



MANIFESTAÇÃO DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO



CONTAS DO GOVERNADOR

2024



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

RELATÓRIO04

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....09

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.....11

PLANO PLURIANUAL.....13

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS.....16

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....19

MONITORAMENTO DE EMENDAS IMPOSITIVAS E DEMANDAS
PARLAMENTARES (TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS).....22

ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA.....28

CONJUNTURA ECONÔMICA.....30

RESULTADOS CONTÁBEIS.....39

GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA.....48

PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS.....55

BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS.....63

PESSOAL.....78

DESPESA COM PESSOAL.....80

GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES.....91

ENSINO.....103

GESTÃO ESTADUAL DO ENSINO.....106

POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO
ESPECIAL.....116



SAÚDE.....124

GESTÃO ESTADUAL DA SAÚDE.....127

HOSPITAIS DE PORTAS ABERTAS DE GESTÃO DIRETA DO
GOVERNO DO ESTADO.....133

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL
DE DESESTATIZAÇÃO.....138**

PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÃO DE RODOVIAS.....143

DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO.....148

FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO NO
ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DA CONCESSÃO DE
CRÉDITO E MICROCRÉDITO.....150

ASSISTÊNCIA SOCIAL.....154

INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS
(ILPIS).....156

TRANSPARÊNCIA.....166

CONCLUSÃO.....171





RELATÓRIO



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Relatório

Cuidam os presentes autos das **Contas do Governador referentes ao exercício 2024**, entregues a este órgão ministerial às 11h26min do dia 21/05/2024 (evento 176).

A prestação de contas e documentação correlata foi remetida ao egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e juntada ao processo TC-5174.989.24-4 no dia 30/04/2025 (eventos 148 a 151).

Por meio de abalizado trabalho de auditoria, a **Diretoria de Contas do Governador (DCG)** juntou ao feito acurado relatório de fiscalização.

A instrução promovida, cujo escopo é subsidiar a emissão de parecer prévio, trouxe percucientes avaliações sobre o exercício sob exame, em especial, acerca das situações financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Governo Estadual, à luz dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, tendo sido realizadas, inclusive, auditorias operacionais de programas e políticas públicas e análises de qualidade do gasto, para além da aplicação mínima de recursos em saúde e educação.

Guiada por tais diretrizes, a DCG apresentou na conclusão dos seus trabalhos circunstanciado rol de propostas de determinações e recomendações, assim divididas por assuntos: 1. Planejamento e Legislação Orçamentária (PPA, LDO e LOA); 2. Monitoramento de Emendas Parlamentares (Impositivas e Transferências Voluntárias); 3. Demonstrações Financeiras; 4. Gestão da Dívida Ativa; 5. Gestão da Dívida Pública; 6. Precatórios; 7. Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização; 8. Regime Próprio de Previdência Social; 9. Responsabilidade Fiscal e Financeira (LRF; Gestão de Pessoal; Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Ações e Serviços Públicos de Saúde); 10. Benefícios Fiscais e Renúncias de Receitas.

Adicionalmente, foram apresentadas propostas de encaminhamentos, decorrentes de fiscalizações operacionais realizadas no exercício, endereçadas aos seguintes segmentos: 1. fomento ao desenvolvimento socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da concessão de crédito e microcrédito; 2. políticas públicas de inclusão escolar na educação especial; 3. prestação de assistência à saúde realizada pelo serviço de urgência e emergência dos hospitais gerais de gestão direta estadual; 4. programa estadual de concessões de rodovias e 5. atuação

do Estado no âmbito das políticas públicas voltadas às pessoas idosas, com ênfase nos serviços de acolhimento institucional.

O **Departamento de Supervisão da Fiscalização I (DSF-I)** manifestou-se acerca dos diversos itens abordados nos trabalhos levados a efeito pelo órgão de inspeção, opinando pela emissão de parecer prévio favorável, com as propostas de recomendações, determinações e encaminhamentos efetuadas pela DCG.

ATJ-Economia, de plano, endossou as conclusões da DCG no sentido de que as inconsistências detectadas nas demonstrações contábeis do Estado de São Paulo não refletem a realidade e representam risco à integridade do patrimônio público, daí porque, não obstante os resultados orçamentário, financeiro e econômico superavitários, propôs parecer favorável com ressalvas, entendendo que os apontamentos destacados em seu parecer devem compor o rol de recomendações, especialmente para que sejam adotadas medidas céleres que garantam um controle contábil mais eficiente, em respeito aos Princípios da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei 4.320/64) e da Transparência Fiscal (artigo 1º, § 2º da LRF), e obediência às demais normas de regência, especialmente aos mandamentos do MCASP e respectivas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ressaltando, ainda, impropriedades no que tange à imprecisão na mensuração dos benefícios fiscais e renúncias de receitas, bem assim ante as ocorrências relacionadas aos cálculos adotados para atualização monetária e juros incidentes nos precatórios.

ATJ-Cálculos, por meio de apurada análise, verificou os números da gestão no que tange às Despesas com Pessoal (42,19% da RCL, portanto, em conformidade com o teto de 49% fixado no artigo 20, II, “c”, da LRF, bem como abaixo do chamado “limite prudencial” de 46,55%, estabelecido no artigo 22, parágrafo único, da LRF) e às aplicações dos mínimos constitucionais vinculados ao Ensino (atendido o piso de 25%, exigido pelo artigo 255 da Constituição Estadual, com redação dada pela EC nº 55/2024, e o artigo 212 da Constituição Federal, restando aplicado valor equivalente a 26,98%; observado o mínimo de 70% previsto no artigo 212-A, inciso XI, da Constituição Federal, e no artigo 26 da Lei nº 14.113/2020, vez que investidos 86,35% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica; descumprido o artigo 25 da Lei nº 14.113/2020, posto que destinados apenas 99,30% dos recursos do FUNDEB em manutenção e desenvolvimento do ensino, sem comprovação da utilização da parcela diferida no primeiro quadrimestre de 2025, no valor de R\$ 189.511 mil, correspondente a 0,70%) e à Saúde (13,82% das receitas resultantes de impostos e transferências, cumprindo o mínimo constitucional de 12%), de modo que, amparada no fato de

que a Corte de Contas paulista possui jurisprudência que releva a mácula na utilização dos recursos do FUNDEB quando a deficiência corresponde a um pequeno valor comparado ao total comprovadamente aplicado, sem prejuízo da determinação à Administração para que aplique o valor faltante no exercício subsequente ao trânsito em julgado do respectivo parecer, concluiu que as contas comportam parecer favorável.

ATJ-Jurídica, após avaliar os mecanismos de transparência nos processos de emendas parlamentares e transferências voluntárias, a gestão da dívida ativa, os procedimentos de cálculos adotados para atualização monetária e juros incidentes nos precatórios, os benefícios fiscais e renúncias de receitas, bem assim o desempenho operacional sob os aspectos da eficácia, eficiência e efetividade, concluiu pela emissão de parecer favorável, sem prejuízo das recomendações propostas.

ATJ-Chefia, à luz das ponderações lançadas nos pareceres das Assessorias Técnicas especializadas, posicionou-se pela emissão de parecer favorável, com ressalvas, notadamente no tocante às desordens contábeis, às injustificadas alterações das metas fiscais, ao imobilizado, aos benefícios fiscais e renúncias de receitas, à gestão da previdência, aos precatórios e à ausência de aplicação da parcela diferida do FUNDEB.

Secretaria-Diretoria Geral (SDG), igualmente, entendeu que as contas se encontram 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 pelo perigo que representam para a higidez das contas em exercícios futuros, com a expedição das recomendações ao Governo do Estado propostas pela DCG.

Por fim, a **Procuradoria da Fazenda do Estado (PFE)** teceu considerações de caráter jurídico sobre as questões que, a seu ver, foram objeto de maior controvérsia na instrução e que justificaram as propostas dos órgãos preopinantes, colocando-se parcialmente alinhada aos entendimentos emitidos pelos predecessores, ressaltando, de maneira geral, aspectos positivos da gestão, sem embargo de propor reiteração das recomendações constantes

no parecer prévio relativo ao exercício 2023 que restaram parcialmente desatendidas, concluindo, ao final, pela emissão de parecer prévio favorável, com as recomendações alvitradas.

Em seguida, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas (MPC)** para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.



CONSIDERAÇÕES INICIAIS



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Considerações Iniciais

Nos termos do artigo 33, inciso I, da Constituição Estadual (à semelhança do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal), compete ao Tribunal de Contas do Estado emitir anualmente parecer prévio sobre as Contas do Governador, no prazo de 60 dias a contar de seu recebimento. Dentro deste prazo, é reservado, pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, um prazo máximo de dois dias ao *Parquet*¹.

Em sua atuação junto ao Tribunal de Contas, o Ministério Público, dentre outras atribuições, objetiva assegurar a concreta observância dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência².

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro abaixo:

SÍNTESE DO APURADO	
Resultado da execução orçamentária	2,34% ³
PRECATÓRIOS – Repasses ao TJSP	R\$ 7,476 bi ⁴
PRECATÓRIOS E OBRIGAÇÕES DE PEQUENO VALOR – Pagamentos pelo TJSP	R\$ 7,823 bi ⁵
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2023 – Total (máximo 60%)	49,19% ⁶
LRF - Despesa de pessoal em dezembro de 2023 – Poder Executivo (máximo 49%)	42,19% ⁷
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 255, da CE/SP – redação da EC nº 55/2024 (mínimo 25%)	34,40% ⁸
ENSINO - Aplicação na Educação - artigo 212, da CF/1988 (mínimo 25%)	26,98% ⁹
ENSINO - Fundeb destinado a profissionais da educação (mínimo 70%)	86,35% ¹⁰
ENSINO - Aplicação do Fundeb 2024	99,30% ¹¹
ENSINO - Se diferida, a parcela residual (de até 10%) foi aplicada até 30.04 do exercício subsequente?	Não
SAÚDE - Aplicação na Saúde (mínimo 12%)	13,82% ¹²

¹ RITCE/SP, art. 183, *caput* e inciso II.

² RITCE/SP, art. 69, inc. I e LCE nº 1.110/2010, art. 3º, inc. I.

³ Vide tópico “Resultados Contábeis”.

⁴ Fl. 278 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

⁵ Fl. 623 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

⁶ Vide tópico “Despesas com Pessoal”.

⁷ Vide tópico “Despesas com Pessoal”.

⁸ Vide tópico “Gestão Estadual do Ensino”.

⁹ Considerando a vigência do art. 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333 de 17 de dezembro de 20184. Vide tópico “Gestão Estadual do Ensino”.

¹⁰ Vide tópico “Gestão Estadual do Ensino”.

¹¹ Vide tópico “Gestão Estadual do Ensino”.

¹² Vide tópico “Gestão Estadual da Saúde”.





PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Planejamento e Orçamento** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



16.6 - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis.



PLANO PLURIANUAL



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Planejamento e Orçamento

Plano Plurianual

Instrumento essencial para o planejamento de médio prazo, o Plano Plurianual (PPA) tem fundamento no artigo 165, § 1º, da Constituição Federal e no artigo 174, § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo. Trata-se de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo que estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos, abrangendo as despesas de capital e aquelas delas decorrentes, bem como os programas de duração continuada.

O PPA 2024-2027 do Estado de São Paulo foi instituído pela Lei nº 17.898, de 09 de abril de 2024¹³, e estruturado a partir de programas, classificados em finalísticos, de melhoria da gestão de políticas públicas e de apoio administrativo. Cada programa contém objetivos, produtos, indicadores de resultado, metas e valores globais, além da identificação dos órgãos responsáveis por sua execução.

No primeiro ano de vigência do Plano, a DCG identificou **inconsistências entre metas previstas e resultados alcançados, bem como entre a execução orçamentária e a entrega de produtos**. Houve casos de superação expressiva das metas inicialmente estabelecidas em virtude de falhas metodológicas ou imprecisões na definição dos indicadores.

Em outras situações, constatou-se baixa execução física e orçamentária, mesmo com a manutenção ou ampliação da dotação autorizada. Ao todo, **47 dos 102 programas analisados apresentaram metas divergentes entre o PPA, a LDO e a LOA**, evidenciando necessidade de maior articulação entre tais instrumentos¹⁴.

Considerando os apontamentos da DCG quanto à necessidade de fortalecimento da *accountability* e do sistema de monitoramento e avaliação do PPA, **recomendável que o Poder Executivo avalie a pertinência de divulgar, no site oficial do Plano Plurianual do Estado de São Paulo, painel contendo informações atualizadas sobre objetivos estratégicos,**

¹³ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/209286>.

¹⁴ Fls. 13/25 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

programas e produtos¹⁵. Tal medida contribuirá para maior transparência na gestão pública e subsidiará a avaliação dos resultados pactuados no planejamento plurianual.

