ASPS;
- Pôr em funcionamento o Conselho de Orientação do Fundo Estadual de Saúde – Fundes, criado pela Lei Complementar Estadual nº 204/1998 e regulamentado pelo Decreto nº 40.200/1995 e alterações posteriores;
- Elaborar demonstrações contábeis (segregadas) do Fundes, visando atender às regras restabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001 e determinações da STN (MDF, 14ª edição, p. 369);
- Utilizar a fonte nº STN 621 para Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS provenientes do Governo Estadual;
- Providenciar para que o extrato das contas bancárias 01300097-7 e 01300077-2 da Agência 01897 do Banco do Brasil, informadas como as utilizadas para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) das parcelas dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro) do Fundes, permita a identificação dos credores nos pagamentos, nos termos exigidos pelo art. 13, § 4º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- Normatizar o uso de código de inscrição genérica no SIAFEM, limitando o uso para emissão de documentos (NE, NL, OB, PD e NP) de despesas de credores internacionais, situações excepcionais e, desde que exista mecanismo discriminando credores e valores por documento (NE, NL, OB, PD e NP) emitido, de despesas de pessoal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- Desenvolver funcionalidade auxiliar no SIAFEM e no Sigeo ou estabelecer outro mecanismo, discriminando os credores e valores que compõem os documentos emitidos (NE, NL, OB, PD e NP) para as despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica, de modo a compatibilizar o cumprimento dos arts. 61 e 63 da Lei nº 4.320/1964 com a prática de uso código de inscrição genérica permitida pelo Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP);
- Utilizar CPF associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica;
- Desenvolver funcionalidade ou mecanismo para que os beneficiários e respectivos valores que compõem as despesas de pessoal sejam divulgados nos termos exigidos no art. 48-A, I, da LRF;
- Submeter a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município do período de 2024 a 2027 à apreciação do Conselho Estadual de Saúde, conforme exigido pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;
- Explicitar a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais para cada município, pactuadas pelos gestores estadual e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde, no Plano Estadual de Saúde (PES) 2024-2027, nos termos exigidos pelo art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012;
- Priorizar a realização de transferências de recursos do Fundes diretamente aos Fundos Municipais de Saúde segundo os critérios aprovados pelo Conselho Estadual de Saúde, de forma regular e automática, independentemente da formalização de ajustes e termos de adesão, considerando o disposto no art. 20 da Lei Complementar nº 141/2012 e no art. 25 da LRF;
- Dar ciência ao Governo Estadual de que as receitas obtidas pelo FUSSP com alienação de bens da saúde devem ser destinadas de forma a manter a vinculação dos recursos, na forma determinada pelo art. 8º da LRF e pela Lei Complementar nº 141/2012;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- Determinar que o FUSSP comprove as receitas decorrentes das alienações que realiza e as efetivas aplicações, em especial as decorrentes de bens da saúde, cuja vinculação deve ser respeitada;
- Zelar pela divulgação de dados fidedignos no Siops, conforme demandado pelo art. 39, § 2º, da Lei Complementar nº 141/2012;
- Elaborar RDQA com o conteúdo mínimo exigido pelo art. 36 da Lei Complementar nº 141/2012, expondo o cotejo entre os dados de oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação, bem como informando adequadamente e integralmente as recomendações e determinações das auditorias realizadas ou em fase de execução;
- Fiscalizar, por intermédio do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, o cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, e, com ênfase na verificação presencial, os resultados alcançados em termos de desempenho, qualidade e resolutividade, conforme estipulado pelo art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 791/1995 e pelo art. 42 Lei Complementar nº 141/2012;
- Atualizar as auditorias de 2023 e 2024, quanto ao cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, com a ênfase nos temas definidos pelo art. 38, bem como os resultados alcançados, conforme definido pelo art. 35, II, da Constituição Estadual;
- Divulgar, por meio da *internet*, os relatórios de auditoria da Controladoria Geral do Estado e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS sobre escopo da Lei Complementar nº 141/2012, período de análise 2023 e 2024;
- Providenciar a integração do Sistema de Controle Interno e do Sistema Estadual de Auditoria e Avaliação do SUS, mediante atuação coordenada, na fiscalização do cumprimento da Lei Complementar nº 141/2012, visando a promover o princípio da eficiência;
- Adotar procedimentos de assecuração da completude e qualidade dos dados de movimentação e de perdas de vacinas, monitorando os indicadores totais, como forma de fortalecer a tomada de decisão com base em informações completas e fidedignas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- Estabelecer indicadores e metas de acompanhamento e disponibilidade de vacinas e orientar os municípios sobre o tema;
- Orientar os municípios sobre critérios mais adequados que o consumo médio mensal para definir o quantitativo de imunos necessários;
- Capacitar e orientar os municípios sobre gestão de estoques, de solicitações, de distribuição e de perdas; e
- Capacitar e orientar o pessoal das centrais de armazenamento municipais e das salas de vacinação sobre a utilização do SIES, melhorando a segurança da informação sobre estoques e permitindo seu remanejamento tempestivo;
- Providenciar o envio de Plano de Ação e o Cronograma de implementação das recomendações pendentes de atendimento dos exercícios de 2022 e 2023 contendo, no mínimo, as seguintes informações individualizadas para cada recomendação:
 - providências assumidas pela gestão para resolução ou justificativas para sua não adoção;
 - previsão de término;
 - última ação adotada;
 - o gestor/servidor responsável pelo atendimento das recomendações; e
 - providências adotadas pelos gestores para regularizar ou sanear as falhas apontadas em ações de fiscalização.

Quanto à aplicação na Saúde no exercício em exame, propriamente dita, inicialmente, observo que o Governo do Estado informou haver despendido em ações e serviços afetos a essa Área o montante de R\$ 28,889 bilhões, o que representa **13,82%** da pertinente base de cálculo (R\$ 209,006 bilhões), patamar **superior ao mínimo** estatuído na Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/12 (12%).

Contudo, a DCG apurou remanescerem deficiências constatadas nos exercícios de 2021 a 2023, e que foram objeto de Ressalva e/ou Recomendações nos Pareceres dessas Contas, tendo sugerido, ao final - *com a advertência de que o Fundes não atende aos critérios legais e contábeis* - a exclusão de gastos que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

implicariam a aplicação em Saúde no patamar de 11,35%¹⁴⁸ - ou seja, abaixo do limite legal.

Em suma, a DCG constatou deficiências quanto ao cômputo das despesas de saúde desde o exercício de 2021 e que se repetiram no relatório de fiscalização dos exercícios de 2022 e 2023.

A propósito, dentre as principais constatações relatadas no Relatório do exercício anterior, e que também foram detectadas em 2024, destacam-se:

- O Conselho Orientador do Fundes esteve inoperante, situação que já perdura cerca de 10 anos;
- Não houve elaboração das demonstrações contábeis segregadas;
- Os registros de despesas segundo as fontes de recursos são inconsistentes, além de não permitirem obter o detalhamento dos pagamentos por documento emitido (OB, NP e GR);
- A unidade orçamentária funciona similarmente a unidade orçamentária de reserva de contingência;
- Há dependência da SES da SFP na transferência dos recursos a conta bancária do Fundes (que deveria ser automática) e no estabelecimento de cotas financeiras para uso dos recursos fundes (sem a autonomia pretendida em lei); e
- Execução orçamentária e financeira não é realizada por unidade orçamentária e gestora do Fundes.

A par disso, foram detectados os seguintes lapsos na gestão da Saúde, alguns deles em repetição a falhas apuradas no exercício anterior, entre os quais se destaca:

¹⁴⁸ - Despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes e sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde, no total de R\$ 1,79 bilhão;

- Despesas sem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde, atinentes a órgãos e entidades não vinculados à referida Secretaria, no montante de R\$ 3,37 bilhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- Ausência de garantias de que o PES 2024-2027 e a PAS 2024 orientaram a elaboração do PPA 2024-2027, da LDO 2024 e LOA 2024, sob a lógica do planejamento de saúde ser orientador do planejamento orçamentário, de modo a dar cumprimento ao art. 30, § 1º, da Lei Complementar nº 141/2012; ao art. 15, X, e art. 36, § 1º, da Lei nº 8.080/1990; ao art. 24, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95; e aos arts. 95 a 100 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;
- Conforme disposto no RAG, em 2024 não foram alcançadas as metas referentes à promoção da organização da rede ambulatorial de alto risco às gestantes nas 62 Regiões de Saúde, à ampliação do acolhimento de vítimas de violência sexual aguda com a realização de Profilaxia Pós Exposição (PEP) nas unidades de saúde, ao aperfeiçoamento e modernização da Rede Estadual e à promoção de ações de apoio ao desenvolvimento de Políticas com impacto na saúde da população;
- Ausência de garantias de que o orçamento estadual aplicou os recursos do SUS em 2024 segundo as metas e prioridades estabelecidas no PPA 2024-2027 orientadas e respaldadas pela PAS 2024, defluente da combinação de entendimento do exigido pelo art. 31 da Lei nº 8.080/1990 com o art. 30, § 1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, § 1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- Falhas e impropriedades na alocação de recursos estaduais nos municípios realizada em 2024, merecendo destaque, além da inobservância ao art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, nos termos exigidos pelo inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, a preferência por transferências discricionárias, que condicionam o repasse, em detrimento das transferências obrigatórias (fundo a fundo, regulares e automáticas, sem formalização de ajustes);
- Ausência de garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no SIAFEM e disponibilizadas pelo Sigeo em 2024, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos;
- Houve falhas ou impropriedades na divulgação das prestações de contas da área da saúde de 2024, inclusive das despesas, baseando-se no que é exigido pelos arts. 31,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

36 e 39 da Lei Complementar nº 141/2012 e art. 48 c/c art. 48-A da LRF, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade;

- Não houve divulgação das atas das reuniões ordinárias do Conselho Estadual de Saúde realizadas no exercício de 2024 (337ª, 338ª, 339ª, 340ª, 341ª, 342ª, 343ª, 344ª, 345ª, 346ª e 347ª) e não houve a atualização das reuniões extraordinárias realizadas em 2022, 2023 e 2024 no sítio do Conselho Estadual de Saúde;

- Houve falhas ou impropriedades no controle exercido sobre as ações, serviços e resultados assistenciais (desempenho, qualidade e resolutividade) e financeiros da gestão estadual de saúde, baseando-se no que é exigido pelos arts. 37, 38 e 42 da Lei Complementar nº 141/2012, art. 35 da Constituição Estadual e art. 46 da Lei Complementar Estadual 791/95.

Chama atenção o fato de que, das 26 recomendações expedidas no Parecer das Contas de 2022, apenas 02 foram implementadas até dezembro/2024.

Considerando o baixo índice de atendimento às recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) na área da saúde, reforço as recomendações traçadas pela DCG para que providencie o envio de Plano de Ação e Cronograma de implementação das recomendações pendentes de atendimento dos exercícios de 2022 e 2023, com as informações sugeridas, conforme exposto alhures.

Essas recomendações visam a promover o cumprimento da legislação pertinente às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), bem como garantir maior eficiência e transparência na gestão pública estadual.

Considerando esse cenário, bem como o disposto nos arts. 22, § 1º, e 23, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB)¹⁴⁹, penso não ser o caso de reprovação das

¹⁴⁹ Art. 22. [...]

§ 1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

[...]

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Contas, não obstante eu considere mister a reiteração das ressalvas e recomendações efetuadas nas Contas de 2021 a 2023, e corrobore as supracitadas propostas de recomendações efetuadas pela DCG.

A par disso, e sem perder de vista as dificuldades na implantação imediata de medidas saneadoras, reputo pertinente propor seja determinado aos órgãos competentes que envidem esforços já neste exercício (2025) para a adoção de providências tendentes à correção das retromencionadas falhas apuradas pela DCG, o que deverá ser demonstrado por ocasião do exame de referidas Contas, de modo que tais desacertos não sejam mais constatados.

Com efeito, por se tratar de lapsos verificados em área de fundamental importância na gestão pública e para a qualidade de vida da população, e que suscitam dúvidas quanto à fidedignidade dos dados apresentados pelo Governo do Estado, as medidas corretivas a eles relacionadas demandam implantação com a máxima urgência possível, não apenas para efeito da fiscalização efetuada por este Tribunal, mas, principalmente, para que ocorra a aplicação de recursos na saúde com maiores eficiência, eficácia, efetividade e transparência.

Em reforço, destaco que na abordagem do trabalho de auditoria operacional sobre o Programa Nacional de Imunizações - PNI, realizado de forma coordenada pelo Tribunal de Contas da União – TCU (item 11 do relatório de instrução do Acessório 4 – TC- 008876.989.24-5, fls. 66 e segs.), a DCG anotou existir deficiências na estrutura, nos equipamentos e nos serviços de transporte de vacinas no âmbito da rede de frio, além da insuficiência nos procedimentos de controle de excursão de temperatura de imunobiológicos. Também foram constatadas falhas na gestão de estoques de vacinas, especialmente no registro de movimentação e controle de perdas, com o Estado não estabelecendo metas de perdas de vacinas e acompanhamento do percentual de perdas a nível municipal, apenas no seu Centro de Logística e no transporte realizado por ele.

Além disso, a auditoria revelou que os processos de solicitação e distribuição de vacinas são inadequados, com o Estado possuindo quantidades insuficientes de algumas vacinas para atender à população. Isso se deve, em parte, à

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

falta de indicadores e metas de acompanhamento e disponibilidade de vacinas. O acompanhamento da situação vacinal pelos programas sociais e de saúde, bem como a vacinação em creches e domicílios, enfrenta limitações que dificultam a recuperação das coberturas vacinais. Ademais, os mecanismos de governança multinível definidos no microplanejamento ainda não foram efetivados, e há dificuldades no registro e transmissão de dados de vacinação em salas de vacina.

Essas apurações indicam que a gestão do PNI, tanto em âmbito estadual quanto municipal, necessita de melhorias significativas. As áreas que requerem aperfeiçoamento incluem a adequação e suficiência da estrutura da Rede de Frio, a utilização de sistemas de informação conforme as instruções do Ministério da Saúde, o desenvolvimento de controles internos próprios, e o planejamento e logística relacionados à distribuição e gestão de estoques de imunobiológicos. Além disso, é necessário aprimorar a execução das estratégias e ações de imunização em nível regional e local.

Digna de destaque, ainda, a Fiscalização Operacional intitulada “Hospitais de Portas Abertas de Gestão Direta do Governo do Estado”, tratada no TC-024143.989.24-2, relatada adiante nesta manifestação, em que se constatou falhas que demonstram a necessidade de melhorias no planejamento e na execução de políticas públicas de saúde, bem como o comprometimento do alcance de dois Objetivos de Desenvolvimento Sustentável cruciais: o ODS 3, que busca *“Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades”*, e o ODS 16, que visa a *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”*.

É essencial, portanto, que sejam implementadas com maior rapidez e eficácia as medidas corretivas e de aprimoramento no setor, alinhando a gestão da saúde pública estadual não apenas com as exigências legais, mas também com esses compromissos globais de desenvolvimento sustentável.

Em remate, rememoro que no final de 2024 foi editada a Emenda Constitucional nº 55, que incluiu o art. 217-A na Constituição Estadual, o qual dispõe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

que, além dos limites constitucionais estabelecidos para cada área, no mínimo 05% da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, deverão ser aplicados em despesas com educação ou em ações e serviços públicos de saúde ou em ambos, tratando-se de possível complementação que, a partir de 2025, deverá ter sua aplicação devidamente empregada e demonstrada, o que será objeto de apreciação por este E. Tribunal.

No que concerne aos **Precatórios**, destaco que, em virtude de seu inadimplemento, o Governo Paulista, mediante o Decreto Estadual nº 55.300/2009, aderiu ao Regime Especial de Pagamento de Precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 62/2009, realizando depósitos mensais, em conta própria, de 1/12 do valor correspondente a 1,5% da RCL apurada no segundo mês anterior ao do depósito.

O regime especial instituído pela Emenda Constitucional foi declarado parcialmente inconstitucional pelo STF nas ADIs nºs 4.357 e 4.425. Suprema Corte estabeleceu modulação de efeitos que, por sua vez, deu sobrevida ao referido regime por 05 exercícios financeiros, a contar de 1º/01/2016, e conferido eficácia prospectiva à declaração de inconstitucionalidade de alguns dos aspectos das ADIs, fixando como marco inicial a data de conclusão do julgamento (25/03/2015), e mantendo válidos os precatórios expedidos ou pagos até esse dia.

Com a edição da Emenda Constitucional nº 94/2016, restou mantido o regime especial de pagamento de precatórios, que poderiam ser quitados até 2020; porém, houve alteração no percentual mínimo de depósitos, que passou de 1,5% da RCL para índice suficiente para a quitação dos débitos, em conformidade com o plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça.

Em 2017, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 99, que estendeu para 31/12/2024 o prazo para a quitação de precatórios.

Ainda, recorde que, após a conclusão do julgamento das ADIs nºs 4.357 e 4.425, os recursos que vinham sendo transferidos 50% para pagamentos em ordem cronológica e 50% em ordem única e crescente de valor, conforme Decreto Estadual nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

60.976/2014, passaram a ser transferidos 100% para o pagamento dos precatórios por ordem cronológica.

Depois, sob o regime da Emenda Constitucional nº 94/2016, nos termos do Decreto Estadual nº 62.350/2016, destinou-se 50% dos recursos para acordos diretos com os credores, sendo que, já no regime da Emenda Constitucional nº 99/2017, o Decreto Estadual nº 63.153/2018 dispôs também sobre os termos e condições para acordos com os credores.

Ressalto que em 18/12/2019 foi editada a Resolução CNJ nº 303, a qual, no âmbito do Poder Judiciário, disciplina a gestão dos precatórios e respectivos procedimentos operacionais, e que, em seu art. 51, estabeleceu, *ipsis litteris*, que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estavam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, farão os pagamentos conforme as normas deste Título, observadas as regras do regime especial presentes nos arts. 101 a 105 do ADCT”.

Em 15/03/2021, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021, que novamente modificou o art. 101, do ADCT, dando-lhe a seguinte redação:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

[...]

§ 4º (Revogado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado)." (NR)

Destarte, o prazo máximo de quitação de precatórios foi alongado para até 31/12/2029, bem como foi revogado o § 4º do art. 101 e seus incisos, que dispunha sobre a disponibilização de linha de crédito especial, por parte da União, para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial.

Ao final de 2021, em 16 de dezembro, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 114, que trouxe alteração quanto à obrigatoriedade da inclusão no orçamento das entidades de direito público das verbas necessárias ao pagamento de precatórios apresentados até 02 de abril¹⁵⁰, o que passou a vigorar a partir de 2022¹⁵¹.

Outrossim, relembro que, quanto ao exercício de 2021, o DEPRE determinou a apresentação de Plano de Pagamento de Precatórios com a devida adequação aos termos da Emenda Constitucional nº 109/21, tendo sido elaborada e encaminhada nova proposta de Plano de 2021 até 2029, que, em síntese, seguia a determinação de repasse de 1,5% da RCL mensal, adicionada a outros meios de amortização permitidos pela Emenda Constitucional para realizar, anualmente, a quitação do estoque de precatórios então existente, juros, correções e novos precatórios, até 2029.

Assim como esta SDG já mencionou no exercício anterior, o r. Voto condutor do Parecer das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4) destacou advertências e adoção de eventuais medidas corretivas pelo Executivo e que, por sua vez, merecem reprise, *in verbis*:

¹⁵⁰ Art. 100, § 5º, da Constituição Federal: "É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente".

¹⁵¹ Art. 8º, da Emenda Constitucional nº 114/2021: "Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - a partir de 2022, para a alteração do § 5º do art. 100 da Constituição Federal, constante do art. 1º desta Emenda Constitucional".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

I) O Plano está considerando um cenário de crescimento anual contínuo da RCL até 2029, situação que poderá sofrer alterações no decurso do tempo, impactando os valores estimados;

II) Há previsão de complementação do pagamento dos precatórios com recursos do Tesouro entre 2023 e 2028 (rubrica “Necess. Complementação Tesouro”), no montante total de R\$ 12,458 milhões, porém sem indicação das fontes dos recursos.

Sobre a questão, foi consignada a necessidade de acompanhamento do desfecho das ADIs 6.804 e 6.805, pelas quais o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil questiona junto ao STF o novo prazo para pagamento dos precatórios e o fim da linha de crédito que deveria ser criada pela União, já que eventual declaração de inconstitucionalidade pode impactar as finanças do Ente.

Sobre a matéria verifico que, até o momento desta manifestação, as duas ADIs ainda se encontravam em trâmite, conforme pesquisa efetuada na página eletrônica do STF¹⁵².

Relativamente a 2022, houve apresentação de novo Plano em substituição ao elaborado em 2021, o qual, em cumprimento à determinação contida no Ofício nº 095616/2021, passou a prever a realização de transferências correspondentes a 2,16% da RCL, sendo 1,50% cumprido com recursos próprios do Tesouro e 0,66% cobertos com recursos provenientes de depósitos judiciais públicos e privados, descontos obtidos em acordos e compensações, ou recursos provenientes de eventuais financiamento, nos termos permitidos pelas Emendas Constitucionais.

Mais a frente, no relatório de instrução do exercício de 2023, identificou-se divergência entre o estoque de precatórios controlado pelo TJSP em relação ao controle da PGE, que culminou em recomendação para que se aprimorasse a conciliação dos valores pertinentes a precatórios e requisitórios de pequena monta, entre aqueles registrados em bancos de dados do TJSP e da PGE e aqueles disponíveis no Sigeo.

¹⁵² <https://portal.stf.jus.br/>. Pesquisa efetuada em 14/05/2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Feito esse retrospecto, referente ao exercício em exame, 2024, saliento que a DCG verificou que os controles apresentados estavam com saldos alinhados e não foram identificadas divergências neste quesito, ou seja, a recomendação foi atendida pela gestão da SFP, TJSP e PGE.

O mesmo não se pode dizer a respeito da nomenclatura e classificação das contas: a recomendação exarada em 2023 permanece sem atendimento e deve ser reiterada no exercício de 2024 para que o reconhecimento contábil do Passivo de Precatórios pelo Estado passe a utilizar o PCASP assim como também as classificações indicadas no manual desenvolvido pela SFP.

Também devo reforçar a questão do reconhecimento dos Precatórios com a correta segregação de contabilização entre o Passivo Circulante e Não Circulante, além da recomendação para que todo o fluxo de registro e controle contábil de precatórios seja revisto e que a Política de Precatórios, que já existe, seja efetivamente implementada.

Além disso, tenho para mim que uma das questões mais sensíveis, quanto a este tema, diz respeito aos percentuais insuficientes para garantir quitação de precatórios no prazo constitucional, previstos no Plano de Pagamentos.