Ressalte-se que iniciativas semelhantes já foram implementadas com êxito em outros estados da Federação. No Paraná, por exemplo, a Secretaria de Estado do Planejamento implantou a plataforma digital “PPA em Números”¹⁶, que disponibiliza dados atualizados sobre indicadores, metas de entregas e regionalização das ações previstas no PPA 2024–2027.

15 Conforme consulta realizada pelo MPC-SP no site oficial do Plano Plurianual do Estado de São Paulo, não foi disponibilizada plataforma de monitoramento relativa ao ciclo vigente do PPA 2024–2027, embora exista menção a um Painel de Indicadores Interativo referente ao PPA 2020–2023, cujo link se encontra inativo. Consulta realizada aos 15/05/2025 em: <http://planejamento.sp.gov.br/ppa>.

16 Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaZGZmMGVhZTgtYjFLOS00NjhjLWFlkNDgtYWlyZmZhODY3YzcxIiwidCI6IjY2NiMTczLTA1OTUtNGE3MS05OGI3LTE4ZDFmNDkyMzA4NCJ9>.



LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Lei de Diretrizes Orçamentárias

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO) ocupa posição estratégica no ordenamento jurídico brasileiro (artigo 165, § 2º, da Constituição Federal) servindo como elo entre o planejamento plurianual e a execução orçamentária.

Elaborada anualmente, a LDO contém importantes anexos, como o de Metas Fiscais (que apresenta objetivos para o resultado primário, dívida pública e outros indicadores) e o de Riscos Fiscais (que identifica passivos contingentes e outros aspectos que possam comprometer as contas públicas). Juntos, esses instrumentos são fundamentais para garantir a transparência, o equilíbrio fiscal e a previsibilidade da gestão orçamentária.

Em sua análise do **Anexo de Metas Fiscais**, a DCG aponta que ao menos desde 2020¹⁷ as Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado contemplam artigos que tratam da reprogramação das metas de resultados nominal e primário¹⁸. Sobre o apontamento, oportuno reforçar a recomendação já realizada nos exercícios anteriores para que futuras alterações de metas sejam devidamente fundamentadas e alinhadas à realidade fiscal do Estado.

Por outro lado, a instrução destaca que a LDO publicada em julho de 2024¹⁹ trouxe avanços ao evidenciar a metodologia de cálculo do demonstrativo de metas anuais, em observância ao artigo 4º, § 1º, e ao § 2º, inciso II, da LRF²⁰. Trata-se de importante aperfeiçoamento, que assegura maior transparência às estimativas fiscais, além de fornecer aos órgãos de controle e à sociedade civil subsídios para avaliar a razoabilidade das metas estabelecidas.

Outros aspectos positivos observados foram a disponibilização²¹ de quadro comparativo das metas fiscais vigentes com as dos três exercícios anteriores; a segregação entre os patrimônios líquidos da administração pública e dos regimes de previdência; o detalhamento

¹⁷ Fl. 28 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

¹⁸ Nesse sentido, o artigo 60 da Lei nº 17.990, de 23 de julho de 2024, que dispõe sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim estabelece: *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.*

¹⁹ Com diretrizes para 2025.

²⁰ Fl. 29 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

²¹ A partir da LDO publicada em 2024.

da origem e aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos; e a evidenciação da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado²².

De outro norte, embora a referida LDO tenha passado a incluir o demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias do RPPS²³, persistem lacunas em relação ao modelo preconizado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, como a necessidade de evidenciação no fundo em repartição (plano financeiro) das receitas de contribuições patronais (segregada em ativos, inativos e pensionistas), assim como a apresentação do saldo financeiro do exercício na projeção atuarial do RPPS²⁴.

Quanto ao **Anexo de Riscos Fiscais**, a DCG pontua que não foram plenamente observadas as diretrizes previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais. Isso porque, embora o anexo constante da LDO 2024 apresente os riscos de forma segregada por natureza, apenas uma parte destes foi devidamente quantificada (artigo 4º, § 3º, da LRF).

Em relação à LDO publicada em 2024, destaca-se a ocorrência de erro material na estimativa de impacto de risco classificado como provável²⁵, o que evidencia a importância de aperfeiçoar os mecanismos de validação e revisão técnica dos dados, de modo a assegurar maior confiabilidade às informações apresentadas.

Constatou-se ainda que aproximadamente 83% dos processos listados no Anexo de Riscos Fiscais da LDO não apresentaram estimativa de impacto financeiro, incluindo processos classificados como de risco provável nos termos da Resolução PGE nº 1/2019, indicando a necessidade de aprimoramento dos procedimentos de quantificação e avaliação²⁶.

Em síntese, a LDO publicada em 2024 trouxe avanços relevantes no atendimento às exigências legais. Contudo, há aspectos que ainda demandam aperfeiçoamento, especialmente no que tange à quantificação e à avaliação dos riscos fiscais, à conformidade com o modelo preconizado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais e à qualidade das estimativas apresentadas, elementos imprescindíveis para o fortalecimento da gestão fiscal responsável e da credibilidade das contas públicas.

²² Fls. 32/41 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

²³ Atendendo parcialmente à exigência constante do artigo 4º, § 2º, inciso IV, da LRF.

²⁴ Fls. 37/39 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

²⁵ Fl. 42 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

²⁶ Fl. 44 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).



LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado de São Paulo para o exercício de 2024 orçou a receita e fixou a despesa em R\$ 328,06 bilhões²⁷, distribuídos entre os orçamentos Fiscal (73,17%) e da Seguridade Social (26,83%)²⁸.

Em relação ao **planejamento das ações de saúde**, a LOA 2024, em consonância com a LDO e com o artigo 14 da Lei Complementar nº 141/2012, dispôs que os recursos destinados às ações e serviços públicos do setor fossem alocados no Fundo Estadual de Saúde (FUNDES), configurando-o, em tese, como unidade orçamentária gestora.

No entanto, ao autorizar a transferência de dotações para unidades orçamentárias da Administração Direta e Indireta não vinculadas à Secretaria da Saúde, a norma descaracterizou, em parte, a função de gestão atribuída ao FUNDES, uma vez que esta unidade deixou de executar diretamente parte das despesas, contrariando o modelo de centralização operacional previsto na legislação nacional²⁹.

Como será objeto de análise no tópico “Gestão Estadual da Saúde”, recomenda-se, assim, o estabelecimento de instrumentos jurídicos formais entre a Secretaria da Saúde e os demais órgãos e entidades que executam ações do setor, com vistas a assegurar que a execução dos correspondentes recursos esteja vinculada ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Saúde.

Outro ponto digno de nota é a prática de **fixação na LOA de dotações iniciais de valor simbólico em diversas ações orçamentárias**³⁰.

Segundo a DCG, a conduta de estabelecer dotações iniciais nulas teria como objetivo viabilizar posteriores suplementações sem a necessidade de abertura de créditos especiais, que exigiriam autorização legislativa específica. Tal procedimento vai de encontro ao princípio orçamentário da universalidade (artigo 2º da Lei nº 4.320/1964), segundo o qual o orçamento público deve contemplar, de forma integral, a totalidade das receitas e despesas previstas para execução no período de vigência da Lei Orçamentária.

²⁷ Fls. 46/48 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

²⁸ Excluindo-se as receitas e despesas intraorçamentárias no montante de R\$ 18,52 bilhões, a fim de evitar duplicidade de registros.

²⁹ Fls. 48/49 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

³⁰ Fls. 51/52 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

Face ao exposto, cumpre endossar recomendação da DCG ao Governo do Estado de São Paulo para que se abstenha de fixar, na Lei Orçamentária Anual, dotações com valores irrisórios ou simbólicos, que não correspondem ao custo necessário para a execução das ações orçamentárias previstas para o exercício.



MONITORAMENTO DE EMENDAS IMPOSITIVAS E DEMANDAS PARLAMENTARES (TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS)



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Monitoramento de Emendas Impositivas e Demandas Parlamentares (Transferências Voluntárias)

Do ponto de vista normativo, o artigo 175 da Constituição Estadual estabelece que “Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa”.

Nessa etapa do processo orçamentário, consoante o respectivo § 6º, cada deputado(a) tem direito a propor emendas individuais à proposta de lei orçamentária. O conjunto dessas proposições deve respeitar o equivalente a 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo; além disso, no mínimo, metade do percentual fixado para tanto será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Vale frisar que, nos termos do § 8º, tais emendas se caracterizam, principalmente, pelo fato de a execução ser obrigatória pelo Poder Executivo, conforme critérios definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Em 2024, especificamente, as emendas parlamentares individuais impositivas tiveram uma dotação atualizada no valor de R\$ 1.042.148.035, tendo-se destinado R\$ 596.824.869 (57,27% do total) para a saúde, a demonstrar o atendimento de um dos requisitos constitucionais.

Ocorre que, dos R\$ 1.042.148.035 autorizados no orçamento, empenhou-se o valor de R\$ 1.003.754.054 (96,32%), restando um saldo orçamentário remanescente de R\$ 38.393.981 (3,68%). Por sua vez, do total empenhado, liquidou-se R\$ 854.463.731,00 (85,12%), o que significa dizer que 14,87% ficaram para ser executados em 2025.

Como estabelecido pelo artigo 31 da LDO/2024, o dever de execução orçamentária e financeira alusivo às emendas individuais compreende, cumulativamente, o empenho, a liquidação e o pagamento. Muito embora os restos a pagar possam ser considerados para efeitos do cumprimento da legislação de regência, fato é que a inexecução das programações orçamentárias não foi justificada pela gestão estadual, à luz das hipóteses de impedimento de ordem técnica disciplinadas pelo artigo 32 da LDO de 2024.

Ainda em relação às emendas impositivas, a exemplo de contas governamentais anteriores, constatou-se divergência numérica em relação ao valor pago, quando confrontados os dados do Portal da Transparência do Estado (R\$ 849.517.223), do Sigeo (R\$ 825.055.074) e da resposta apresentada à requisição DCG-01 nº 02/2025 (R\$ 846.259.830).

No que diz respeito às transferências especiais do Estado para municípios, informou a DCG que tais repasses, regulados pelo artigo 175-A, I, da Constituição Estadual, são chamados “emendas PIX”, consubstanciando-se em recursos repassados diretamente aos municípios, independente de celebração de convênio, sendo aplicados em áreas de competência do beneficiário, em conta bancária específica para essa finalidade, devendo tão somente indicar-se o ente municipal beneficiado e os respectivos valores, diferentemente, portanto, das transferências com finalidade definida (artigo 175-A, § 4º).

Segundo a inspeção realizada, foi empenhado, liquidado e pago a título de transferências especiais a municípios o valor de R\$ 78.856.840, inferior ao montante registrado em 2023 (R\$ 112.559.790), não havendo valores inscritos em restos a pagar.

Recomendou-se, porém, que o Governo Estadual aperfeiçoe a gestão desses repasses e, a exemplo da esfera federal, passe a exigir a elaboração de Plano de Trabalho prévio para a liberação das verbas pertinentes às transferências especiais, em observância a uma boa prática de gestão, de zelo, de *accountability* e prestação de contas dos recursos estaduais e, principalmente, de transparência.

Por fim, ao lado das emendas parlamentares individuais impositivas, há também a figura das “demandas parlamentares”, assim entendidos os recursos destinados, por iniciativa de parlamentares durante a execução orçamentária, ao atendimento de municípios e outras entidades, sendo que, segundo informado pela origem, aquela nomenclatura não mais é adotada, passando-se a utilizar a designação “transferências voluntárias”.

A esse respeito, a auditoria do TCESP anotou ter encontrado³¹ 9375 indicações parlamentares publicadas, das quais 2509 foram acolhidas³², demandando recursos da ordem de R\$ 1.451.520.387.

³¹ Data-base de 17/02/2025.

³² A Unidade Técnica registrou a ausência de informações sobre as demais indicações parlamentares.

Nota-se que as indicações parlamentares (R\$ 1.451.520.387) superaram em 39% o montante autorizado no orçamento para as emendas parlamentares individuais (R\$ 1.042.148.035).

Mesmo levando em conta o quanto efetivamente executado, a análise técnica demonstrou que o valor liberado por transferências voluntárias (R\$ 929.624.319) representou quase 10% a mais que as emendas individuais pagas:

Tabela 19 - Transferências Voluntárias e Emendas Parlamentares – Função Saúde e não saúde

Repasses (*)	Pago com a função saúde – R\$	Exceto saúde – R\$	Total – R\$	AV%
Transferências Voluntárias	893.657.891	35.966.428	929.624.319	52,35%
Emendas Impositivas	500.087.510	346.172.320	846.259.830	47,65%
Total	1.393.745.401	382.138.748	1.775.884.149	100,00%

Fonte: Elaborada pela DCG-1 com dados retirados da resposta da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 02/2025 - complementar.