Com efeito, conforme apontado, no Orçamento do Estado para o exercício de 2024 (Lei nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023), consta para pagamento de precatórios, no Órgão 21000 - Administração Geral do Estado, Unidade 21004 - Regime Especial de Precatórios, o valor de R\$ 10.304 milhões, no Programa 000 - Encargos Gerais, Ação: 28.846.0000.6010 - Pagamento de Precatórios pelo Regime Especial.

A proporção da Receita Corrente Líquida elevou-se de 2,64% em 2024 para 3,24% a partir de 2025; porém, embora tenha havido um incremento nas transferências destinadas à liquidação dos precatórios, ainda se revela inadequada considerando o volume pendente de precatórios a serem quitados, projetado para 2029.

Com efeito, de acordo com o "Plano de Pagamento de Precatórios 2025 – 2029", o montante pendente de precatórios a ser amortizado em 2029 alcançará R\$ 50,4 bilhões, em comparação com o saldo de R\$ 35,1 bilhões de 2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Isto significa que, além de não ser adequado para a extinção do acumulado de precatórios dentro do prazo estabelecido constitucionalmente, também é insuficiente para conservar o nível atual de precatórios, ficando assim comprometida a orientação constitucional de aplicação de *"percentual suficiente para a quitação de seus débitos"*.

Dito isso, corroboro a recomendação da fiscalização para que o GESP realize estudos de incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios, de modo a prever repasses para este fim, suficientes para o cumprimento do mandamento constitucional de quitação até 2029.

No tocante à utilização de recursos de depósitos judiciais, empréstimos e o cancelamento dos depósitos em precatórios e requisições de pequeno valor efetuados até 31/12/2009, conforme § 2º do art. 101 do ADCT, rememoro que o Estado optou, com base no § 1º do art. 102 do ADCT, que dos recursos previstos no § 2º do art. 101 do mesmo dispositivo, 50% serão destinados ao pagamento mediante acordos diretos com os credores (Decreto Estadual nº 62.350, de 26 de dezembro de 2016), sendo que tais depósitos têm ocorrido 50% na conta cronológica e 50% na conta destinada para pagamento dos precatórios mediante acordo.

Também merece relevância o tema da atualização monetária e juros incidentes sobre precatórios.

Sobre a questão foram autuados dois processos perante este Tribunal, ambos de iniciativa do Ministério Público de Contas (MPC), que versam sobre procedimentos de cálculos adotados para atualização monetária e juros incidentes nos precatórios estaduais pagos após a Emenda Constitucional nº 113/2021.

O expediente nº TC-016837.989.24-3, foi protocolado a partir das conclusões da inspeção realizada pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), através da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPRE), com o objetivo de apurar as possíveis consequências patrimoniais para o Estado de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

São Paulo decorrentes da utilização do procedimento de capitalização da SELIC incidente sobre os precatórios a serem pagos.

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

O ponto controvertido que se impõe para análise reside em saber se é arrazoado o entendimento adotado de acumulação da SELIC de forma capitalizada, cuja aplicação implica em cobrança de juros sobre juros, ou seja, quando os juros acumulados de um período são incorporados ao principal e passam a gerar novos juros no período seguinte.

Além disso, questionou-se quais seriam as implicações financeiras daí decorrentes, e se a Procuradoria Geral do Estado incorreu em omissão por não haver defendido a posição jurídica de que a taxa SELIC deveria ser aplicada de forma simples nos pagamentos de créditos inscritos em precatórios.

Foi determinada, por Vossa Excelência, a apreciação no exame das Contas de 2024 em análise “em item específico de Precatórios” (evento 55.1 do TC-022648.989.24-2), sendo devidamente instruído pela DCG.

Em resumo, constatou-se que, de dezembro de 2021 até maio de 2024, a Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPRE) aplicou a SELIC capitalizada mês a mês na atualização dos requisitórios, prática reputada indevida pela Corregedoria do CNJ que, em inspeção ordinária, identificou, por amostragem, um pagamento excedente de R\$ 41,1 milhões em um único precatório do Departamento de Estradas de Rodagem (DER).

Examinando a matéria, a fiscalização concluiu ser indevido referido procedimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Isto porque identificou que a aplicação da SELIC de forma composta conduziu à prática denominada anatocismo - *aplicação de juros sobre juros* - procedimento vedado pela Súmula 121 do STF, resultando na majoração artificial do débito.

A Súmula 121 do STF estabelece que *"É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada"*, sendo a única exceção, através da Súmula 596¹⁵³, para as operações realizadas por instituições públicas ou privadas, com juros tratados pelo Decreto nº 22.626/33 (Lei da Usura).

Além disso, realçou que a formação da taxa SELIC já possui, em sua metodologia, a formação de valores capitalizados.

Por fim, lembrou que o art. 3º da EC 113/2021 prevê que *"haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente"*, o que evidencia a definição de aplicação de juros simples e, da mesma maneira, assim prevê o Manual de Orientação de procedimentos para os cálculos na justiça federal – 2022¹⁵⁴.

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

De minha parte, Excelência, entendo que o exame do tema requer cautela, pois, como bem disposto pela i. Chefia de ATJ em sua manifestação, *ipsis litteris*:

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

¹⁵³ As disposições do Decreto 22.626/33 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o sistema financeiro nacional.

¹⁵⁴ Conselho da Justiça Federal. Manual de Orientação de procedimentos para os cálculos na justiça federal. Disponível em: https://sicom.cjf.jus.br/arquivos/pdf/manual_de_calculos_revisado_ultima_versao_com_resolucao_e_apresentacao.pdf. Acesso em 09/05/2025.

NOTA 4: A taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia): a) deve ser capitalizada de forma simples, sendo vedada a sua incidência cumulada com os juros de mora e com a correção monetária; b) quando se tratar de devedor não enquadrado como "Fazenda Pública", a taxa Selic deve ser aplicada a partir do mês seguinte ao da citação ou de outro termo inicial dos juros de mora até o mês anterior ao pagamento, e 1% no mês do pagamento; c) sendo devedora a Fazenda Pública, a taxa Selic deve ser aplicada no mês posterior ao de sua competência, inclusive para o mês de pagamento. Ex.: a Selic de dez./2021 será computada em jan./2022, e assim sucessivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

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 (grifos originais).

Assim, com a devida vênia deixo de acompanhar as propostas de recomendações feitas pela fiscalização, ao Governo do Estado, para que promova, no âmbito de suas competências institucionais, articulações junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e junto à Procuradoria-Geral do Estado (PGE), com vistas à adoção das providências administrativas que julgue de relevante interesse público, e ao TJSP, para que adote medidas preventivas e consultivas a cada mudança de procedimento, cercando-se de documentação suporte e autorizativa, principalmente em situações em que sua interpretação da literalidade da lei apresentar dúvidas quanto à aplicação prática, e, ao mesmo tempo, que promova estudo que aponte as ações possíveis de serem tomadas com o objetivo de recuperar parte dos recursos que foram pagos indevidamente, além de reforçar seus mecanismos de controle interno.

Por fim, no tocante a PGE, recomenda-se o estabelecimento de mecanismos internos sistemáticos para verificação de cálculos judiciais, principalmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

aqueles com significativo impacto orçamentário, assegurando respostas rápidas e tecnicamente embasadas quando houver possíveis violações constitucionais ou riscos de prejuízo aos cofres públicos, especialmente quando existirem alternativas menos dispendiosas.

Também, para que considerem a implementação de ações de defesa do erário por meio de impugnação de cálculos de precatórios não pagos que ainda utilizam SELIC capitalizada e promoção de ações regressivas ou de revisão para cálculos já efetuados com metodologia inadequada.

Em relação às obrigações de pequeno valor a fiscalização apurou que existe divergência entre o relatório de pagamentos informado pela PGE em atendimento ao art. 4º, I das Instruções 01/2024 (R\$ 1.238.792 mil), em comparação com a execução orçamentária relativo a obrigações de pequeno valor, informação do Sigeo (R\$1.238.387 mil), sendo que a diferença de R\$ 405 mil deve ser objeto de apuração pela PGE e/ou conciliação pelo serviço de contabilidade.

Por conseguinte, reforçando as sugestões de recomendação apresentadas pela Diretoria de Contas do Governo, considero apropriada a implementação de providências voltadas à correção dos registros contábeis, de modo que estes expressem com fidedignidade o montante efetivo de recursos financeiros disponíveis destinados à liquidação de precatórios.

Adicionalmente, entendo ser necessária a revisão do procedimento de baixa contábil, bem como o estabelecimento de rotinas regulares de verificação e harmonização entre a Contadoria Geral do Estado e a Procuradoria Geral do Estado, no que diz respeito aos controles dos requisitórios de pequeno valor pendentes de pagamento e já quitados, assegurando sua adequada correspondência com os respectivos valores empenhados, liquidados e pagos no sistema contábil.

Quanto aos Depósitos Judiciais, constatou-se que o registro contábil dos montantes destinados à quitação de precatórios adota metodologia específica elaborada pela Contadoria Geral do Estado de São Paulo, divergindo das diretrizes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

estabelecidas na Instrução de Procedimentos Contábeis nº 15 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Neste modelo próprio, os recursos mantidos no Fundo de Reserva são registrados como elementos do Ativo Circulante, tendo como contrapartida lançamentos no Passivo Circulante. Paralelamente, os valores inscritos no Longo Prazo correspondem às quantias já empregadas pelo Estado para liquidação de Precatórios, as quais, no momento atual, o Governo Estadual tem a obrigação legal de restituir ao Banco do Brasil.

A propósito, desde o exercício de 2021 a fiscalização relata que o procedimento adotado pelo Estado se encontra em desacordo com o que foi determinado pelo Comunicado SDG nº 29/2021, que se alinhou às disposições da Instrução de Procedimento Contábil, IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais conforme LC 151/2015, EC 94/2016 e EC 99/2017.

Assim sendo, alinhando-me às proposições formuladas pela Diretoria de Contas do Governador, entendo imprescindível a adoção de medidas para que o Tribunal de Justiça de São Paulo implemente metodologia e fluxo operacional adequados para concentrar a administração dos depósitos judiciais do Estado de São Paulo sob sua gestão, priorizando a clara identificação do objeto de cada litígio.

Paralelamente, é crucial que a administração estadual desenvolva mecanismos de monitoramento que viabilizem a correta aplicação do procedimento de reconhecimento da receita corrente, em conformidade com o objeto específico de cada demanda judicial, observando rigorosamente as normas técnicas anteriormente mencionadas.

Em que pesem os desacertos apurados no exame da matéria "Precatórios", penso que eles não merecem ensejar juízo pela reprovação das Contas em apreço, mas devem ser objeto de recomendações e ressalvas.

Destaco, pela sua materialidade e relevância, a questão da metodologia adotada para cálculo de atualização monetária dos precatórios, com a aplicação da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

SELIC de forma capitalizada entre dezembro de 2021 e maio de 2024, que acarretou pagamentos superiores ao devido.

Por fim, corroboro as propostas de recomendações feitas pela fiscalização, especialmente no tocante ao incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios, de modo a prever repasses suficientes para a quitação da dívida até 2029, a utilização do PCASP e as classificações indicadas no manual editado pela Contadoria Geral do Estado, além de promover a revisão do o fluxo de registro e controle contábil de precatórios.

Em atendimento à orientação contida no r. Voto referente ao Parecer das Contas de 2016 para que se aprimorasse o exame da matéria **Previdência Social**, a DCG inseriu, a partir das Contas de 2017, item específico em seu relatório de instrução para se dedicar a essa matéria, haja vista a relevância do tema, cujos resultados podem provocar impactos nos resultados orçamentários, financeiros, patrimoniais e de resultado, bem como no futuro dos contribuintes e beneficiários do Sistema Previdenciário.

Desde então a DCG tem procedido a percucientes análises relacionadas ao tema, cujos achados vêm indicando a existência de problemas para a sustentabilidade futura do sistema previdenciário e, por conseguinte, têm ensejado a emissão de recomendações nos Pareceres das Contas do Governador, tendo o do exercício de 2023 (TC-005272.989.23-7) consignado as que seguem, *in verbis*:

7. Quanto ao Regime Próprio de Previdência Social:

7.1. Cobre dos órgãos administrativos que cumpram o disposto na Portaria SPPREV nº 193/2020, quanto à forma de apresentação dos dados de interesse.

7.2. Adote os critérios estabelecidos na NBC TSP 15 para a fidedigna mensuração dos itens no cálculo da provisão a ser reconhecida no Balanço Patrimonial.

7.3. Adote providências para adequar o valor da contribuição previdenciária devida ao Sistema de Proteção Social dos Militares.

7.4. Adote providências em relação aos imóveis vagos ou invadidos pertencentes ao RPPS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

7.5. Apresente um plano de amortização conforme artigo 55 da Portaria nº MTP 1.467/2022.

7.6. Crie mecanismo que possibilite o cotejo dos valores repassados à São Paulo Previdência com os registrados como Receita de Contribuição dos Servidores

[...]

Aquelas propostas pela e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes:

[...]

3. Apresente plano de enfrentamento do déficit previdenciário crescente e avalie a implementação de medidas já desenhadas em parecer atuarial, como a migração de servidores para a Previdência Complementar e alinhamento das contribuições do RPPM às premissas federais.

[...]

Aquelas propostas pelo e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo:

[...]

2. Implemente medidas para reverter o crescimento projetado dos percentuais da receita absorvidos pelos pagamentos da dívida consolidada, de precatórios e da insuficiência financeira do RPPS do Estado.

Sobre a matéria, inicialmente, extraio do delimitado relato efetuado pela DCG em sua manifestação (item IX – GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES – RPPS, fls. 353 e segs.) - *para a qual me reporto* - que, em 2024, apesar da constatação de melhorias, persistiram carências apuradas no exame das Contas do exercício anterior.

Entre os achados da Fiscalização, destaco, em síntese:

- Permanência de diferenças não explicadas no controle das contribuições individualizadas dos segurados, visto que os valores informados pelos Poderes/Órgãos à SPPREV são diferentes daqueles registrados no SIAFEM;
- Ainda não foi editada Lei Estadual para regulamentar a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, o que compromete o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV que, em 2020, era estimado em R\$ 16,19 bilhões para os próximos 10 anos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

- Persistência de grande quantidade de imóveis em poder da Autarquia – 874 imóveis em 2024, mesmo número de 2023¹⁵⁵, com venda de 19 imóveis para a CDHU em 2025, no valor total de R\$ 3.864.000,00 - o que afeta a obtenção de melhor rentabilidade, haja vista o custo de manutenção elevado, a herança de dívidas condominiais atreladas a esses imóveis, a própria depreciação dos ativos e demandas exigidas para reintegração de posse dos imóveis invadidos, como evidenciado na Fiscalização Operacional da Gestão Previdenciária em 2020;
- Quanto à recomendação efetuada no Parecer das Contas de 2023 para que fosse apresentado plano de amortização conforme art. 55 da Portaria MTP 1.467/2022¹⁵⁶,

¹⁵⁵ Por oportuno, rememoro que, nas Contas de 2023, a DCG informou que 52% desses imóveis se encontravam vagos e 33% invadidos, tendo reproduzido essa mesma informação no relatório de instrução das Contas de 2024.

¹⁵⁶ Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar deficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

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

II - segregação da massa;

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

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

§ 1º Complementarmente às medidas previstas no caput, devem ser adotadas providências para o aperfeiçoamento da legislação do RPPS e dos processos relativos à concessão, manutenção e pagamento dos benefícios e para a melhoria da gestão integrada dos ativos e passivos do regime e identificação e controle dos riscos atuariais.

§ 2º O Relatório da Avaliação Atuarial, com base no estudo específico da situação econômico-financeira e atuarial do RPPS, deverá identificar as principais causas do deficit atuarial por meio do balanço de ganhos e perdas atuariais, apresentar cenários com as possibilidades para seu equacionamento e os seus impactos e propor plano de equacionamento a ser implementado em lei pelo ente federativo.

§ 3º Em caso de assunção pelo ente federativo das obrigações previdenciárias de que trata o § 4º do art. 48 ou de massa de beneficiários do RPPS sob sua responsabilidade financeira direta, os respectivos compromissos não compõem o plano de equacionamento do deficit de que trata o caput.

§ 4º Em caso de deficit atuarial, poderão ser mantidas as alíquotas normais, relativas à cobertura do custo normal, mesmo sendo superiores ao custo identificado pelo método de financiamento utilizado, para fins de amortização do deficit.

§ 5º A proposta do plano de equacionamento do deficit deverá ser apreciada pelo conselho deliberativo e disponibilizada pela unidade gestora do RPPS, juntamente com o estudo técnico que a fundamentou, aos beneficiários do regime.

§ 6º O plano de equacionamento do deficit somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, observado o prazo previsto no art. 54.

§ 7º Considerando o porte e perfil do RPPS, conforme o ISP-RPPS e o Pró-Gestão RPPS, poderá ser estabelecida outra forma de estrutura atuarial do regime, cujo estudo técnico, encaminhado para aprovação prévia pela SPREV, tenha sido, comprovadamente, objeto de apreciação pelo conselho deliberativo e demonstre a adoção de medidas que visem assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

§ 8º Os aportes de que trata o inciso I do caput, estabelecidos conforme normas de classificações orçamentárias da receita e da despesa com a finalidade de tratamento fiscal específico, deverão atender às seguintes condições: (Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

I - utilização dos recursos deles decorrentes somente para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados e beneficiário vinculados ao Fundo em Capitalização de que trata o art. 58; (Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

II - gestão e controle pela unidade gestora do RPPS de forma segregada dos demais recursos previdenciários, de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e (Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

ainda não foram adotadas medidas concretas para o seu atendimento, tendo a DCG consignado a informação de que a SPPREV irá contratar uma consultoria técnica especializada para subsidiar a formulação de ações para o equacionamento do déficit;

- O Estado de São Paulo possui o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido por decisão judicial, porquanto possui irregularidades em alguns critérios do RPPS, que requerem regularização. Nesse sentido, reforça-se a observação efetuada pela DCG de que o STF, em dezembro de 2024, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.007.271, com repercussão geral reconhecida sob o Tema 968¹⁵⁷, decidiu pela constitucionalidade do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e pela aplicação de sanções aos entes federativos que descumprirem as exigências legais estabelecidas pela Lei Federal nº 9.717/1998.

A par de tais aspectos, no que concerne à composição dos processos judiciais da SPPREV por risco, verificou-se que em 2024 havia 118.247 processos com a classificação “Provável”, no valor de R\$ 5.868.695 mil, 9.754 processos com a classificação “Possível”, no valor de R\$ 351.518 mil, e 71.281 na classificação “Remota”, no valor de R\$ 11.546.329 mil;

Outrossim, observou-se que na conta “Precatórios depois da LRF”, no Passivo não Circulante da SPPREV, houve aumento considerável do saldo de movimentação, tendo as sentenças judiciais representado R\$ 1,3 bilhão em 2023 e R\$ 1,8 bilhão em 2024, um aumento de 38% no período de um ano, e que, como relatado pela DCG, *ipsis litteris*, “a evidenciação dos valores desta provisão juntamente com o aumento do saldo do Passivo de Precatórios, contribuíram para que o Passivo da Unidade Gestora Previdenciária fosse maior que o Ativo Total, e conseqüentemente

III - aplicação no mercado financeiro e de capitais em conformidade com as regras estabelecidas pelo Conselho Nacional Monetário - CMN por, no mínimo, 5 (cinco) anos, a contar da data do respectivo repasse à unidade gestora. (Incluído pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022)

¹⁵⁷ No caso, o STF estabeleceu a seguinte tese, *ipsis litteris*: “1. É constitucional a previsão, em lei federal, de medidas sancionatórias ao ente federativo que descumprir os critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social. 2. Admite-se o controle judicial das exigências feitas pela União no exercício da fiscalização desses regimes. Nesse caso, o ente fiscalizado deverá demonstrar, de forma técnica: (i) a inexistência do déficit atuarial apontado; ou, (ii) caso reconheça o desequilíbrio, a impertinência das medidas impostas pela União e a existência de plano alternativo capaz de assegurar, de maneira equivalente, a sustentabilidade do regime”. Por oportuno, destaco que o processo em referência ainda se encontra em trâmite no STF, aguardando o julgamento de Embargos de Declaração opostos, consoante consulta efetuada na página eletrônica do STF na internet (<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5082568&numeroProcesso=1007271&classeProcesso=RE&numeroTema=968>).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

registrassem no final de 2024 um Patrimônio Líquido negativo de R\$ 6.697.200.256, apresentando um déficit (resultado patrimonial negativo) de R\$ 736.187.738”.

Tendo em perspectiva as apurações retromencionadas, a DCG efetuou sugestões de melhorias, as quais corroboro e, portanto, incluo nas recomendações propostas no final desta manifestação.

Com efeito, em que pese a redução do Passivo Atuarial reconhecido, que passou de R\$ 974 bilhões em 2023 para R\$ 841 bilhões em 2024¹⁵⁸, o resultado previdenciário registrado no exercício no Plano Financeiro Fundo em Repartição foi deficitário, atingindo o valor de R\$ 23,117 bilhões, o qual foi 7,67% maior que o verificado em 2023, de R\$ 21,470 bilhões.

O montante de insuficiência financeira referido alhures fez com que fossem empregados recursos para sua cobertura, no valor de R\$ 21,037 bilhões, tendo tal quantia representado 52,15% da despesa previdenciária do exercício (R\$ 40,336 bilhões). Com a referida cobertura de insuficiência financeira, o saldo do déficit passou para R\$ 2,08 bilhões.

No caso das receitas e despesas previdenciárias associadas ao Sistema de Proteção Social dos Militares, o resultado previdenciário foi deficitário em R\$ 13,321 bilhões, com emprego de R\$ 15,049 bilhões para a cobertura da insuficiência financeira, tendo tal quantia representado 102,62% da despesa previdenciária do exercício (R\$ 14,664 bilhões), e superado o déficit correspondente em R\$ 1,728 bilhões.

O déficit previdenciário associado ao Sistema de Proteção Social dos Militares (-R\$ 13,321 bilhões) foi 8,54% superior ao ocorrido no exercício anterior (-R\$ 12,273 bilhões).

No total, a cobertura de insuficiência financeira em 2024 atingiu o montante de 36,09 bilhões, que representa 66% da despesa previdenciária total de R\$ 55 bilhões (servidores civis e militares).