(*) Nos repasses das Transferências Voluntárias pagos com a função saúde (execução de política de Saúde no âmbito do SUS) constam os órgãos estaduais da Secretaria da Saúde, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Botucatu-HCFMB e Universidade Estadual de Campinas UNICAMP e exceto saúde os demais órgãos.

Fonte: reproduzido do relatório de auditoria.

A propósito, diferentemente das emendas impositivas, as indicações parlamentares (transferências voluntárias) não se incorporam ao orçamento público, pois emergem apenas na etapa de execução do orçamento e não criam obrigação de execução.

Como bem pontuado pelo d. Secretário-Diretor Geral, “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” (grifou-se).

Nesse sentido, apesar do esforço institucional para dotar as indicações parlamentares (ditas “transferências voluntárias”) de mais transparência e controle, ainda há desafios

significativos nessa área, muitos dos quais já salientados em anos anteriores pela Diretoria de Contas do Governador, a saber:

a) ressalvada as informações colhidas em relação à função “saúde”, não existe um controle orçamentário e financeiro que identifique os recursos destinados às transferências voluntárias decorrentes de indicações parlamentares;

b) não há critérios claros e transparentes na distribuição das demandas parlamentares na forma de transferências voluntárias, havendo risco de que, eventualmente, parlamentares da base aliada possam ser favorecidos(as) no manejo desses recursos; e

c) não se identificou como o Poder Executivo realiza as avaliações das viabilidades técnicas e como é realizada a adequação dos repasses a entidades às Políticas Públicas vigentes, com o enquadramento em Programas e Ações pertinentes.

Sob outro ângulo, depreende-se que, por não passarem pelo processo ínsito às emendas parlamentares, as “transferências voluntárias” favorecem o risco de captura do orçamento público, risco que deve ser gerenciado pelo Governo Estadual mediante o fortalecimento dos controles administrativos pertinentes.

Por fim, em relação ao quesito transparência, verificou-se que informações sobre as emendas parlamentares e as “transferências voluntárias” estão sendo disponibilizadas no Portal da Transparência Estadual, havendo também relatórios e manuais no *site* da Secretaria de Governo e Relações Institucionais.

Nada obstante, a Unidade Técnica alertou que os dados disponibilizados pelo Estado de São Paulo são inferiores aos publicizados pelo Governo Federal, cujo padrão está aderente ao recomendado pelo STF (ADPF nº 854), relativamente aos critérios de transparência, rastreabilidade e controle público.

De igual forma, a transparência na gestão de recursos pelas entidades do terceiro setor, fruto das emendas impositivas ou “transferências voluntárias”, tem se mostrado insuficiente no âmbito do Estado de São Paulo.

Segundo a auditoria, dentre as 30 entidades que mais receberam emendas parlamentares indicadas por deputados estaduais de São Paulo (pagas pelo executivo estadual em 2024), apenas uma publicou informações sobre a utilização dos recursos.

Tal constatação demonstra que pouco se evoluiu nesse tocante desde 2020, quando o TCESP realizou fiscalização ordenada em mais em mais de 200 instituições do Terceiro Setor,

destinatárias de recursos públicos, tendo-se constatado significativas omissões e fragilidades nos respectivos portais da transparência.

Com efeito, tanto em relação às despesas com as emendas impositivas quanto no tocante às demandas parlamentares do tipo “transferência voluntária”, **o MPC endossa as recomendações emanadas do Órgão Técnico no intuito de que se regularize adequadamente a matéria**, ao tempo em que reforça as proposições já expedidas nos Pareceres Prévios sobre as governamentais de 2021, 2022 e 2023, cujo cumprimento igualmente demanda monitoramento futuro, naquilo que ainda se mostrar cabível.



ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Análise Econômico-Financeira** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



8.1 Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos;

8.3 Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros;

8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor;

8.6 Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação.

16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.



CONJUNTURA ECONÔMICA



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

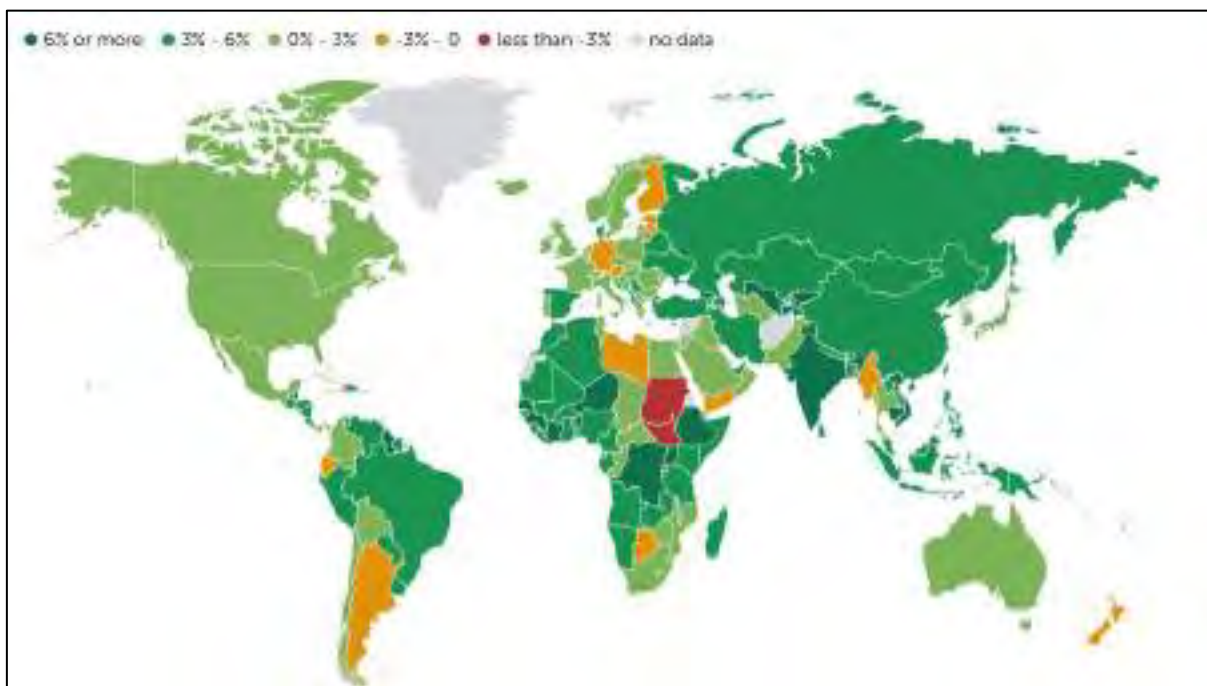
Análise Econômico-financeira

Conjuntura Econômica

Para que se possa ter uma visão contextualizada dos resultados contábeis do exercício, importante traçar um breve panorama sobre a conjuntura econômica em 2024.

Economia Mundial

No agregado, a **economia mundial** cresceu 3,3% em 2024, demonstrando certa resiliência diante de um cenário marcado por incertezas geopolíticas e condições financeiras restritivas conforme a versão mais recente (abril/2025) do relatório *World Economic Outlook*³³. O crescimento da economia em 2024, por país, pode ser conferido no mapa a seguir:



Fonte: Fórum Econômico Mundial³⁴.

³³ Disponível em: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2025/April/English/text.ashx>. Acesso aos 20/05/2025.

³⁴ Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD. Acesso aos 20/05/2025.

Ainda de acordo com a instituição, as economias avançadas apresentaram crescimento modesto de 1,8%, refletindo os efeitos persistentes de políticas monetárias restritivas e da desaceleração da demanda. A zona do euro cresceu apenas 0,9%, e a União Europeia, 1,1%, enquanto o grupo das principais economias avançadas (G7) teve desempenho semelhante (1,7%)³⁵.

Por outro lado, as economias emergentes e em desenvolvimento cresceram de forma expressiva (4,3%), impulsionadas pela Ásia emergente (5,3%) e pelo grupo ASEAN-5 (4,6%). A América Latina e o Caribe, bem como o Oriente Médio e a Ásia Central, apresentaram crescimento de 2,4%, e a África Subsaariana expandiu-se em 4,0%³⁶.

Em relação ao **comércio mundial**, 2024 foi marcado por recuperação, com expansão estimada em cerca de 3,4%. Segundo a ONU, esse crescimento ganhou impulso especialmente no final do ano, impulsionado pela antecipação de compras por parte dos importadores, que buscaram reforçar estoques diante da perspectiva de possíveis restrições comerciais³⁷.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o **índice global de desemprego** permaneceu estável em 5% em 2024. O trabalho informal e a quantidade de trabalhadores pobres retornaram aos níveis pré-pandemia, enquanto o déficit global de empregos alcançou 402 milhões de pessoas. Por sua vez, a taxa de desemprego entre os jovens seguiu elevada, em torno de 12,6%, com aumento no número dos que não estudavam nem trabalhavam, especialmente em países de baixa renda³⁸.

³⁵ Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD. Acesso aos 20/05/2025.

³⁶ Disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD. Acesso aos 20/05/2025.

³⁷ Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/world-economic-situation-and-prospects-march-2025-briefing-no-188/>. Acesso aos 21/05/2025.

³⁸ Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2025>. Acesso aos 21/05/2025.

Economia Brasileira

Acompanhando o crescimento da economia mundial, o **Produto Interno Bruto (PIB)**³⁹ brasileiro cresceu 3,4%, refletindo o avanço da indústria (3,3%) e dos serviços (3,7%), que compensaram a retração verificada na agropecuária (-3,2%)⁴⁰.

Com isso, manteve-se a tendência de crescimento do PIB brasileiro verificada desde 2021, evidenciando a continuidade do processo de recuperação econômica após os impactos mais severos da pandemia. Acompanhando esse desempenho, o PIB per capita atingiu R\$ 55.247,45 (em valores correntes), representando um avanço real de 3,0% em comparação a 2023, sinalizando melhora no nível médio de renda da população, como é possível observar no gráfico abaixo.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴¹.

³⁹ O Produto Interno Bruto (PIB) consiste na soma dos valores de todos os bens e serviços finais produzidos em um país, estado ou cidade.

⁴⁰ Fl. 09 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2024) da Fundação Seade. Disponível em: https://conjuntura.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/34/2025/05/Boletim_Conjuntura_Paulista_4trim2024.pdf. Acesso aos 21/05/2025.

⁴¹ Fonte: Contas Nacionais Trimestrais. Indicadores de Volume e Valores Correntes. Out.-Dez. 2024. Relatório disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=72121>. Acesso aos 21/05/2025.

Paralelamente, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), considerado o índice oficial de **inflação** no país, atingiu 4,83% no acumulado de 2024, ficando acima do teto da meta de 4,5% estipulada pelo Conselho Monetário Nacional. Dentre os fatores que contribuíram para esse resultado, destacam-se as altas nos grupos de “alimentos e bebidas” (7,62%), “saúde e cuidados pessoais” (6,09%), bem como nos transportes (3,3%)⁴²

Ao longo de 2024, a trajetória da **taxa Selic**⁴³ foi marcada por oscilações, refletindo os esforços do Banco Central para equilibrar o controle da inflação com o estímulo à atividade econômica. O ano começou com a Selic em 11,75% a.a, sendo que nas reuniões subsequentes do Copom ocorreram ajustes que levaram a taxa a 10,50% em maio. A partir de setembro, diante da necessidade de ancorar as expectativas de inflação, o Comitê iniciou novo ciclo de alta, elevando a Selic para 10,75% em setembro, 11,25% em novembro e, finalmente, 12,25% em dezembro⁴⁴.

Quanto ao **mercado de trabalho**, o Brasil encerrou 2024 com uma taxa média de desemprego de 6,6%, a menor da série histórica iniciada em 2012. O contingente de pessoas desocupadas caiu 1,1 milhão (totalizando 7,4 milhões de pessoas, o menor índice desde 2014). Já a média da população ocupada alcançou um recorde de 103,3 milhões, crescimento de 2,6% em relação a 2023, elevando o nível de ocupação para 58,6%. O emprego formal também avançou, com o número de trabalhadores com carteira assinada evoluindo 2,7%⁴⁵.

Noutra vertente, a **balança comercial** brasileira apresentou redução no superávit em comparação a 2023. As exportações somaram US\$ 337,0 bilhões (uma queda de 0,8% em relação ao ano anterior), enquanto as importações totalizaram US\$ 262,9 bilhões (aumento de 9,2%). Como resultado, o saldo comercial recuou de US\$ 98,9 bilhões em 2023 para US\$ 74,1 bilhões em 2024 (diminuição de 25,1%):

⁴² Conforme noticiado em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/inflacao-oficial-do-pais-em-2024-e-de-483-acima-do-limite-da-meta>. Acesso aos 21/05/2025.