¹⁵⁸ Consoante destacado pela DCG em seu relatório de instrução, *in verbis*, “a redução do passivo atuarial em 2024 se deve à alteração na taxa de desconto apurada em cada exercício: em 2022 = 6,18% ao ano, em 2023 = 5,49% ao ano e em 2024 = 7,44% ao ano”. A par disso, oportuno ressaltar que compõe o montante de R\$ 841 bilhões o valor de R\$ 6,7 bilhões de patrimônio a descoberto e que, como exposto pela DCG na análise do Balanço Patrimonial, relativamente às Provisões Matemáticas Previdenciárias, foi constatada diferença entre os relatórios atuariais e o saldo contabilizado em 31/12/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Conforme destacado pela DCG, impactaram negativamente as receitas previdenciárias os seguintes aspectos, *in verbis*:

Em 2023, após a sanção da LC estadual nº 1.380 de 4 de novembro de 2022, somente aposentados e pensionistas que recebem acima do teto passaram a contribuir. A lei em questão revogou o parágrafo 2º do artigo 9º da LC estadual nº 1.012/2007. Esse trecho da lei, que passou a não ter efeito, dizia que, nos casos de déficit atuarial (quando há previsão de despesas maiores que receitas), todos os aposentados e pensionistas que ganham a partir de um salário-mínimo são obrigados a contribuir, com percentuais que vão de 12% a 14% de seus vencimentos. Essa alteração entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 2023 influenciando negativamente as receitas de contribuição da Autarquia, contribuindo para o aumento do déficit previdenciário.

Outro fato que impactou negativamente as contas de receita da SPPREV, foi o julgamento de inconstitucionalidade em 2022 pelo STF referente ao tema nº 177¹⁵⁹ sobre o estabelecimento, pela União através da Lei Federal nº 13.954/2019, de nova alíquota para a contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais inativos e pensionistas.

Como ainda não foi editada Lei Estadual para regulamentar a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, a partir de 1º de janeiro de 2023, os inativos e os pensionistas militares voltaram a ter um desconto fixo de 11% apenas sobre o valor que exceder o teto do RGPS.

Considerando que o quadro de inativos já é maior que o de ativos¹⁶⁰, que, da despesa total com pessoal (R\$ 118.784.017 mil), 57,69% referem-se a pessoal em atividade e 42,31% a pessoal inativo, sendo que os valores gastos com ativos não segregam em contribuintes ou não da SPPREV¹⁶¹, que o RPPS adota o Regime de Repartição Simples e que os novos servidores ingressantes contribuem com base no teto do RGPS, é improvável que a contribuição dos ativos sustente os benefícios dos inativos, tanto que o Relatório Atuarial da SPPREV atualizado com data base em 31/12/2024 indica que o montante de aportes de recursos para cobertura de

¹⁵⁹ A competência privativa da União para a edição de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, XXI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 103/2019) não exclui a competência legislativa dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas, tendo a Lei Federal nº 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade.

¹⁶⁰ São 416.223 servidores ativos e 547.460 inativos, entre aposentados e pensionistas, consoante dados consignados pela DCG em seu relatório de instrução (vide Tabela 215 – Segurados e assistidos – SPPREV, fls. 355 do relatório).

¹⁶¹ Conforme assinalado pela DCG em seu relatório de instrução a fls. 365.

insuficiências financeiras continuará crescendo até chegar ao seu ápice em 2049, no montante de R\$ 63,67 bilhões, se nenhuma premissa for alterada.

Posto isso, não obstante se trate de aspectos que se originaram em gestões pretéritas e que não são de solução imediata, faz-se mister que o Governo do Estado e a SPPREV prossigam adotando providências para correção dos desacertos apurados, o que deve ser efetuado com a maior rapidez possível, a fim de evitar a inviabilidade futura do sistema previdenciário e o desequilíbrio das contas públicas.

Nesse sentido, em remate, a par das sugestões de melhorias efetivadas pela DCG, reputo pertinente propor a reiteração da recomendação exarada no Parecer das Contas de 2023 para que sejam adotadas medidas para reverter o crescimento projetado dos percentuais da receita absorvidos pela insuficiência financeira do RPPS do Estado, a par de considerar que o tema merece ser objeto de ressalva.

Prosseguindo, Senhor Relator, a conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, nossa DCG acompanhou o desempenho operacional da Administração Paulista, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos.

Para tal mister, desempenhou a denominada **Fiscalização Operacional** e, em razão disso, realizou pesquisas, reuniões e inspeções *in loco*, tendo abordado os temas: “Hospitais de Portas Abertas de Gestão Direta do Governo do Estado”; “Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da Concessão de Crédito e Microcrédito”; “Políticas Públicas de Inclusão Escolar na Educação Especial”; “Programa Estadual de Concessões de Rodovias”; e “Atuação do Estado no Âmbito das Políticas Públicas Voltadas às Pessoas Idosas, com Ênfase nos Serviços de Acolhimento Institucional”.

A DCG assim o fez em cumprimento ao plano anual determinado por Vossa Excelência e com supedâneo nos Textos Magnos da República (art. 70¹⁶²), e

¹⁶² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

deste Estado (art. 32¹⁶³), buscando aferir o nível alcançado de eficiência, que desde a Emenda Constitucional nº 19/1998 está consagrada como um dos princípios norteadores da Administração Pública (art. 37, da CF¹⁶⁴).

Como resultado das fiscalizações procedidas, cujos relatórios estão insertos, na íntegra, nos Processos TCs 024143.989.24-2, 024150.989.24-2, 024151.989.24-1, 024155.989.24-7 e 024156.989.24-6, foram constatadas diversas impropriedades.

Principiando pela Fiscalização Operacional intitulada **“Hospitais de Portas Abertas de Gestão Direta do Governo do Estado”**, tratada no **TC-024143.989.24-2**, observo que o trabalho realizado pela DCG, nesse caso, teve por objetivo identificar oportunidades de melhoria nos aspectos que impactam negativamente o fluxo de atendimento nos Prontos-Socorros dos Hospitais Gerais de gestão do Estado, permeando blocos de ações de gerência da Secretaria de Estado da Saúde (SES), Coordenadorias e Unidades Hospitalares.

No exame realizado, a DCG destacou diversas deficiências e oportunidades de melhoria no fluxo de atendimento nos Prontos-Socorros, tendo identificado diversas fragilidades na gestão de recursos humanos, destacando a falta de embasamento técnico e estratégico nas ações do órgão setorial do Sistema de Administração de Pessoal da Secretaria de Estado da Saúde (SES). Foi constatada a inexistência de estudos para dimensionamento das necessidades de recursos humanos, resultando em uma proposta subestimada que ofertava apenas 28% do déficit de pessoal apurado pelos hospitais. A ausência de estudos salariais também foi identificada, dificultando a implementação de medidas preventivas contra a evasão de servidores, o que afeta negativamente o atendimento à população.

¹⁶³ Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único - Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

¹⁶⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Além disso, a fiscalização realizada revelou deficiências nas ações de qualificação permanente voltadas ao atendimento às urgências, como a inexistência de levantamento das necessidades de treinamento e desenvolvimento dos profissionais e a falta de constituição dos Núcleos de Educação em Urgências, o que compromete o fornecimento de um atendimento qualificado.

Nesse sentido, a DCG assinalou como impacto negativo da carência de pessoal a indisponibilidade de 867 leitos; internações indevidas em Prontos-Socorros, cujos dias de internação variaram entre mais de 24 horas e 54 dias; operacionalidade de áreas hospitalares dependente de plantões extras; dependência exclusiva do setor privado relativamente à especialidade médica de Anestesiologia; funcionamento precário do Núcleo Interno de Regulação (NIR) devido ao comprometimento de seu funcionamento 24 horas por dia, 07 dias da semana; e subutilização do sistema Effort em um cenário descentralizado, em prejuízo à eficiente gestão e controle das manutenções dos equipamentos hospitalares.

A par disso, a DCG constatou deficiências na publicidade das escalas dos profissionais de saúde e dos canais de reclamação e Ouvidoria e falta de comunicação sobre equipes a postos, além de indefinição formal acerca do regramento do serviço de Coordenação Médica, implicando incertezas quanto à obrigatoriedade da presença e garantia de experiência desse profissional.

Outrossim, verificou-se que todos os Prontos-Socorros e quase a totalidade das UTI dos Hospitais visitados são operados por empresas contratadas, que internalizam entre 60% e 95% dos recursos públicos repassados às entidades conveniadas.

Quanto à jornada do paciente, foi constatada a ausência de atendimento preferencial e falta de informação sobre atendimentos subsequentes bem como de acesso imediato do paciente à classificação de risco, não havendo normatização sobre o protocolo a ser adotado nesse último caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Ainda, a DCG apurou a existência de edificações com estruturas físicas inadequadas, que necessitam de reforma, com insegurança predial e desconformidade legal diante da ausência de AVCB, e que carecem de adequada acessibilidade.

Relativamente à gestão dos convênios firmados com entidades do Terceiro Setor, a DCG verificou faltar detalhamento suficiente para o seu controle que, agravado pela ausência de Indicador de Qualidade da Informação, descompromete a entidade conveniada; falta de implantação/uso de sistema de gestão hospitalar, dificultando a verificação de cumprimento dos tempos máximos de atendimento em Pronto-Socorro; alto risco de controle no registro de presença dos profissionais de saúde; e dificuldades de avaliação dos resultados de metas mensais pelo gestor local devido a não exclusividade de função, quantidade de ajustes, meios não favoráveis ao bom desempenho da função e capacitação insuficiente.

Em conclusão, de modo a contribuir para a melhoria dos serviços prestados pelas unidades de saúde, beneficiando os pacientes do SUS com um atendimento mais célere e resolutivo, a DCG propôs diversas medidas de encaminhamento à SES, a saber: cumprimento das atribuições de planejamento e controle de recursos humanos; realização de estudos e pesquisas salariais, de modo a reduzir a evasão de profissionais da saúde; identificação das reais necessidades de treinamento e desenvolvimento de profissionais em atendimento de urgências e emergências; priorização de investimentos para a ativação de leitos; cumprimento dos prazos de permanência de pacientes em áreas de observação e fornecimento de alocação digna e apropriada à sua situação hospitalar; adequação do quadro de pessoal dos NIR, de modo a assegurar o seu funcionamento ininterrupto; promoção de força tarefa para garantir a centralização das informações sobre equipamentos médico-hospitalares e suas manutenções; cumprimento dos requisitos legais de publicidade das escalas dos profissionais de saúde; avaliação sobre a inclusão de exigência de que a Coordenação Médica alocada não seja intermediada por contratação da entidade conveniada e de regramento específico sobre a qualificação mínima, turno e jornada presenciais e quantidade máxima, visando à maior garantia na execução do Plano de Trabalho e à redução da rotatividade de profissionais nessa função; requisição à

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

entidade conveniada da execução de todos os serviços pactuados com a efetiva alocação dos profissionais escalados; inclusão de exigências sobre o quantitativo máximo de profissionais intermediados por empresas, bem como de requisitos mínimos de qualificação para as empresas prestadoras de serviços médicos; implementação de processos de trabalho que assegurem atendimento preferencial e classificação de risco imediata e adequada, utilizando um sistema oficial de Protocolo de Classificação de Risco nas portas públicas estaduais; atendimento à necessidade de obras, reformas e manutenções nas instalações hospitalares próprias, incluindo investimentos para obter o AVCB; desenvolvimento de estudo para melhorar os indicadores de acompanhamento dos serviços não prestados, com monitoramento constante dos indicadores de prestação de serviços para decisões responsivas sobre sua continuidade; articulação com outras esferas e entidades para reduzir a ocupação inadequada de leitos de urgência e UTI, garantindo acesso a Unidades de Internação em Cuidados Prolongados (UCPs), Instituições de Longa Permanência (ILPIs), abrigos e instituições congêneres; eliminação de barreiras arquitetônicas para o acesso e atendimento à pessoa com deficiência e garantia de ambientes equipados para essas pessoas; inclusão de Indicador de Qualidade da Informação com peso na avaliação de convênios; especificação de regramento para serviços com alocação de pessoal; investimento em um sistema de gestão hospitalar que proporcione autonomia ao gestor de convênios na verificação dos tempos de atendimento e demais indicadores; avaliação quanto à vinculação de faturamentos ao controle diário de presença via certificado digital dos médicos intermediados, para mitigar riscos de erros e fraudes; revisão da vantajosidade econômica e operacional da coexistência de diferentes convênios e entidades conveniadas em uma mesma linha de assistência; e estruturação de um setor específico para a gestão e fiscalização de convênios, garantindo maior transparência, eficiência e controle na aplicação dos recursos, além de capacitação dos funcionários para as funções de gestor e fiscal desses instrumentos.

Quanto à Fiscalização Operacional denominada **“Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da Concessão de Crédito e Microcrédito”**, apreciada no **TC-024150.989.24-2**, esta teve por finalidade avaliar a eficácia das ações de fomento ao desenvolvimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

socioeconômico, por meio da concessão de crédito e microcrédito a empresas e Municípios do Estado de São Paulo pela Agência de Fomento Desenvolve SP e pelo Fundo de Investimento de Crédito Produtivo Popular do Estado de São Paulo (Banco do Povo Paulista - BPP).

A DCG identificou diversas inconsistências na Fiscalização Operacional em comento, entre as quais destaco, inicialmente, a constatação de divergências entre as metas previstas nas peças orçamentárias e os resultados obtidos, com desembolsos para o setor privado correspondendo a apenas 30% dos valores destinados ao setor público, contrariando as metas do Programa 1049 do PPA 2024-2027. Além disso, as metas na LOA de 2024 também divergiam das metas anuais estipuladas no PPA, evidenciando uma falta de congruência entre os documentos.

A par disso, verificou-se que os recursos para investimentos de alto impacto foram significativamente menores do que o previsto (35%), com apenas 17,64% dos desembolsos destinados a projetos estruturantes, enquanto a maioria foi alocada em pavimentação e recapeamento.

Ainda, apurou-se que, no setor privado, houve uma redução no financiamento a projetos estratégicos, com a maior parte dos recursos alocados em Capital de Giro (54%), enquanto linhas de crédito para Sustentabilidade representaram 20,27% (menos da metade do que era em 2021) e para estímulo ao crescimento, 23,13%. Os desembolsos vinculados às linhas de Inovação e Agronegócio, por sua vez, representaram 2,93% e 0,40%, respectivamente, enquanto as linhas de crédito vinculadas a Programas de Governo, cujos desembolsos em 2017 representavam mais de 50%, declinou para 0,16%.

A DCG também verificou não haver procedimentos definidos para mensurar o impacto socioeconômico dos desembolsos, dificultando a avaliação dos resultados efetivos.

Quanto ao processo de concessão de crédito, constatou-se a ausência de documentação completa no sistema informatizado e a necessidade de melhorias no Manual Normativo do Banco do Povo Paulista. Já a capacidade de atendimento nas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

agências do Banco do Povo Paulista foi considerada inadequada, com muitas unidades operando com apenas um agente de crédito ou sem profissional disponível.

Ademais, verificou-se atrasos significativos na liberação de crédito pela Desenvolve SP, especialmente na esteira "Projetos", com prazo entre a solicitação e a liberação da primeira parcela variando de 222 a 436 dias úteis, frente aos 180 dias úteis estabelecidos. No âmbito do Banco do Povo Paulista, apurou-se que o prazo de efetivação das operações de crédito se deu majoritariamente em até 20 dias, porém, não havia parâmetros ou normativos internos que estabelecessem prazos máximos para a concessão de crédito pelo Fundo.

A gestão da inadimplência pelo Banco do Povo Paulista apresentou deficiências, com 137 unidades de atendimento inoperantes por inadimplência acima do limite estipulado, e um aumento significativo de contratos em prejuízo.

Além disso, tanto o Banco do Povo Paulista quanto a Desenvolve SP apresentaram falhas nos processos de cobrança e registro de inadimplências, com muitos contratos inadimplentes não inscritos na Serasa, não judicializados ou sem registro no Cadin, contrariando as normas estabelecidas.

Em razão dos desacertos retromencionados, a DCG propôs diversas medidas de melhorias à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo, relacionadas à Desenvolve SP e ao Banco do Povo Paulista.

Primeiramente, recomendou-se tanto à Desenvolve SP quanto ao Banco do Povo Paulista a criação e divulgação de indicadores que mensurem os impactos sociais da concessão de crédito, como a formalização de empreendedores informais, a geração de empregos e a evolução da renda nas regiões beneficiadas; a definição de parâmetros normativos internos para a concessão de crédito, estabelecendo prazos máximos para cada etapa do processo; e a revisão dos processos internos de cobrança e registro de devedores, garantindo tratamento isonômico e padronização na gestão da dívida.

Especificamente para a Desenvolve SP, foi recomendado o aprimoramento do planejamento e definição das metas orçamentárias, assegurando

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

coerência e consistência entre projeções e resultados esperados, considerando tanto o montante desembolsado quanto a finalidade dos projetos financiados; e a implementação de um sistema integrado de gestão documental vinculado ao sistema de concessão de crédito, para garantir que toda a documentação enviada pelos clientes seja registrada, organizada e acessível de forma segura.

Para o Banco do Povo Paulista, as propostas de melhorias incluíram a revisão do modelo de indicação de funcionários por município, estabelecendo uma métrica baseada em indicadores como a quantidade de habitantes, o número de microempresas constituídas e a demanda média de atendimentos, com revisões periódicas; a inclusão de um capítulo específico no Manual Normativo detalhando as atividades do analista de crédito; a criação de listas padronizadas de documentos obrigatórios para cada tipo de solicitação de crédito e a implementação de um sistema de dupla verificação da documentação; e, por fim, a criação de mecanismos de prevenção e gestão da inadimplência, permitindo a identificação precoce de riscos e a adoção de ações corretivas antes que a suspensão do crédito se torne necessária, com o objetivo de reduzir as taxas de inadimplência e prejuízos acumulados.

A Fiscalização Operacional intitulada **“Políticas Públicas de Inclusão Escolar na Educação Especial”**, analisada no **TC-024151.989.24-1**, teve por escopo avaliar a acessibilidade das escolas da Rede Estadual de Ensino, a suficiência da oferta das diversas especialidades de Atendimento Educacional Especializado no Estado, a existência de procedimentos para encaminhamento de alunos potencialmente público-alvo da Educação Especial e a atuação intersetorial e equipe multidisciplinar nas políticas de inclusão escolar.

No trabalho realizado, aa DCG identificou diversas deficiências que prejudicam a plena acessibilidade aos equipamentos públicos de Ensino, a segurança, o desenvolvimento de competências e aquisição de conhecimentos, a autonomia e a socialização por alunos com necessidades especiais.

Entre os achados, destaca-se a identificação de que mesmo após 18 anos do prazo de adequação definido pela legislação estadual, menos de um terço das escolas da Rede Estadual de Ensino são acessíveis, com apenas 1.607 escolas

adaptadas. Além disso, 6.352 alunos com deficiência motora estudam em 2.380 escolas não acessíveis, sendo que 893 utilizam cadeira de rodas.

Ademais, constatou-se que 160 municípios no Estado não possuem escola acessível e que, mesmo com o planejamento de adequação de acessibilidade para os próximos anos, menos da metade (43,6%) dos prédios escolares serão acessíveis.

Ainda, as inspeções *in loco* revelaram diversas inconformidades em relação às normas técnicas de acessibilidade da ABNT, sendo que, em alguns elementos analisados, não houve diferença significativa entre escolas acessíveis e não acessíveis. Por exemplo, destacou-se que mais de 44% das escolas não acessíveis não possuem rota acessível para quadra de esportes, laboratório de ciências e sala de leitura; que as inconformidades na instalação de pisos táteis superavam 90% nas escolas não acessíveis e eram em média 67,4% nas acessíveis; e que elevados percentuais de inconformidades foram observados em ambos os grupos em relação à adequação interna do laboratório de informática, com mobiliário inadequado e pouco espaço para circulação (em torno de 80%), e às calçadas externas, que não possuíam pavimento ou largura adequados ou apresentavam obstáculos (cerca de 63%).

Como achado positivo, a DCG informou que houve ampliação das Avaliações Pedagógicas Iniciais (API), que subiram de 41,7% para 69,3% dos alunos da Educação Especial. Para os demais 30,7%, verificou-se que parte desses alunos já havia passado pela API, faltando apenas a anexação do documento no sistema Secretaria Escola Digital.

Quanto ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), a DCG observou falta de oferta da maioria das especialidades (deficiência física, visual, auditiva, além de altas habilidades) em diversas localidades do Estado, exceto para deficiência intelectual e Transtornos do Espectro Autista. Sem embargo, mesmo neste último caso há municípios sem escola oferecendo essa especialidade, apesar da demanda potencial de centenas de alunos. Como resultado, mais da metade dos alunos da Educação Especial (42.500 ou 51,8%) não estão matriculados em qualquer AEE e 8,0% (6.539) são apenas parcialmente atendidos.

Relativamente ao encaminhamento de potenciais alunos para a realização de API, a DCG verificou que a Secretaria de Educação (Seduc) não forneceu orientações formalizadas para os profissionais escolares, tendo constatado que, em 57,9% das escolas avaliadas, as equipes de gestão escolar não encaminhavam alunos sem laudo médico para a API, ou não havia comprovação de que esse procedimento estava sendo efetivamente realizado, devido à ausência de modelos referenciais ou outros documentos.

A fiscalização realizada identificou, ainda, que os procedimentos intersetoriais entre a Seduc e os equipamentos de saúde não estão institucionalizados, o que compromete a eficácia das políticas públicas subjacentes, dificultando a utilização de informações médicas para melhor especificar os atendimentos e suportes necessários aos alunos. Em 31,6% das escolas avaliadas, constatou-se não haver qualquer tipo de encaminhamento aos serviços de saúde. Nas demais escolas (68,4%), os procedimentos existentes não atendiam aos critérios verificados, pois não facilitavam o atendimento e não utilizavam medidas intersetoriais estabelecidas pelos órgãos.

Em remate, quanto às equipes multidisciplinares, a DCG apurou que a Seduc não conta com equipe composta por profissionais da saúde ou assistência social para o apoio às unidades escolares no âmbito da Educação Especial, não tendo ocorrido a efetivação da meta estabelecida no Plano Estadual de Educação para a estimulação na criação de centros multidisciplinares de apoio. Sobre a questão, constatou-se que as medidas adotadas pela Pasta ainda se encontram em fase incipiente de diálogos com outros órgãos do setor público e com o setor privado.