⁴³ “A taxa Selic refere-se à taxa de juros apurada nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia. O BC opera no mercado de títulos públicos para que a taxa Selic efetiva esteja em linha com a meta da Selic definida na reunião do Comitê de Política Monetária do BC (Copom).” Assim, “quando o Banco Central altera a meta para a taxa Selic, a rentabilidade dos títulos indexados a ela também se altera e, com isso, o custo de captação dos bancos muda”. Texto extraído de: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic>. Acesso aos 22/05/2025.

⁴⁴ Dados disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso aos 21/05/2025.

⁴⁵ Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/emprego-media-de-desemprego-em-2024-e-a-menor-ja-registrada-6-6>. Acesso aos 21/05/2025.

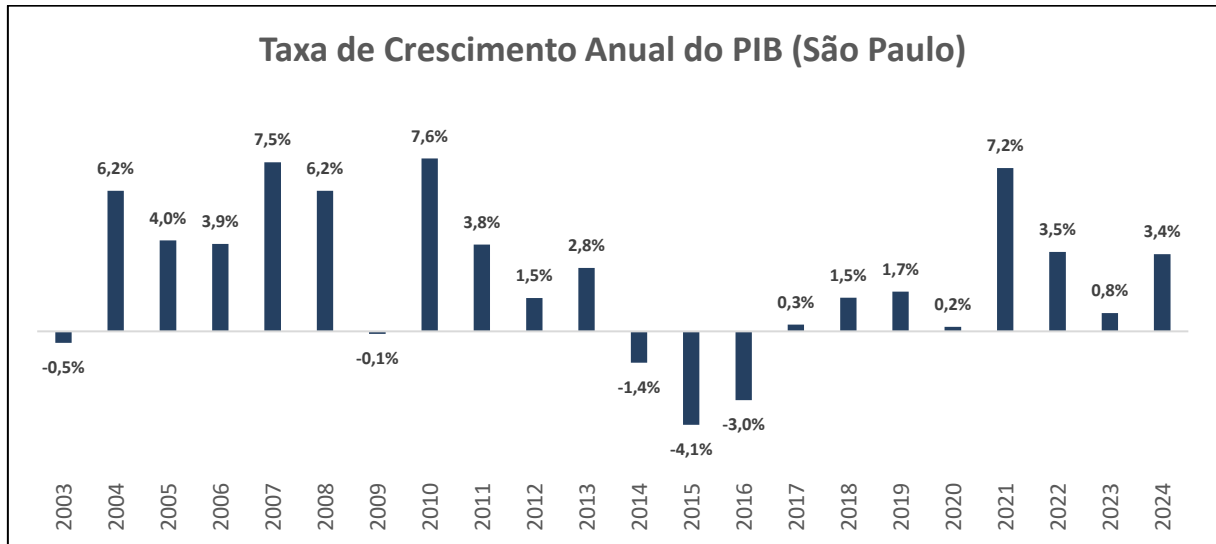
em US\$ bi

	Balança Comercial - Brasil		
	2023	2024	Variação (%)
Exportações	339,7	337,0	-0,8%
Importações	240,8	262,9	9,2%
Saldo	98,9	74,1	-25,1%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados à fl. 15 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2024) da Fundação Seade.

Economia Paulista

Acompanhando a tendência de crescimento das economias mundial e brasileira, o **Estado de São Paulo viu seu PIB aumentar 3,4% em 2024**:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE)⁴⁶. Obs.: dados dos exercícios mais recentes são provisórios e podem sofrer alterações.

No mesmo período a **indústria paulista** apresentou expansão de 2,7%, impulsionada sobretudo pelos segmentos de “produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana” (9,4%) e de “construção civil” (4,9%), os quais compensaram a queda na “indústria extrativa mineral” (-17,1%). A indústria de transformação também teve desempenho positivo (3,3%), contribuindo para o resultado do setor.

Na mesma linha, o setor de **serviços** registrou expansão de 3,3%, com destaque para o avanço no “comércio e serviços de manutenção e reparação” (4,7%), que ajudou a compensar a queda de 1,7% verificada em “transportes, armazenagem e correio”.

Acompanhando a tendência nacional, a **agropecuária paulista** teve queda de 3,3%. Conforme a Fundação Seade, esse resultado é explicado pela elevada base de comparação de 2023 e pela queda da produção de cana-de-açúcar ocorrida em 2024 (estimada em 8,0%)⁴⁷.

⁴⁶ Dados disponíveis em: <https://repositorio.seade.gov.br/dataset/pib-trimestral>. Acesso aos 21/05/2025.

⁴⁷ Fl. 17 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2024) da Fundação Seade.

Em relação ao **comércio exterior**, as exportações paulistas caíram 0,1% em 2024, enquanto as importações cresceram 5,7%. Com isso, a balança comercial paulista encerrou o ano com saldo deficitário de US\$ 4,5 bilhões, indicando piora em relação à situação verificada em 2023 (quando foi registrado saldo deficitário de US\$ 0,3 bilhões).

em US\$ bi

	Balança Comercial – Estado de São Paulo		
	2023	2024	Variação (%)
Exportações	71,5	71,4	-0,1%
Importações	71,8	75,9	5,7%
Saldo	-0,3	-4,5	1.400,0%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados à fl. 24 do Boletim Conjuntura Econômica (4º trim/2024) da Fundação Seade.

Já o **mercado de trabalho** paulista apresentou melhora significativa, registrando a menor taxa de desemprego em 12 anos (6,2%, abaixo da média nacional de 6,6%). No comparativo, a desocupação caiu 1,3 ponto percentual em relação a 2023 e 2,9 pontos comparativamente a 2022.

Taxa de desemprego anual em São Paulo					
Ano	Taxa	Ano	Taxa	Ano	Taxa
2013	7,5%	2017	13,5%	2021	14,4%
2014	7,4%	2018	13,2%	2022	9,1%
2015	10,1%	2019	12,4%	2023	7,5%
2016	12,4%	2020	14,0%	2024	6,2%

Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados noticiados pelo Estado de São Paulo⁴⁸.

A informalidade foi igualmente baixa, atingindo 31,1% da população ocupada (a terceira menor entre os Estados e inferior à média nacional de 39%). Na mesma linha, o rendimento médio real habitual foi de R\$ 3.907,00, superior ao nacional (R\$ 3.225,00)⁴⁹.

No que diz respeito aos investimentos, a pesquisa Piesp⁵⁰ revelou que os valores anunciados em 2024 somaram R\$ 184,2 bilhões, o maior montante da série histórica. Trata-se

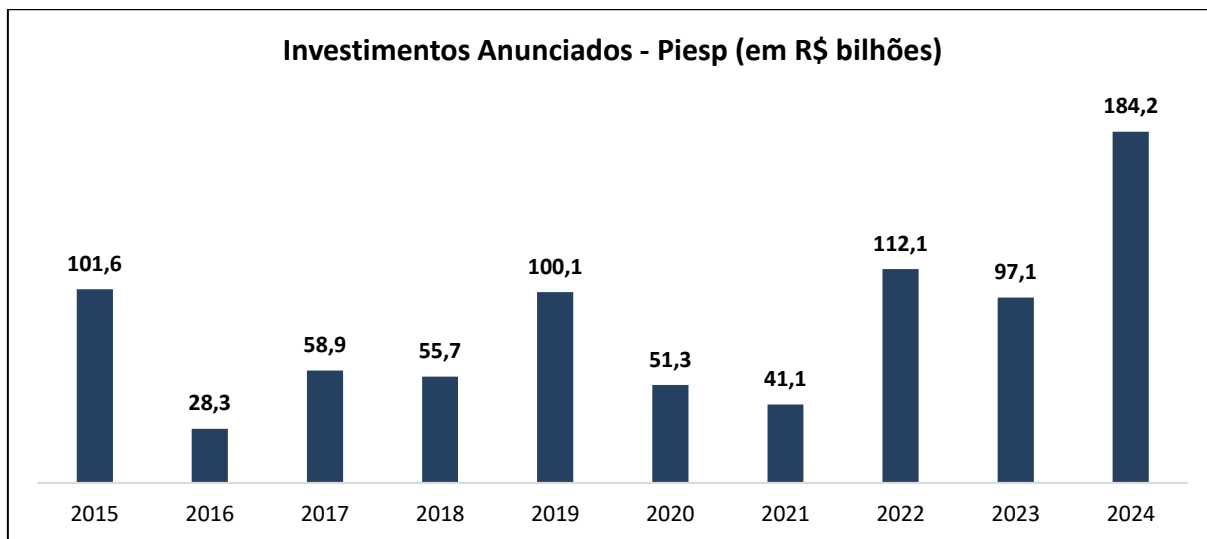
⁴⁸ Fonte: <https://www.agenciasp.sp.gov.br/estado-de-sp-tem-maior-numero-de-ocupados-com-carteira-assinada-em-13-anos-no-1o-trimestre/#:~:text=O%20levantamento%20mostra%20ainda%20que,percentuais%20entre%202022%20e%202024>. Acesso aos 21/05/2025.

⁴⁹ Fonte: <https://www.agenciasp.sp.gov.br/estado-de-sp-tem-maior-numero-de-ocupados-com-carteira-assinada-em-13-anos-no-1o-trimestre/#:~:text=O%20levantamento%20mostra%20ainda%20que,percentuais%20entre%202022%20e%202024>. Acesso aos 21/05/2025.

⁵⁰ “A Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de SP (Piesp) faz o monitoramento sistemático e automatizado dos investimentos de empresas privadas e públicas no Estado, por meio da captação diária de anúncios publicados na imprensa. A equipe de coleta entra em contato com as empresas para confirmar tais anúncios e obter informações como tipo, período, valor



de crescimento expressivo em relação aos R\$ 97,1 bilhões registrados em 2023 e aos R\$ 112,1 bilhões de 2022. A maior parte deste montante é referente ao setor de infraestrutura (48,1%), seguido por indústria (26,2%), serviços (21,1%) e, em menor proporção, por comércio (4,56%).



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados da Pesquisa de Investimentos Anunciados no Estado de São Paulo (Piesp)/Fundação Seade⁵¹.

Em síntese, houve crescimento da economia a nível mundial, nacional e estadual em 2024. Por outro lado, a inflação brasileira ficou acima do teto da meta, o que estimulou o Banco Central a retomar o ciclo de alta da taxa básica de juros. O saldo da balança comercial brasileira recuou, mas manteve-se positivo, enquanto o déficit da balança comercial paulista aumentou. Destaca-se ainda o volume recorde de investimentos anunciados no Estado de São Paulo e a expressiva redução das taxas de desemprego (nacional estadual), as quais atingiram os menores patamares dos últimos anos, refletindo a recuperação e o fortalecimento do mercado de trabalho pós-pandemia.

Finalizada esta breve abordagem sobre o contexto econômico, passa-se à análise dos principais resultados contábeis do Estado de São Paulo em 2024.

e local do investimento. As informações são divulgadas por tipo de investimento e setores de atividade econômica, organizadas por municípios e regiões administrativas.”. Texto disponível em: <https://investimentos.seade.gov.br/>. Acesso aos 21/05/2025.

⁵¹ Dados disponíveis em: <https://investimentos.seade.gov.br/>. Acesso aos 21/05/2025.



RESULTADOS CONTÁBEIS



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Resultados Contábeis

Em 2024 o Estado arrecadou R\$ 354 bilhões, valor 7,91% acima do estimado na Lei Orçamentária Anual (R\$ 328 bilhões), o que implicou uma receita extra de R\$ 26 bilhões para os cofres públicos⁵². Trata-se do quarto exercício seguido em que a arrecadação foi superior ao estipulado na LOA, situação que contrasta com as frustrações de arrecadação observadas em 2019 (-2,41%) e em 2020 (-4,04%)⁵³.

O detalhamento das receitas auferidas, por categoria econômica e origem, pode ser conferido no quadro a seguir (incluindo dados de 2023, para comparação):

Em R\$ milhares					
Receitas Consolidadas (atualizadas pelo IPCA)	2023	AV%	2024	AV%	AH% 2024/2023
Receitas (Exceto Intraorçamentárias)	324.172.454	96,15%	354.009.689	95,23%	9,20%
1 - Receitas Correntes	316.492.557	93,87%	330.808.495	88,99%	4,52%
11 - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	233.126.629	69,14%	251.871.553	67,75%	8,04%
12 - Contribuições	7.677.928	2,28%	7.836.331	2,11%	2,06%
13 - Receita Patrimonial	15.351.995	4,55%	12.928.670	3,48%	-15,79%
14 - Receita Agropecuária	61.292	0,02%	56.236	0,02%	-8,25%
15 - Receita Industrial	107.920	0,03%	97.586	0,03%	-9,58%
16 - Receita de Serviços	6.459.098	1,92%	7.205.272	1,94%	11,55%
17 - Transferências Correntes	47.404.052	14,06%	43.961.512	11,83%	-7,26%
19 - Outras Receitas Correntes	6.303.643	1,87%	6.851.334	1,84%	8,69%
2 - Receitas de Capital	7.679.897	2,28%	23.201.193	6,24%	202,10%
21 - Operações de Crédito	3.639.997	1,08%	3.314.122	0,89%	-8,95%
22 - Alienação de Bens	27.011	0,01%	15.799.624	4,25%	58392,86%
23 - Amortização de Empréstimos	5.390	0,00%	0	0,00%	-100,00%
24 - Transferências de Capital	222.487	0,07%	141.866	0,04%	-36,24%
29 - Outras Receitas de Capital	3.785.011	1,12%	3.945.581	1,06%	4,24%
Receitas Intraorçamentárias	12.990.750	3,85%	17.747.697	4,77%	36,62%
7 - Receitas Correntes - Intra	11.824.861	3,51%	13.255.209	3,57%	12,10%
72 - Contribuições	8.654.601	2,57%	8.569.802	2,31%	-0,98%
74 - Receita Agropecuária	5.091	0,00%	4.856	0,00%	-4,61%
76 - Receita de Serviços	2.591.291	0,77%	2.464.658	0,66%	-4,89%
79 - Outras Receitas Correntes	573.877	0,17%	2.215.893	0,60%	286,13%
8 - Receitas de Capital - Intra	1.165.890	0,35%	4.492.488	1,21%	285,33%
89 - Outras Receitas de Capital	1.165.890	0,35%	4.492.488	1,21%	285,33%
Total Geral	337.163.204	100,00%	371.757.386	100,00%	10,26%

Fonte: quadro à fl. 151 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

Obs: valores de 2023 atualizados pelo IPCA (coeficiente de atualização: 1,048313).

Note-se que as receitas correntes cresceram 4,52%, enquanto as receitas de capital evoluíram 202,10% entre 2023 e 2024. A parte mais representativa das receitas continua sendo a de “Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria”, responsável por 67,75% da arrecadação.

⁵² Fl. 152 do Relatório da DCG 2023 (evento 153).

⁵³ Arrecadação x previsão da LOA: 2019: -2,41%; 2020: -4,04%; 2021: 13,10%; 2022: 11,88% (TC-005128.989.22-5, evento 99, fl. 189 do Relatório da DCG 2022); 2023: 11,81% (TC-5272.989.23-7, evento 59, fl. 05 do Relatório da DCG 2023).



Nessa rubrica estão incluídas as receitas de ICMS, que alcançaram o montante de R\$ 189,421 bilhões em 2024⁵⁴.

Embora o desempenho das receitas correntes tenha sido positivo em termos reais, o destaque da arrecadação em 2024 reside nas receitas de capital, cuja evolução (superior a 200%) pode ser atribuída à alienação de ações da SABESP⁵⁵ (assunto tratado no tópico “Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização”).

Com base nas conferências realizadas pela DCG no Balanço Orçamentário, foi constatada a necessidade de emissão de recomendação à Secretaria da Fazenda e Planejamento visando à redução do intervalo entre a arrecadação e o reconhecimento contábil das receitas, com atenção especial às pendências não conciliadas de exercícios anteriores.

De igual modo, a instrução aponta para a necessidade de apresentação de justificativas quanto à permanência de valores no estoque de diferimento de receitas, bem como para a importância de realização do retorno dos montantes diferidos, recomendações essas devidamente endossadas pelo Ministério Público de Contas de São Paulo.

Passando-se à **análise dos dispêndios**, verifica-se que houve aumento real de 6,11% nas despesas consolidadas (exceto as intraorçamentárias). Para compreender melhor os fatores que possibilitaram essa evolução nos empenhos, oportuno analisar a composição detalhada das despesas do Estado atualizadas pelo IPCA (incluindo dados de 2023, para comparação):

Consolidado	2023	AV% 2023	2024	AV% 2024	Em R\$ milhares
					AH% 2024/2023
Total das Despesas (Exceto Intra)	325.821.485	96,17%	345.724.836	95,12%	6,11%
3 - Despesas Correntes	293.079.398	86,50%	309.956.737	85,28%	5,76%
31 - Pessoal e Encargos Sociais	129.579.519	38,25%	134.385.482	36,97%	3,71%
32 - Juros e Encargos da Dívida	14.571.858	4,30%	14.888.401	4,10%	2,17%
33 - Outras Despesas Correntes	148.928.020	43,96%	160.682.855	44,21%	7,89%
4 - Despesas de Capital	32.742.087	9,66%	35.768.098	9,84%	9,24%
44 - Investimentos	17.607.337	5,20%	18.303.604	5,04%	3,95%
45 - Inversões Financeiras	4.434.685	1,31%	6.064.035	1,67%	36,74%
46 - Amortização de Dívida	10.700.066	3,16%	11.400.458	3,14%	6,55%
Total das Despesas Intraorçamentárias	12.990.750	3,83%	17.747.697	4,88%	36,62%
3 - Despesas Correntes	11.824.761	3,49%	13.255.209	3,65%	12,10%
31 - Pessoal e Encargos Sociais	9.883.062	2,92%	9.697.626	2,67%	-1,88%
32 - Juros e Encargos da Dívida	102.630	0,03%	101.378	0,03%	-1,22%
33 - Outras Despesas Correntes	1.839.068	0,54%	3.456.205	0,95%	87,93%
4 - Despesas de Capital	1.165.990	0,34%	4.492.488	1,24%	285,29%
44 - Investimentos	287.096	0,08%	164.689	0,05%	-42,64%
45 - Inversões Financeiras	751.449	0,22%	4.201.034	1,16%	459,06%
46 - Amortização de Dívida	127.444	0,04%	126.764	0,03%	-0,53%
Total Geral	338.812.236	100,00%	363.472.533	100,00%	7,28%

⁵⁴ Fl. 153 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

⁵⁵ Que, isoladamente respondeu por R\$ 15,8 bilhões do total arrecadado nessa categoria.

Fonte: quadro à fl. 177 do Relatório da DCG 2024 (evento 153). Obs.: despesas de 2023 atualizadas pelo IPCA.

Como se observa, o fator determinante para esse acréscimo foram as despesas correntes, que somaram R\$ 309,9 bilhões (acréscimo de 5,76%), com destaque para o grupo “Outras Despesas Correntes”, que cresceu 7,89% e representou a maior parcela (44,21%) das despesas totais.

Em relação às despesas de capital, houve avanço de 9,24%, totalizando R\$ 35,8 bilhões. Nessa rubrica, destacam-se as inversões financeiras (com crescimento expressivo de 36,74%) e a amortização da dívida (que aumentou 6,55%).

Ainda no tocante às despesas, endossa-se a necessidade de aperfeiçoamento dos registros contábeis e da revisão da classificação das despesas com publicidade, de modo a distinguir os atos oficiais obrigatórios (que devem ser alocados em item específico) das ações de comunicação institucional, garantindo aderência às normas de contabilidade pública e maior transparência na destinação dos recursos⁵⁶.

Consolidando-se receitas e despesas, o **balanço orçamentário do Estado** indicou superávit de R\$ 8,285 bilhões, correspondente a 2,34% da arrecadação de 2024:

Em R\$ milhares				
Ano	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Resultado Orçamentário	% sobre Receita Arrecadada
2021	308.182.700	304.420.304	3.762.396	1,22%
2022	337.968.138	330.068.729	7.899.409	2,34%
2023	324.172.454	325.821.485	-1.649.031	-0,51%
2024	354.009.689	345.724.836	8.284.853	2,34%

Fonte: adaptado pelo MPC de quadro à fl. 150 do relatório da Diretoria de Contas do Governador (DCG) referente às Contas de 2024 (evento 153). Obs.: foram considerados os valores atualizados pelo IPCA.

O superávit orçamentário obtido no exercício veio acompanhado de **superávit financeiro apurado no balanço patrimonial** (R\$ 30,743 bilhões), tal como observado no exercício anterior. A esse respeito, veja-se:

Em R\$				
Ano	2023	2024	Varição Percentual	Varição Nominal
Ativo Financeiro	86.799.641.450	99.323.711.979	14,43%	12.524.070.529
Passivo Financeiro	63.947.322.970	68.580.607.813	7,25%	4.633.284.843
Superávit Financeiro	32.371.277.637	30.743.104.166	-5,03%	-1.628.173.471

⁵⁶ Fl. 631 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).



Fonte: elaborado pelo MPC-SP a partir de dados à fl. 169 do Balanço Geral do Estado (BGE) de 2024 (evento 148.2).

Avançando para a análise do **balanço financeiro**, é possível conferir a diferença (resultado financeiro) entre o saldo em espécie para o exercício seguinte e o proveniente do ano anterior. Em 2024, houve aumento de 27,12% no saldo em espécie para o ano seguinte, resultando em um resultado financeiro positivo de R\$ 21,198 bilhões:

Em R\$ mil

2023		2024		Variação Percentual (2024/2023)	Variação Nominal
Saldo do exercício anterior	78.164.489	Saldo para o exercício seguinte	99.362.426	27,12%	21.197.937 (Resultado Financeiro)
Caixa e Equivalentes de Caixa (exceto RPPS)	69.517.505	Caixa e Equivalentes de Caixa (exceto RPPS)	83.689.858	20,39%	14.172.354
Caixa e Equivalentes de Caixa - RPPS	-	Caixa e Equivalentes de Caixa - RPPS	121.170	-	121.170
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	8.646.984	Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	15.551.397	79,85%	6.904.413

Fonte: adaptado de quadro à fl. 136 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

De acordo com o Administração Estadual, “esse aumento foi ocasionado especialmente pela receita vinculada, ‘Demais Vinculações Decorrentes de Transferências’ composta por Recursos Vinculados à Operações de Crédito e Recursos Vinculados à Alienação de Bens/Ativos, onde houve uma variação a maior em Recursos Vinculados à Alienação de Bens/Ativos de R\$ 18.150.779.659, ou seja de 499,15% decorrente de ingressos de recursos referente à venda da SABESP em julho de 2024. Além disso, transferências líquidas tiveram saldo positivo no valor de R\$ 16.661.723.383 impactando ainda mais o Disponível” (evento 148.2, fl. 166).

Sem embargo das notas explicativas apresentadas, observa-se que as demonstrações contábeis não evidenciam, de forma completa, os elementos que deram causa à variação das disponibilidades, especialmente no que se refere a desembolsos por variações extraorçamentárias, como os registrados nas contas 3522 (Transferências ao Fundeb⁵⁷), 3979 (VPD de outras provisões⁵⁸) e 3999 (VPD de fatos geradores diversos⁵⁹), bem como nas transferências financeiras independentes da execução orçamentária⁶⁰.

⁵⁷ No valor de R\$ 3,12 bilhões, conforme fl. 137 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

⁵⁸ No valor de R\$ 4,48 bilhões, conforme fl. 137 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

⁵⁹ No valor de R\$ 12,78 bilhões, conforme fl. 137 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

⁶⁰ As quais totalizaram R\$ 1,30 trilhão em receitas e R\$ 1,28 trilhão em despesas, conforme fl. 137 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).



Nesse horizonte, endossa-se a recomendação da DCG para que a Administração Estadual aperfeiçoe as notas explicativas, assegurando a plena compreensão dos demonstrativos financeiros pelo controle externo e pela sociedade.

Quanto à **demonstração dos fluxos de caixa**, restaram evidenciados os ingressos e desembolsos, devidamente classificados segundo cada gênero de fluxo (atividades operacionais, de investimento e de financiamento)⁶¹. Nos quadros abaixo, é possível comparar os fluxos financeiros do Estado entre 2023 e 2024:

Em R\$ milhares

DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA	2024			2023		
	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido	Ingressos	Desembolsos	Fluxo de Cx. Líquido
Fluxos de Caixa das Atividades Operacionais (I)	365.142.618	(340.593.483)	24.549.135	344.151.609	(327.860.325)	16.291.285
Fluxos de Caixa das Atividades de Investimento (II)	15.799.624	(22.356.668)	(6.557.044)	30.908	(22.542.509)	(22.511.601)
Fluxos de Caixa das Atividades de Financiamento (III)	7.476.867	(11.518.524)	(4.041.657)	4.189.061	(10.328.509)	(6.139.448)
(I+II+III)	388.419.109	(374.468.675)	13.950.434	348.371.578	(360.731.343)	(12.359.764)

Fonte: quadro à fl. 138 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

Em R\$ milhares

APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO	2024	2023
Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	69.517.482	81.877.247
Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa	13.950.434	(12.359.764)
Caixa e Equivalente de Caixa Final	83.467.917	69.517.482

Fonte: quadro à fl. 138 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

De acordo com os resultados apurados, as atividades de investimento e financiamento consumiram R\$ 6,6 bilhões e R\$ 4,0 bilhões do fluxo de caixa, respectivamente. Esses fluxos negativos foram totalmente amparados pelo fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (R\$ 24,5 bilhões), resultando em um aumento de caixa e equivalente de caixa de aproximadamente R\$ 14,0 bilhões em 2024.