Os apontamentos retromencionados ensejaram uma série de encaminhamentos para melhorar a acessibilidade e a inclusão nas escolas, propostas pela DCG à Seduc, entre as quais, destaca-se: promoção de esforços para acelerar o processo de adequação de acessibilidade dos prédios escolares, conforme a legislação estadual, garantindo a execução integral dos planos criados e reforçando a dotação orçamentária específica para essas obras; realização de levantamentos, em conjunto com as Inspeções Periódicas da FDE, para identificar e corrigir inadequações em escolas consideradas acessíveis; desenvolvimento de uma função no Sistema SED que

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

permita monitorar e acompanhar as conclusões da Avaliação Pedagógica Inicial, incluindo recomendações de matrícula no Atendimento Educacional Especializado e a identificação das especialidades necessárias, para reconhecer a demanda efetiva por esse serviço e viabilizar sua oferta; realização de levantamentos das demandas de Atendimento Educacional Especializado, priorizando as especialidades e localidades com maior carência desse serviço; elaboração de uma orientação formal que estabeleça critérios e diretrizes para que os profissionais, especialmente os professores do ensino regular e as equipes gestoras, encaminhem potenciais alunos da Educação Especial para a Avaliação Pedagógica Inicial; implementação de medidas intersetoriais para garantir os direitos e a inclusão dos estudantes com deficiência, especialmente no que diz respeito ao encaminhamento de alunos aos equipamentos de saúde, quando necessário, para melhor especificação do atendimento voltado à deficiência; e criação de centros multidisciplinares de apoio, pesquisa e assessoria, integrados por profissionais das áreas de saúde, assistência social, pedagogia e psicologia, para apoiar o trabalho dos profissionais da educação básica.

No que tange à Fiscalização Operacional que versou sobre o **“Programa Estadual de Concessões de Rodovias”**, tratada no **TC-024155.989.24-7**, a finalidade da DCG foi analisar o desenho institucional e o desempenho histórico de referido Programa, considerando suas etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação.

No trabalho realizado, apurou-se diversas deficiências, tendo a DCG constatado, primeiramente, que os instrumentos de planejamento que deveriam subsidiá-lo possuem baixa efetividade, com as concessões rodoviárias sendo formuladas sem grandes relações com as peças de planejamento do Estado. Nesse sentido, destacou-se que o atual PPA 2024-2027 sequer dedica um capítulo ou seção ao setor de logística e transportes.

Além disso, verificou-se que as decisões do Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização e do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas para novas concessões rodoviárias não demonstraram embasamento no planejamento setorial em logística, indicando um aproveitamento insuficiente do potencial de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

mobilização de capital privado para o desenvolvimento no setor de logística do Estado de São Paulo.

No que se refere à implementação do Programa, observou-se que a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) é predominantemente composta por cargos em comissão, com uma participação direta diminuta no planejamento de novas concessões rodoviárias e um sistema de controle interno que necessita de aprimoramento.

Ademais, apurou-se que a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo - ARTESP apresentou falhas recorrentes em gestão e governança, com ausência de Planejamento Estratégico para o biênio 2023/2024, que não foi aprovado, bem como de realização de avaliações específicas sobre a implementação de ações propostas em planos estratégicos anteriores.

Ainda, os relatórios mensais que a ARTESP deveria enviar à SPI sobre reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e apuração de infrações contratuais não foram enviados no prazo e não geraram o valor esperado para tomadas de decisão e ações corretivas por parte do Poder Concedente.

Relativamente ao monitoramento e avaliação do Programa, verificou-se a necessidade de melhoria nas ações coordenadas pela ARTESP e concessionárias para incrementar o desempenho dos indicadores analisados, quais sejam, número de acidentes graves, horas nos níveis de serviço “E” e “F” e qualidade do asfalto.

Outrossim, observou-se que a Secretaria da Fazenda e Planejamento - SFP não conseguiu detalhar informações sobre a aplicação dos recursos das concessões rodoviárias devido à ausência de uma Fonte Detalhada específica.

Por fim, foram identificadas grandes defasagens percentuais na execução dos cronogramas de investimentos de alguns contratos de concessão rodoviária.

Em decorrência das apurações acima relatadas, a DCG efetuou propostas de encaminhamento à Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística - SEMIL, à SPI, à ARTESP e à SFP, bem como aos Conselhos Diretor do Programa Estadual de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Desestatização (CDPED) e Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP), para o aperfeiçoamento das etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias, de modo que os objetivos logísticos e de desenvolvimento do Estado sejam alcançados.

Para a SEMIL, a DCG propôs: aumentar o detalhamento dos projetos prioritários para o desenvolvimento logístico do Estado, incluindo as formas de implementação e prazos mais realistas para a conclusão dos investimentos; oferecer informações periódicas aos Conselheiros de CDPED e CGPPP acerca dos estudos e propostas elaborados no âmbito do Plano de Ação da Macrometrópole em Transporte e Logística (PAM-TL), assim como os resultados preliminares do novo Plano de Logística e Investimentos, criando uma estratégia de comunicação que valorize o trabalho realizado nessas peças de planejamento; elaborar modelos de manifestação técnica que inclua avaliações de cada concessão rodoviária, analisando impactos dos investimentos a partir de evidências como custo de frete, tempo de viagem, volume e natureza de carga transportada e projeção de demanda, segurança das vias, conexões intermodais viabilizadas, dentre outras, de acordo com as prerrogativas de seu campo funcional; considerar as necessidades de ajustes interfederativos como condicionantes de ações prioritárias quando da proposição de novo Plano de Logística e Investimentos; e utilizar melhores práticas no planejamento de políticas públicas.

À SPI foram efetuadas as seguintes sugestões de melhorias: detalhar projetos prioritários para o desenvolvimento logístico do Estado; elaborar modelo de manifestação técnica que justifique a seleção do projeto de concessão rodoviária à vista das prioridades estabelecidas pelo Governo Estadual; considerar as necessidades de ajustes interfederativos como condicionantes de ações prioritárias quando da proposição do novo Plano de Logística e Investimentos; promover e executar uma cultura de avaliação de impacto das concessões junto às Secretarias setoriais dos objetos de Concessão, trazendo ao CDPED e CGPPP subsídios e relatórios técnicos acerca dos resultados das concessões, fomentando a prestação de contas e o controle social; desenvolver estudo sobre a composição do quadro de pessoal, considerando, conforme sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para

provimento de cargos efetivos; garantir que as atribuições de Poder Concedente quanto à participação nos estudos para implementação de novas concessões rodoviárias esteja sendo executada em sua plenitude, participando diretamente do processo quando pertinente; e rever as disposições do art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023, para maior clareza nos relatórios mensais da ARTESP acerca dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades.

Para a ARTESP, as propostas de melhorias incluem: tornar públicas as informações a respeito dos resultados contratuais das concessões; tornar transparentes os volumes de investimentos previstos e efetivamente realizados nos contratos de concessão rodoviária; desenvolver estudo sobre a composição do quadro de pessoal, considerando, de acordo com sua disponibilidade orçamentária, a promoção de concurso público para provimento de cargos efetivos; criar plano de ação em conjunto com as concessionárias para melhorar índices de desempenho nas rodovias concedidas; observar prazos e exigências de conteúdo constantes do art. 5º da Resolução SPI nº 01/2023, relativamente à remessa mensal à SPI dos relatórios acerca dos processos administrativos que tenham por objeto o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais com a aplicação das correspondentes penalidades; e observar as disposições dos arts. 58 e 59 da Lei Complementar Estadual nº 1.413/2024, no sentido de elaboração e revisão das metas constantes do Planejamento Estratégico quadrienal e de seus Planos de Gestão Anuais.

Aos Conselhos Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) foi recomendado: elaborar normativos que exijam rol mínimo de informações acerca das justificativas técnicas, vantajosidade e priorização dos projetos e conexão entre as propostas preliminares dos projetos de concessão rodoviária e objetivos de desenvolvimento logístico de longo prazo; e registrar detalhadamente o conteúdo discutido nas reuniões nas respectivas atas.

À SFP, em remate, foi sugerido: identificar projetos prioritários no âmbito das concessões de rodovias no PPA; e estruturar rotinas contábeis, orçamentárias e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

controles para acompanhar o ingresso de receitas e eventuais dispêndios com as concessionárias.

Por derradeiro, a Fiscalização Operacional intitulada **“Atuação do Estado no Âmbito das Políticas Públicas Voltadas às Pessoas Idosas”**, apreciada no **TC-024156.989.24-6**, objetivou a avaliação da atuação da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS) no campo de suas atribuições direcionadas às políticas sociais para pessoas idosas, abrangendo aspectos relacionados ao apoio técnico e financeiro destinado aos Municípios para o atendimento dos idosos em situação de vulnerabilidade e risco e à coordenação, monitoramento e avaliação da efetividade dos serviços de acolhimento em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI), assim como da atuação do Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo (CVS) no âmbito de suas atribuições de coordenação, supervisão, complementação e suplementação das atividades de vigilância realizadas pelas equipes municipais com vistas à gestão dos riscos sanitários em ILPI.

A análise empreendida pela DCG revelou que a SEDS não cumpriu algumas de suas atribuições formais no âmbito do Programa São Paulo Amigo do Idoso, como a elaboração de relatórios anuais de atividades e a realização periódica de reuniões da Comissão Intersecretarial, o que pode prejudicar o monitoramento e a avaliação das atividades e a articulação entre as diversas Secretarias envolvidas no Programa.

Além disso, a DCG verificou que as metas estabelecidas no Plano Estadual de Assistência Social (PEAS 2020-2023) para o cofinanciamento de equipamentos socioassistenciais, como Centros Dia do Idoso (CDI) e Centros de Convivência do Idoso (CCI), não foram atingidas, assim como para a concessão das certificações pelo Selo Paulista da Longevidade. Nesse sentido, a DCG destacou que entre 2019 e 2024, apenas um convênio foi assinado para a construção de um CCI, que entre 2020 e 2024, somente 37 Municípios receberam a certificação pelo Selo Paulista da Longevidade, e que embora mais de 66% dos Municípios de porte ‘Pequeno I’ e 70% dos Municípios de porte ‘Pequeno II’ indicarem em seus Planos Municipais de Assistência Social a alta porcentagem de pessoas idosas na população como uma das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

situações de maior vulnerabilidade ou risco presentes em seus territórios, apenas 19,8% deles obtiveram recursos estaduais para a construção de CCI entre 2012 e 2024.

A DCG também identificou que muitas ILPI visitadas não mantêm condições adequadas de habitação e descumprem requisitos normativos, expondo os idosos residentes a riscos relacionados à não efetivação de seus direitos fundamentais. Ainda, constatou que o processo de fiscalização e monitoramento dos serviços de acolhimento em ILPI por equipes da SEDS e do Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI/SP) carece de maior efetividade e planejamento, especialmente para a realização de vistorias *in loco*. Outrossim, foram identificadas inadequações nas ações do Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo (CVS) no planejamento, coordenação e supervisão das fiscalizações de vigilâncias sanitárias realizadas nas ILPI.

Diante dessas constatações, a DCG efetuou propostas de encaminhamento à SEDS para que: elabore e divulgue anualmente relatórios de atividades do Programa São Paulo Amigo do Idoso; promova reuniões periódicas no âmbito do Programa São Paulo Amigo do Idoso e publique as respectivas atas no sítio da SEDS na *internet*; desenvolva planos de ação para melhorar os serviços de atendimento à população idosa, incluindo a ampliação do cofinanciamento estadual para a construção de equipamentos socioassistenciais e o aumento do nível de certificação dos Municípios ao Selo Paulista da Longevidade; amplie a oferta de cursos e capacitações para apoiar os Municípios na elaboração de diagnósticos das políticas públicas e na oferta de serviços de proteção social; incentive a criação e divulgue sobre a relevância dos Conselhos Municipais da Pessoa Idosa e dos Fundos Municipais da Pessoa Idosa; e elabore e realize periodicamente planos de fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos.