Quanto à análise da **demonstração das variações patrimoniais (DVP)**, oportuno relembrar que, em 2023, a Contadoria Geral do Estado cometeu equívoco na contabilização do

⁶¹ Como explicado pelo MCASP, “a informação dos fluxos de caixa permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a maneira como os recursos de caixa foram utilizados. Tais informações são úteis para fornecer aos usuários das demonstrações contábeis informações para prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão” MCASP, 10ª edição, pág. 529. Disponível em: [https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/MCASP%2010%C2%AA%20edic%C3%A7%C3%A3o%20\(3\).pdf](https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/MCASP%2010%C2%AA%20edic%C3%A7%C3%A3o%20(3).pdf).

MEP dos investimentos, afetando de forma relevante as rubricas de “Outras Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas”.

Embora a falha tenha sido reconhecida em 2024, o Estado não republicou as demonstrações conforme estabelece a NBCTSP 23, o que justifica a emissão de recomendação para que haja a devida republicação, inclusive das notas explicativas referentes à DVP de 2024.

Não obstante a ausência de republicação oficial, a zelosa equipe técnica elaborou versão ajustada da DVP com base nos dados disponíveis, de modo a viabilizar uma análise comparativa mais fidedigna:

Em R\$ milhares				
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	2024	2023	Variação nominal (2024/2023)	Variação percentual (2024/2023)
Variações Patrimoniais Aumentativas				
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	336.890.401	314.177.114	22.713.287	7%
Contribuições	10.131.225	9.522.095	609.129	6%
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	17.235.217	16.775.885	459.333	3%
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	86.233.805	63.183.830	23.049.975	36%
Transferências e Delegações Recebidas	134.773.835	115.927.548	18.846.287	16%
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	6.426.866	526.790	5.900.076	1120%
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	151.780.921	5.471.959	146.308.961	2674%
Total das Variações Aumentativas (I)	743.472.270	525.585.221	217.887.049	41%
Variações Patrimoniais Diminutivas				
Pessoal e Encargos	(86.450.012)	(83.835.755)	(2.614.257)	3%
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	(59.824.276)	(55.974.176)	(3.850.100)	7%
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	(46.199.414)	(43.623.817)	(2.575.597)	6%
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	(43.520.235)	(41.132.152)	(2.388.083)	6%
Transferências e Delegações Concedidas	(219.112.765)	(191.659.722)	(27.453.043)	14%
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	(54.294.645)	(142.344.603)	88.049.958	-62%
Tributárias	(2.617.910)	(2.354.740)	(263.170)	11%
Custo das Mercadorias e dos Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	(213.283)	(188.717)	(24.566)	13%
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	(155.858.087)	(245.264.372)	89.406.284	-36%
Total das Variações Diminutivas (II)	(668.090.627)	(806.378.054)	138.287.427	-17%
RES. PATRIMONIAL DO PERÍODO (III) = (I - II)	75.381.643	(280.792.833)	356.174.476	127%

Fonte: adaptado de quadro à fl. 141 do Relatório da DCG 2024 (evento 153).

O confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas indica que o Estado obteve resultado patrimonial superavitário de R\$ 75,4 bilhões em 2024. Esse aumento ocorreu, sobretudo, em virtude da “Provisão Matemática Previdenciária”, que foi reduzida em R\$ 133 bilhões conforme relatório da consultoria atuarial contratada pelo Estado.

A **demonstração das mutações do patrimônio líquido** (DMPL) de 2024, por sua vez, apresentou a seguinte posição, conforme apurado pela Contadoria Geral do Estado (CGE):

Em R\$ milhares

Especificação	Patrimônio Social / Capital Social	Adiant. para Futuro Aumento de Capital	Reserva de Capital	Ajustes de Avaliação Patrimonial	Reserva de Lucro	Demais Reservas	Resultados Acumulados	Ações / Cotas em tesouraria	TOTAL
Saldo Iniciais	68.867.122	1.412.409	88.908	2.247.829	264	492.954	(1.019.328.184)	(0)	(946.218.699)
Ajustes de Exercícios Anteriores	-	-	-	-	-	-	(34.765.369)	-	(34.765.369)
Aumento de Capital	53.001.663	(754.596)	-	-	-	-	13.669.914	-	65.916.981
Resgate/ Reemissão de ações e cotas	-	-	-	-	-	-	-	(16)	(16)
Juros Sobre Capital Próprio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado do Exercício	-	-	-	-	-	-	75.381.643	-	75.381.643
Ajustes de Avaliação Patrimonial	-	-	-	1.060.466	-	-	-	-	1.060.466
Constituição / Reversão de Reservas	-	-	(535)	-	-	-	-	-	(535)
Dividendos a distribuir (por Ação)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo Finais	121.868.785	657.813	88.372	3.308.296	264	492.955	(965.041.996)	(17)	(838.625.529)

Fonte: quadro à fl. 147 do Relatório da DCG 2024, conforme demonstração elaborada pela CGE (evento 153).

Segundo o demonstrativo, o **patrimônio líquido** de 2024 foi negativo em R\$ 838.626 bilhões, indicando uma melhora em relação ao passivo a descoberto de R\$ 946.219 bilhões verificado em 2023.

Entretanto, necessário destacar que, com base nos saldos extraídos do SIGEO, a auditoria verificou divergências nos resultados acumulados dos “ajustes de exercícios anteriores” e no “aumento de capital” na DMPL divulgada. Tais inconsistências decorrem de erro na classificação contábil das movimentações patrimoniais que, embora não tenham alterado os saldos iniciais e finais do Patrimônio Líquido, demandam ajustes para que as demonstrações de 2025 não sejam igualmente afetadas.

Noutro giro, observa-se que o Governo Estadual alcançou, no ano em apreço, **resultado primário positivo de R\$ 13,404 bilhões**⁶² (valor este 257,81% superior à meta reprogramada pela LDO de 2025). Já o **resultado nominal ficou negativo em R\$ 13,174 bilhões**⁶³, refletindo o aumento da Dívida Consolidada Líquida em relação ao exercício anterior.

⁶² Sem incluir o impacto do RPPS.⁶³ Sem incluir o impacto do RPPS e considerando o critério abaixo da linha.

Assim como observado na análise das contas de 2023, tanto o resultado primário quanto o nominal passaram por sucessivas reprogramações em 2024. Tais ajustes frequentes indicam a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de planejamento e acompanhamento da execução orçamentária, de forma a garantir maior aderência entre o previsto e o realizado

Por seu turno, o índice de **dívida consolidada líquida** (DCL) em relação à receita corrente líquida (RCL) passou de 1,35 em 2023 para 1,26 em 2024. Assim, embora a DCL tenha aumentado de R\$ 310 bilhões para R\$ 318 bilhões no período, o índice manteve-se abaixo do patamar de 2,00 estabelecido pelo artigo 3º da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, como reflexo da evolução da RCL⁶⁴.

Em síntese, **o cotejo geral desses balanços revela uma situação fiscal equilibrada para o Estado de São Paulo**. Houve resultado positivo da execução orçamentária (R\$ 8,285 bilhões) e apurou-se superávit financeiro a partir do balanço patrimonial (R\$ 30,743 bilhões). Na mesma linha, o resultado financeiro foi positivo em R\$ 21,198 bilhões, houve geração líquida de caixa de R\$ 14,0 bilhões e o resultado patrimonial indicou superávit de R\$ 75,4 bilhões.

De todo modo, é oportuno que o Estado proceda às correções das falhas contábeis apontadas pela DCG. Tais ajustes são fundamentais para garantir a fidedignidade das demonstrações contábeis, o aperfeiçoamento da gestão fiscal e o fortalecimento da transparência perante os órgãos de controle e a sociedade.

⁶⁴ Que passou de R\$ 346 bilhões em 2023 para R\$ 372 bilhões em 2024, conforme fl. XVII do RGA 2024 (evento 148).



GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Gestão da Dívida Ativa

Conforme dispõe a Lei nº 4.320/64, a Dívida Ativa representa os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não-tributária, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, depois de apurada a sua liquidez e certeza. Trata-se de obrigações pecuniárias (de natureza tributária e não tributária) vencidas e não pagas à Fazenda Pública pelos cidadãos e contribuintes (pessoas físicas ou jurídicas).

Essas obrigações não quitadas, tão logo certificadas a sua liquidez e certeza, devem ser inscritas em registros administrativos e contábeis próprios, para fins de posterior cobrança judicial e/ou extrajudicial, inclusive os valores apurados a título de atualização monetária, multa e juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

Apesar de a Lei Complementar nº 101/2000 estabelecer como requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal a efetiva arrecadação das receitas titularizadas pelos entes da Federação (artigos 1º e 11), na prática, tem-se observado uma ineficiência crônica na cobrança da Dívida Ativa.

Não sem razão, o assunto tem sido objeto de reiteradas advertências por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP nos pareceres prévios emitidos sobre as contas anuais, fruto de análises periódicas por parte da Fiscalização acerca das inscrições; baixas por recebimentos, prescrição e cancelamentos; medidas judiciais e extrajudiciais adotadas durante o exercício financeiro para incrementar o recebimento da Dívida Ativa; movimentação de saldos; análises de recuperabilidade; dentre outros aspectos.

Em 2024, especificamente, o relatório de auditoria constatou um **estoque de R\$ 427 bilhões na Dívida Ativa** do Estado de São Paulo, representando um incremento de 4,6% em relação ao saldo existente ao final de 2023 (R\$ 408 bilhões) e de 13,8% se comparado a 2022 (R\$ 375 bilhões):

Tabela 169 – Movimentação do Estoque da Dívida Ativa em milhares de R\$

DÍVIDA ATIVA	2022	2023	2024	AR% 2023/2022	AR% 2024/2023
I - ESTOQUE EM 31/12 do ano anterior	347.473.743	375.315.434	408.021.408	8,01%	8,71%
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	30.666.417	29.284.886	34.109.688	-4,47%	16,44%
(+) ATUALIZAÇÃO	21.278.822	25.129.257	23.704.499	18,10%	-5,67%
II - TOTAL DE ENTRADAS	51.945.239	54.414.143	57.814.185	4,77%	6,23%
(-) Débitos Cancelados	12.171.693	10.413.368	12.714.242	14,46%	22,10%
(-) Débitos Remilitados	1.118.043	69.381	10.188	-93,80%	-85,31%
(-) Débitos Prescritos	2.006.227	1.322.903	1.267.091	-4,15%	-34,11%
(-) Pqto GARE e Nominais	3.241.748	4.049.240	3.770.070	24,91%	-8,69%
(-) Pqto GARE e PPI	350	23	134	93,36%	482,61%
(-) Pqto GARE e PEP	552.774	362.814	107.790	-34,36%	-45,48%
(-) Pqto GARE e PPD	0	0	0	0,00%	0,00%
(-) Pqto GARE e PTE	0	0	2.593.773	0,00%	0,00%
(-) Correções de Saldo por Decisão Judicial	-4.510.573	-4.057.187	-11.584.556	3,12%	146,62%
(-) Desconto do PPI	0,007	4,610	0,266	28,04%	14,27%
(-) Desconto do PEP	500,384	244,766	293,066	-51,08%	19,73%
(-) Desconto do PPD	381	5	3	98,72%	-40,00%
(-) Desconto do PTE	0	0	6.415,756	0,00%	0,00%
III - TOTAL DE SAÍDAS	24.105.549	21.718.278	36.761.946	-9,91%	78,48%
ESTOQUE EM 31/12 do exercício atual (III-III)	375.315.434	408.021.408	427.073.647	8,71%	4,67%

Fonte: Dados do Sistema PGE (TC-008677-999.24-4)

Fonte: reproduzido do relatório de auditoria.