Ao Conselho Estadual da Pessoa Idosa foi proposto, em resumo: elaboração de planos de fiscalização das Instituições de Longa Permanência para Idosos; manutenção de bancos de dados atualizados; e avaliação de viabilidade e elaboração de plano de ação tendente à promoção de integração das informações obtidas nas vistorias realizadas pelos Conselhos Municipais ao "Mapa das ILPI do Estado de São Paulo".

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Por derradeiro, quanto ao Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo, foram efetuadas propostas no sentido de que: integre os dados do Sistema de Informação em Vigilância Sanitária (SIVISA) ao "Mapa das ILPI do Estado de São Paulo"; e promova melhorias no sistema SIVISA para desenvolver indicadores que acompanhem sistematicamente as situações inadequadas nas ILPI, além de monitorar os indicadores de agravos institucionais.

Posto isso, Excelência, de minha parte, compreendo que os achados da DCG nas Fiscalizações Operacionais retromencionadas evidenciam a existência de relevantes deficiências nos diversos setores relacionados a cada temática, que prejudicam a plena efetividade dos respectivos projetos, mostrando-se pertinentes, pois, as supracitadas propostas de encaminhamento por ela efetivadas, as quais corroboro e acrescento às proposições de recomendação referidas no final deste parecer.

Nesse ponto, destaco que em resposta a ofício encaminhado a este E. Tribunal pela Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo, datado de 03/12/2024¹⁶⁵, e em atendimento à r. determinação contida no evento nº 120 do TC-005174.989.24-4, a DCG procedeu à análise da atuação do Governo do Estado em relação ao aumento da letalidade policial no Estado de São Paulo, tendo verificado, dentro de sua competência e naquilo que foi possível, as métricas de controle da atividade policial, as medidas tomadas em relação às denúncias existentes e as soluções que vêm sendo propostas e/ou praticadas com o objetivo específico de redução da letalidade policial, consoante os termos da manifestação consignada no evento nº 134.3 do TC-005174.989.24-4.

Relativamente à métrica de controle da atividade policial, a DCG apurou que, no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar, há levantamentos de processos disciplinares, embora não sejam tabuladas especificamente a motivação para a instauração dos processos. Ainda, foi informado que, para todas as ocorrências de Morte Decorrente de Intervenção Policial envolvendo policial militar em serviço, é instaurado o devido Inquérito Policial Militar, que é encaminhado à Justiça Militar Estadual após ser devidamente instruído, relatado e solucionado. Em sede administrativa, quando o policial militar emprega força letal sem amparo nas

¹⁶⁵ Evento nº 105 do TC-005174.989.24-4.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

excludentes de ilicitude, o processo legal a ser seguido pode envolver o Conselho de Justificação, o Conselho de Disciplina ou o Processo Administrativo Disciplinar.

Quanto à Corregedoria Geral da Polícia Civil, esta forneceu uma tabela informando 23 IDs processuais, sendo 19 em andamento e 4 arquivados.

A Superintendência da Polícia Técnico-Científica, a seu turno, informou não possuir atribuição para realizar apurações e instaurar processos dessa natureza, que são de responsabilidade da Corregedoria Geral da Polícia Civil.

A Secretaria de Segurança Pública – SSP, por sua vez, asseverou que a análise da letalidade policial deve levar em consideração o número de confrontos, que aumentou em 2024, conforme dados por ela disponibilizados. No caso, foram 948 confrontos em 2023 e 1.176 em 2024 (aumento de 24,1%), enquanto o número de mortos em confronto foi de 353 em 2023 e 649 em 2024 (aumento de 84%).

No que se refere às medidas tomadas em relação às denúncias existentes, a DCG destacou que a Polícia Militar do Estado de São Paulo implementou a Diretriz PM6-001/30/03, que estabelece a instauração compulsória do Procedimento Técnico de Análise de Conduta Operacional (PTAC) em toda ocorrência de acidente ou incidente grave na execução do serviço, com resultados indesejados (morte, lesão corporal, dano material de média ou grande monta, e fatos que gerem grave repercussão). Em 2024, foram instaurados 111 PTACs.

Com relação às soluções propostas/praticadas para redução da letalidade policial, foi noticiado que a implementação das Câmeras Operacionais Portáteis (COPs) tem sido realizada de forma gradativa desde 2021, sendo que, atualmente, a Polícia Militar possui 45.865 policiais militares em serviço operacional e 10.125 COPs para utilização. Ainda, consta a informação de que a Polícia Militar do Estado de São Paulo recentemente firmou novo contrato para aquisição de câmeras, que a utilização das COPs é monitorada e irregularidades no uso são disciplinarmente apuradas.

Outras providências para a diminuição da letalidade policial informadas foram a realização de cursos de capacitação em 2024 com ementas pertinentes a temas específicos de redução da letalidade policial, bem como a existência da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

Resolução SSP nº 40/2015, que disciplina o procedimento a ser adotado nas hipóteses de Morte Decorrente de Intervenção Policial (MDIP), incluindo a determinação de transparência nas investigações, preservação do local para realização da perícia técnica, comunicação dos fatos via COPOM e CEPOL, e comunicação imediata ao Ministério Público.

Por fim, citando dados do *Power BI* do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a DCG mencionou que, na Região Sudeste, o Estado de São Paulo registra a 2ª menor taxa de Morte por Intervenção Policial por 100 mil habitantes, de 1,77, destacando, em nível nacional, os índices registrados pelos estados da Bahia (10,48), Goiás (5,18) e Paraná (2,57).

De minha parte, Excelência, conquanto observe não haver, aparentemente, proporção entre o incremento de confrontos e de mortes de 2023 para 2024 - *haja vista que, como exposto alhures, conforme dados disponibilizados pela SSP, no primeiro caso houve aumento de 24,1%, e no segundo, de 84% -* compreendo tratar-se de tema complexo, que demandaria maiores tempo e análises para uma opinião fundamentada acerca do contexto existente e das providências de melhorias a serem adotadas.

Destarte, proponho que os dados apurados pela DCG sejam submetidos à consideração de Vossa Excelência na condição de Relator das Contas de 2024 da Secretaria de Segurança Pública, tratadas no TC-002048.989.24-8, para que avalie a pertinência de se determinar o exame mais detido da matéria no bojo de referido processo.

No que tange às **Determinações exaradas em Pareceres de Contas Anteriores**, encaminhou a Secretaria da Fazenda e Planejamento as informações a respeito do atendimento ao que foi recomendado.

Sobre o tema, de minha parte, corroboro em parte o entendimento externado pela DCG, que, em seu relatório de instrução (item XIV, fls. 551 e segs.) - *para o qual me reporto* – mediante métricas de atendimento das ressalvas, determinações e recomendações exaradas sobre as Contas de exercícios anteriores,

informou que do total de 193 determinações/recomendações, 20 foram implementadas, 23 parcialmente implementadas, 41 encontram-se em implementação, 88 não foram implementadas, 19 restaram prejudicadas e 02 não são mais aplicáveis.

No caso, com a devida vênia, apenas em relação a três recomendações exaradas no Parecer das Contas de 2017¹⁶⁶ relacionadas à reserva legal referentemente aos benefícios fiscais concedidos, entendo que a sistemática prevista no art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 supre as proposições efetivadas preteritamente por esta E. Corte, conforme disposto, alhures, no exame da matéria “Renúncia de Receitas”.

Posto isso, além de sugerir a reiteração das propostas de melhorias relativas aos itens não sanados, considerando que para quase metade das determinações/recomendações (44,04%¹⁶⁷) ainda não foram implementadas medidas corretivas, reputo pertinente propor advertência no sentido de que sejam tomadas medidas efetivas e mais ágeis para o atendimento dessas proposições, porquanto várias delas se referem a aspectos que, caso não solucionados, poderão comprometer o equilíbrio e a higidez de Contas futuras.

Outrossim, ressalto que a DCG efetuou o acompanhamento do atendimento das recomendações atinentes às Fiscalizações Operacionais, tendo constatado que do total de 84 recomendações, incluindo 09 efetuadas pelo MPC, 01 foi parcialmente implementada, 70 se encontram em implementação, 11 não foram implementadas e 02 restaram prejudicadas, cujo entendimento eu perfilho. Destarte, proponho a continuação do monitoramento das recomendações não atendidas e em implementação.

CONCLUSÃO

À vista do retrato sobre a gestão paulista de 2024, observo que os principais limitadores constitucionais e legais foram atendidos e que houve superávit de

¹⁶⁶ Vide página 570 do relatório de instrução da DCG consignado no evento nº 153.3 do TC-005174.989.24-4.

¹⁶⁷ $85 (*) / 193 = 0,4404145077720207 \times 100 = 44,04145077720207$

(*) considerando a subtração, como não atendidas, das três recomendações relacionadas à reserva legal, atinentes à matéria “Renúncia de Receitas”, como exposto acima.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

execução orçamentária, além de não haver ocorrido o comprometimento das metas fiscais, não obstante mereçam censura as reprogramações realizadas ao longo do exercício.

Ademais, tendo em perspectiva as diretrizes estabelecidas nos arts. 22 e 23 da LINDB¹⁶⁸, deve-se considerar o fato de que vários dos desacertos apurados decorrem de práticas advindas de gestões anteriores e/ou que demandam tempo para a sua regularização.

Sem embargo, preocupam as deficiências verificadas pela DCG na análise das Contas e das Fiscalizações Operacionais, de tal modo que é imperiosa a adoção de mecanismos que assegurem a adequada comprovação da boa qualidade da previsão e utilização dos recursos do Erário, sobretudo quando esta Corte dedica total atenção à eficácia, efetividade, eficiência e transparência dos gastos públicos, como exigência de prestar contas de nossas ações à sociedade e ao pleno atendimento do interesse público.

A par disso, oportuno enfatizar que os desacertos apurados pela DCG no exame destas Contas requerem atenção e compromisso efetivos do Governo do Estado para seu saneamento com a maior brevidade possível, haja vista evidenciarem o risco potencial de desequilíbrio das contas públicas.

Destaque-se, ainda, que para além de meras críticas, o aprimoramento da gestão pública recomendado (e esperado) tem como diretrizes a garantia do

¹⁶⁸ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SDG – Secretaria-Diretoria Geral

cumprimento dos ditames legais, da boa governança, da gestão responsável e eficiente e da *accountability*, além do interesse público.

Assim, tenho que as Contas encontram-se equilibradas e, por isso, merecem receber **Parecer Favorável**, porém **com Ressalvas**, em razão dos problemas relacionados às distorções verificadas nas Demonstrações Contábeis e à reprogramação de metas de resultados nominal e primário, bem como dos lapsos verificados nos temas Planejamento e Legislação Orçamentária, Alterações Orçamentárias, Dívida Ativa, Renúncia de Receitas, Ensino, Saúde, Precatórios e Previdência, por implicarem obstáculos à verificação das situações financeira e patrimonial efetivas do Estado e/ou pelo perigo que representam para a higidez das Contas em exercícios futuros, com a expedição das recomendações ao Governo do Estado propostas pela DCG em seu relatório de instrução - *para o qual me remeto* - as quais faço como minhas - *com exceção das relacionadas ao art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 e aos procedimentos de cálculos adotados para atualização monetária e juros incidentes nos precatórios estaduais pagos após a Emenda Constitucional nº 113/2021* - e as proposições efetuadas por esta SDG ao longo desta manifestação.

Ante o exposto, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito pelos doutos Procuradoria da Fazenda Estadual e Ministério Público de Contas.

SDG, em 19 de maio de 2025

[Redacted signature block]