O Balanço Geral evidencia, no entanto, que do saldo total apenas R\$ 109 bilhões é considerado recuperável (cerca de 25% do total), senão vejamos:

Dívida - Composição por tipo	**31/12/2024	*31/12/2023
Dívida Ativa Tributária	411.904.688.739	393.671.216.525
Dívida Ativa não Tributária	15.168.958.408	14.350.191.782
Total	427.073.647.147	408.021.408.287
(-) Ajuste para Perdas	(317.756.939.046)	(329.148.126.331)
Total Líquido	109.316.708.101	78.873.281.956

* Valor PGE em 2023

** Valor PGE em 2024-SIAFEM 2024

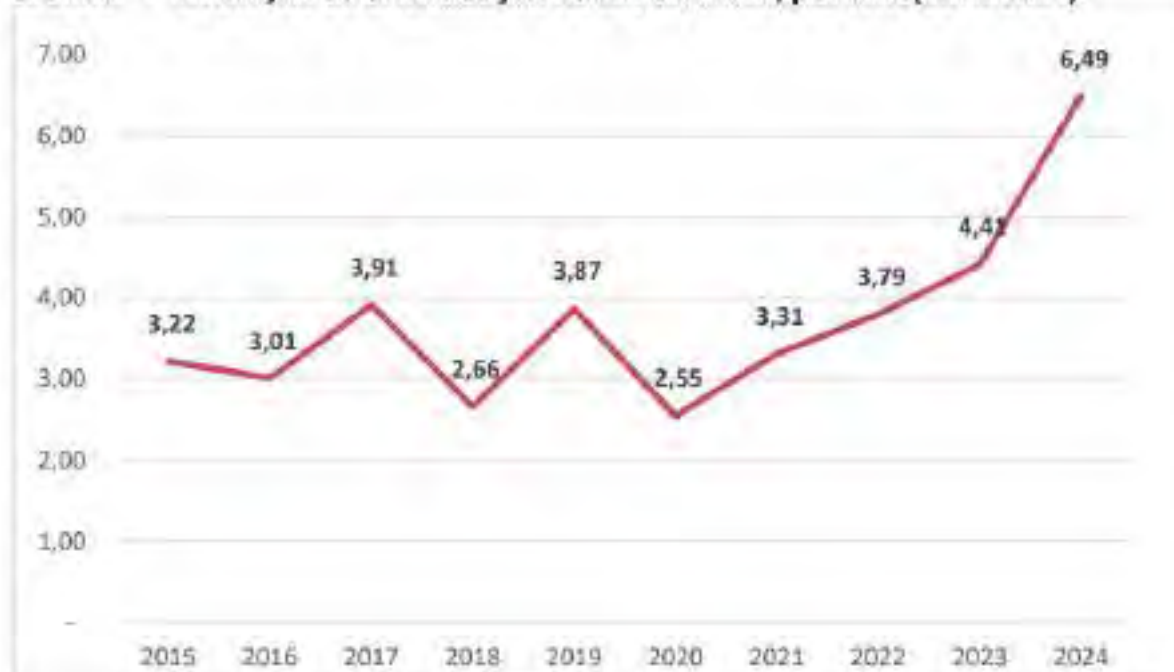
Fonte: Balanço Geral do Estado (evento 148.2, pág. 183).

Comparado a exercícios anteriores, 2024 registrou um incremento na arrecadação de valores, fruto do esforço na cobrança judicial e extrajudicial dos créditos, o que inclui, entre outras iniciativas, a execução fiscal, o protesto das certidões de Dívida Ativa, a inscrição de débitos no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin), bem como os programas de refinanciamento (como os Programas de Parcelamento de Débitos de 2015 e de 2017, e o Programa Especial de Parcelamento autorizado pelo Convênio ICMS nº 152/19).

O destaque, no entanto, ficou por conta do novo modelo de transação e cobrança de Dívida Ativa, instituído pela Lei nº 17.843, de 07 de novembro de 2023, conhecida como “Acordo Paulista”.

A esse respeito, constatou-se a publicação de 3 editais de transação ao longo de 2024, cujos acordos lograram arrecadar R\$ 2.510.914.198,31 (Edital PGE/Tr nº 1/2024), R\$ 3.599.345,59 (Edital PGE/Tr nº 2/2024) e R\$ 46.591.410,52 (Edital PGE/Tr nº 3/2024), o que contribuiu para o aumento da arrecadação no exercício financeiro em questão:

Gráfico - Evolução da arrecadação da Dívida Ativa, por ano (2015-2024)



Fonte: reproduzido do relatório de auditoria (com adaptações).

Mesmo com a melhora dos indicadores de arrecadação, a Unidade Técnica frisou que “o esforço arrecadatório da Dívida Ativa está aquém não somente dos novos valores inscritos, mas também das baixas por cancelamentos, remissão e prescrição da Dívida”, como demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 9 - Comparação da inscrição x arrecadação x baixas da Dívida Ativa, por ano (2020-2024)

Fonte: reproduzido do relatório de auditoria.

Com efeito, malgrado os avanços na área, a auditoria na gestão da Dívida Ativa revelou alguns gargalos que impactam a cobrança e recuperação de créditos. Entre os fatores, citaram-se:

- ausência de normatização interna discriminando as etapas do fluxo de cobrança (referentes ao ICMS-Declaração, ICMS-Autuação e IPVA), notadamente os prazos para análise e os setores envolvidos, bem como as medidas de segurança e avaliação de risco adotadas e procedimentos de controle interno, o que traz insegurança ao processo e pode ocasionar atrasos no processo de cobrança administrativa e posterior inscrição em Dívida Ativa;
- atraso na inscrição em dívida ativa, em desacordo com o prazo de 90 dias estabelecido no Decreto nº 61.141/20156, acarretando prejuízos ao processo de cobrança, a exemplo do risco de prescrição, dificuldade na localização do devedor e do patrimônio, além da ineficiência na arrecadação (em média, apenas 7 dos 29 órgãos estaduais apresentam média do prazo de inscrição inferior aos 90 dias exigidos como limite máximo de tempo);

c) ausência de inscrição em Dívida Ativa de valores significativos de ICMS e IPVA, em inobservância às obrigações legais vigentes, com reflexos potenciais na arrecadação estadual;

d) ausência de cláusula sobre compromissos de compliance futuro para os contribuintes que transacionaram com o Estado; e

e) carência de ações para fazer frente à elisão fiscal atribuída a diversas empresas que, a despeito do faturamento elevado, possuem pendências tributárias significativas com o Estado, o que, em última análise, pode estimular a inadimplência estratégica, comprometendo a arrecadação de tributos essenciais para o financiamento de políticas públicas, além de distorcer a concorrência no mercado.

Sobre o último ponto, parece-nos salutar a proposta do Setor Técnico para que o governo estadual adote mecanismos de sonegação fiscal, como fiscalização preventiva e inteligente (cruzamento de dados em tempo real e foco em setores de alto risco), fechamento de brechas legais (harmonização de normas e limitação de recursos protelatórios), responsabilização efetiva (punição a contribuintes reincidentes e responsabilização solidária), além da cooperação interestadual (compartilhamento de informações).

Vale destacar, finalmente, que parte dos apontamentos acima contrariam recomendações expedidas em Pareceres Prévios pretéritos, a saber:

Exercício	Processo	Recomendações constantes do Parecer Prévio
2016	TC-5198.989.16-2	- Aumentar as medidas cabíveis e aperfeiçoar as estratégias no sentido de se elevar a arrecadação da Dívida Ativa, haja vista o baixo percentual de recuperação anual.
2017	TC-3546.989.17-9	- Conjugue esforços com a PGE usando à expansão de recebimentos de créditos oriundos da dívida ativa, sem embargo de se revisar a metodologia de apuração das respectivas perdas.
2018	TC-6453.989.18-8	- Elabore estratégia de atuação concentrada em seus 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando recuperar esses créditos.
2019	TC-2347.989.19-6	- Elabore estratégia de atuação concentrada nos 100 maiores devedores de Dívida Ativa, visando a recuperar esses créditos.
2020	TC-5866.989.20-5	- Aprimore a gestão da Dívida Ativa, estabelecendo procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos a receber.
2021	TC-4345.989.21-4	- Determine à Secretaria da Fazenda e Planejamento e aos demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no § 1º do artigo 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.
2022	TC-5128.989.22-5	- A Secretaria da Fazenda e Planejamento e os demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, devem promover a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no § 1º do artigo 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015. - Atente, o Governo, para o atendimento às recomendações de exercícios anteriores, que ainda não foram totalmente atendidas. - Apresente Plano de Ação fixando as providências, responsabilidades e prazos com que se pretende enfrentar a problemática descrita pela Fiscalização do TCESP em torno da inscrição, contabilização, cobrança e arrecadação dos créditos relacionados à Dívida Ativa;
2023	TC-5272.989.23-7	- Revise os procedimentos administrativos internos, de modo que se respeite o prazo de cadastramento e inscrição de créditos na Dívida Ativa, conforme disposto no § 1º do artigo 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

Fonte: elaborado pelo MPC, a partir do Parecer Prévio emitido em cada uma das Contas governamentais em referência.

A propósito, em 2024, parceria entre o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas do Estado resultou na publicação do volume I do Manual de Boas Práticas, tendo como tema a “Racionalização na Cobrança de Dívida Ativa: instrumentos para a recuperação extrajudicial dos créditos”⁶⁵, cujo conteúdo pode contribuir para o aperfeiçoamento institucional na área.

Com efeito, é preciso continuar avançando em estratégias de cobrança administrativa e judicial dos créditos inscritos em Dívida Ativa, reforçando os instrumentos de governança na área e fortalecendo a atuação (tomada de decisão) pautada em dados, de forma a possibilitar o incremento efetivo e duradouro de recursos oriundos dessa importante fonte de financiamento estatal, sem descuidar de providências que inibam o denominado risco moral (*moral hazard*).

⁶⁵ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-boas-praticas-recuperacao-extrajudicial-creditos>.





PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Pagamento de Precatórios

Conforme é sabido, precatórios são requisições de pagamento emitidas pelo Poder Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de suas respectivas autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial transitada em julgado.

Sobre sua sistemática de pagamento, atualmente há dois regimes vigentes: o ordinário, para entes públicos que não possuem precatórios em atraso, cujas dívidas geradas no período de um ano devem ser quitadas no ano seguinte (artigo 100, § 5º, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 114/2021); e o especial, para entes públicos que, em 25 de março de 2015, encontravam-se com precatórios atrasados e terão até 31 dezembro de 2029 para quitar todos os débitos, incluindo os novos precatórios (artigo 101, *caput*, do ADCT, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 109/2021), sendo esta última a situação do Estado de São Paulo.

Para que não se repita tudo o que já foi dito anteriormente acerca do arcabouço normativo regedor dos precatórios e suas reiteradas mudanças legislativas, remete-se, nesta oportunidade, ao histórico traçado por ocasião do parecer ministerial pretérito, apresentado por ocasião da análise das contas de 2023 do Governo do Estado, tratadas nos autos do TC-5272.989.23-7, valendo registrar que as últimas alterações no texto constitucional no tocante à matéria continuam sendo as trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 113 e 114, ambas de 2021.

Dito isso, cumpre rememorar que na análise ministerial do exercício precedente os principais pontos de destaque foram: ausência de apresentação de Plano de Pagamento (em desconformidade com o artigo 101, *caput*, *in fine*, do ADCT); utilização de recursos extraorçamentários (em contrariedade ao artigo 64, § 2º, da Resolução CNJ nº 303/2019) e falhas contábeis e de planejamento, dentre as quais ressalta-se a insuficiência de previsão de recursos necessários para quitação dos débitos até 2029.

Especificamente no que tange ao exercício sob análise, além de ter sido apresentado Plano de Pagamento, o que, por decorrência, afasta a proibição de utilização de recursos outros que não os orçamentários, a Fiscalização informa que os controles apresentados estavam com

saldos alinhados, e que não foram identificadas divergências entre o estoque de precatórios controlado pelo TJSP e aquele indicado pela PGE, restando, assim, cumprida determinação presente no parecer prévio sobre as contas do exercício anterior.

Entretanto, apesar dessas medidas saneadoras, e sem embargo de outras falhas contábeis identificadas pela diligente Fiscalização e que também merecem correção – tais como nomenclatura e classificação das contas em desconformidade com as normas estabelecidas no PCASP, bem assim inadequada segregação do passivo –, ao ver do Ministério Público de Contas, aspecto preocupante que continua a incidir é a **escassez de recursos reservados para a completa quitação dos débitos até 2029**, em inobservância à sistemática de amortização constitucionalmente imposta.

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

Ainda que a destinação de recursos para tal finalidade tenha aumentado (de 2,65% da RCL em 2024 para 3,24% da RCL em 2025), o montante que vem sendo reservado é insuficiente para quitar o saldo previsto para 2029, equivalente a R\$ 50,4 bilhões.

Conforme apurou a DCG, no Orçamento do Estado para o exercício 2024 (Lei nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023, página 487), consta para pagamento de precatórios o valor de R\$ 10.304 milhões, quantia que, nas palavras da Fiscalização, “[...] além de não ser suficiente para a eliminação do estoque de Precatórios até o prazo estabelecido na Constituição, também é insuficiente para manter o patamar atual de Precatórios, restando dessa forma prejudicada a diretriz constitucional de “em percentual suficiente para a quitação de seus débitos”.

Ou seja, considerando o ritmo de aportes, caso não haja alteração na regra constitucional, existe o risco de inadimplemento por parte da Administração, o que, dada a relevância do tema no contexto dos demonstrativos anuais, poderá influenciar de maneira sensível a apreciação das contas relativas ao exercício de 2029.

É dizer, o Governo Estadual conta com menos de 5 anos para ajustar seu orçamento e passar a amortizar seus débitos decorrentes de precatórios de forma efetiva, apta a alcançar a quitação plena dentro do limite temporal constitucionalmente estabelecido.

Daí porque, embora apropriada a proposta de recomendação alvitrada pela Fiscalização, **no sentido de que o Governo Estadual deflagre estudos para incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios**, a mesma revela-se incapaz de, isoladamente, sanar a insuficiência atualmente verificada, **sendo forçoso que tais estudos venham acompanhados de medidas concretas**, coordenadas a partir de uma opção administrativa austera, consciente da exiguidade do prazo, da vultuosidade das quantias envolvidas e das consequências de um indesejável inadimplemento.

Noutro norte, cumpre abordar análise relevante que foi deflagrada no decorrer de 2024 por iniciativa deste órgão ministerial, mais especificamente por sua 3ª Procuradoria de Contas, acerca dos **procedimentos de atualização de débitos adotados pelo Governo Estadual após o advento da EC nº 113/2021.**

Conforme bem sintetizou a Fiscalização:

Trata-se de dois processos autuados 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 primeiro deles, expediente preparatório nº TC-016837.989.24-3, foi protocolado a partir das conclusões da inspeção realizada pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), 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 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 referida 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.

Passou então o MPC à verificação da atuação da PGE, apondo que a aceitação da metodologia de capitalização composta, após a EC 113/2021 e regulamentação do CNJ, configurou “perda de uma chance” de economia ao Tesouro Estadual, em afronta ao dever de proteção do patrimônio público.

Acerca de tal iniciativa, a e. Presidência recebeu a matéria como representação, distribuindo-a ao Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2024 que, por seu turno, determinou à DCG análise em item específico de Precatórios.

A questão fulcral acerca do tema reside na ausência de aderência das rotinas de atualização monetária dos precatórios às regras introduzidas pela EC nº 113/2021, a qual passou a determinar, em seu artigo 3º, a incidência da taxa SELIC “*uma única vez, até o efetivo pagamento*”, ao passo que, por ocasião de inspeção promovida pelo CNJ junto ao TJSP, constatarem-se pagamentos – um precatório do município de São Paulo e outro, mais significativo, do DER – corrigidos pela taxa SELIC capitalizada mês a mês, gerando, só no segundo, um excedente de R\$ 41,1 milhões, o que estaria a acarretar grande prejuízo aos cofres estaduais e, portanto, a reclamar providências e responsabilização.

A dúvida residiria em como aplicar a taxa SELIC para fins de correção monetária, isto é, se de forma simples ou composta, destacando-se que informações prestadas por TJSP e PGE afirmaram inexistir uma diretriz formal explícita, daí porque optaram pela forma capitalizada, que seria a utilizada pela “Calculadora do Branco Central”.

Segundo a Fiscalização, entretanto, “*aplicar a SELIC de forma composta conduz ao anatocismo vedado pela Súmula 121 do STF, resultando na majoração artificial do débito, cuja única exceção, através da súmula 596, são as operações contratuais tratadas pela Lei da Usura*”, de modo que “*a aplicação capitalizada da SELIC nos precatórios configurou interpretação, cujo suporte normativo (jurídico, matemático ou econômico/financeiro) não foi localizado, e produziu efeitos econômicos prejudiciais aos entes públicos paulistas (Estado e municípios), devedores dos precatórios pagos no período em questão*”, rematando que “*a*

prática de capitalização da SELIC, com juros sobre juros mensais, revelou-se a mais onerosa dentre as opções disponíveis”.

Ao ver do MPC, incontroverso que a solução adotada foi prejudicial ao erário.

Tanto é assim que, por ocasião de esclarecimentos prestados à Fiscalização da Casa, a DEPRE, ainda que indiretamente, reconheceu o desacerto da metodologia que vinha sendo praticada, ao informar que, a partir de maio/2024, passou a utilizar nova sistemática de atualização, por meio da somatória de taxas mensais da SELIC aplicada uma única vez.

Demais disso, conforme ressaltado pela Fiscalização, a própria DEPRE indicou interpretação do STJ no sentido de que, quando a SELIC é o índice de correção, ela deve incidir de forma simples, pois já engloba correção monetária e juros (v.g., EDcl no REsp 1.269.051/PR), não se vislumbrando, diante de tal entendimento, porque adotou-se solução diversa até então.

No mais, não surpreende a alegação de que não teria havido, por parte de credores e devedores, qualquer insurgência quanto à metodologia antes utilizada, afinal, credores jamais contestariam sistemática que lhes era mais favorável; já os entes públicos devedores, conforme bem anotado pela Fiscalização, tiveram realçada sua inércia ao não questionar ou conferir os valores que lhes eram incorretamente imputados.

Já quanto ao sustentado pela PGE, aduzindo que na ausência de orientação clara do CNJ sobre o sentido da expressão *“acumulado mensalmente”*, constante da EC nº 113/2021, a prática adotada refletia interpretação razoável, a equipe responsável da DCG foi enfática: *“Esta fiscalização não localizou tais respaldos ou interpretações razoáveis que orientassem a adoção de capitalização (juros compostos) para a acumulação da taxa SELIC”*.

Tem-se, portanto, que, diante de tais circunstâncias, a forma pela qual foram conduzidas as atualizações monetárias dos precatórios pagos no período em destaque, de fato, onerou indevidamente os cofres públicos estaduais.

Nesse sentido, a Fiscalização da Casa promoveu cálculos buscando demonstrar a discrepância entre a aplicação de juros compostos mensalmente e a utilização do método correto, com SELIC acumulada linearmente, identificando, no período de janeiro/2022 a abril/2024, uma diferença de R\$ 364.103.849,45 pagos a maior.

Ante os achados da inspeção, não há como o controle externo deixar de interceder. Não obstante, sob o aspecto processual, ainda que a matéria tenha sido concentrada e instruída nos presentes autos, que cuidam das contas de 2024 do Governo Estadual, de rigor reconhecer que seus impactos transcendem os presentes demonstrativos, seja porque grande parte dos valores se refere a exercícios anteriores (inclusive, antes mesmo de iniciada a gestão do atual Chefe do Executivo), seja porque, dada sua natureza, a conjuntura verificada indica que seu enfrentamento melhor se desenvolveria nas contas da Procuradoria Geral do Estado.

Afinal, tal como consignado na inicial que deu origem à representação ministerial deflagrada da instrução da matéria:

Nos termos do exposto, esta representação se volta ao reconhecimento por esse colendo Tribunal de Contas de que a egrégia Procuradoria Geral do Estado incorreu em omissão, por não haver defendido, embora legitimada e havendo interesse processual para tanto, a posição jurídica de que, nos pagamentos de créditos inscritos em precatórios ou requisições de pequeno valor de responsabilidade do Estado de São Paulo ou das entidades representadas pela PGE, a aplicação da SELIC deveria se dar de forma simples, no sentido de que o índice, aferido pela soma dos percentuais mensais registrados de dezembro de 2021 até a data do depósito, incidisse uma única vez sobre o valor inicial. (G.n.).

Ainda, conforme constou daquela peça:

Por não contemplar o ordenamento jurídico nacional o cômputo mensalmente capitalizado dos índices da SELIC no pagamento do crédito inscrito em requisitórios, cabia à egrégia Procuradoria Geral do Estado ter impugnado os cálculos que lhe eram apresentados, ter contestado as tabelas de atualização de que fazia uso a DEPRE/TJSP, e, em sendo rejeitados seus pleitos, buscado as Cortes Superiores com vistas a isonômico tratamento jurisprudencial. (G.n.).

Desse modo, diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas encampa a proposta da Fiscalização e pugna por **expedição de determinação, não só ao Governo do Estado, mas também ao TJSP e, sobretudo, à PGE, para que sejam adotadas, em conjunto, medidas voltadas à recomposição dos cofres públicos, bem assim ações**

corretivas e preventivas necessárias para impedir novas ocorrências da espécie, inclusive com atuação mais incisiva dos correspondentes órgãos de controle interno, sem embargo das responsabilizações administrativas que se mostrarem cabíveis no âmbito de cada órgão ou Poder.



BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITAS



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Benefícios Fiscais e Renúncia de Receitas

Conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, a renúncia de receita compreende atos de 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 (artigo 14, § 1º, da LRF).

Embora não representem despesas propriamente ditas, as renúncias devem ser tratadas como gastos públicos⁶⁶, uma vez que são utilizadas como alternativa à alocação direta de recursos via orçamento público, com o intuito de alcançar objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional, sendo crucial sua transparência, acompanhamento e avaliação.

Não sem razão, a partir de 2017⁶⁷ essa e. Corte de Contas passou a fiscalizar o assunto no âmbito das contas do governador, constatando, desde então, expressivos achados de auditoria, como a concessão de benefícios por mero decreto ou sem autorização do CONFAZ, desrespeito aos requisitos impostos pela LRF e insuficiente controle sobre os benefícios concedidos⁶⁸.

Para a superação dos apontamentos verificados, o parecer prévio emitido pelo TCESP à época determinou ao Poder Executivo que remetesse, no prazo de 90 dias, **Plano de Ação**, “com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado”. O documento também deveria conter “cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais”⁶⁹.

⁶⁶ Neste sentido: “É preciso ter em mente que a renúncia de receita, em verdade, equivale a um gasto público (tax expenditure), uma vez que, em último grau, acarreta efeitos muito análogos ao de uma despesa pública. A diferença, em suma, reside no momento em que o tesouro público é afetado. No caso da despesa, é ex post, isso é, recursos que antes adentraram nos cofres estatais saem. Na hipótese de renúncia, é ex ante, ou seja, a arrecadação não é plena em vista da renúncia operada. Porém, ao final, em ambos os casos há uma diminuição da capacidade financeira do Estado.” MARTINS, Marcelo Guerra. *Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE, Belo Horizonte, ano 2, nº 2, p.51-69, set. 2012/fev. 2013.

⁶⁷ A inclusão da temática “renúncia de receitas” no contexto das contas do governador partiu de proposta deste Ministério Público de Contas, no TC-40471/026/15, que foi acatada pelo Pleno do TCESP.

⁶⁸ Fls. 228/235 do relatório DCG no TC-3546.989.17-9. Relatórios da DCG disponíveis em: <https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais#contas-anuais-1>.

⁶⁹ Foram expedidas, ainda, seis recomendações relacionadas às renúncias de receitas (TC-3546.989.17-9, evento 90.1).

O Plano então apresentado pelo Estado previu, inicialmente, que as providências seriam cumpridas até 2019, sendo que houve sucessivas revisões de prazos e de ações, com consequências negativas para o cumprimento do cronograma. Consequentemente, a maior parte das desconformidades continuou a ser observada nos anos seguintes, notadamente a **falta de transparência em torno dos benefícios concedidos** e o **desrespeito às premissas da LRF**.

Em 2024, especificamente, a DCG anotou que “o Plano de Ação, em sua forma vigente, ainda possui pendências a serem implementadas”, conforme sintetizado no quadro a seguir:

Quadro 17 - Itens do Plano de Ação

Item do plano de ação	Ação	Análise TCE SP
1	Normalização das etapas de avaliação e monitoramento de benefícios tributários	Ausência de normatização que estabeleça responsabilidades específicas e critérios claros para a avaliação “ex ante” e “ex post” dos benefícios tributários, alinhados com políticas públicas de fomento, defesa do mercado paulista ou outro critério que justifique a concessão do benefício fiscal.
3	Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração de benefícios fiscais fluídos por modalidade de renúncia, por tributo, por setor econômico e por contribuinte	Ausência de sistemas que mensurem todos os tipos de benefícios fiscais concedidos, incluindo aqueles aplicados ao longo do processo produtivo, não apenas ao final da cadeia. Necessário fluxo que permita a mensuração de benefícios fiscais fluídos por contribuintes, para uma análise de retornos / contrapartidas de quem foi beneficiado pela redução da carga tributária.
4	Avaliação pelo sistema de controle interno	Ausência de avaliação abrangente pelo Sistema de Controle Interno Central, cobrindo todas as fases do processo de renúncia de receitas, incluindo estimativa, controle, mensuração e efetividade.
6	Justificativas e medidas de compensação para manutenção do crédito do ICMS em mercadorias que gozam de benefícios fiscais	A administração tributária do GESP não tem apresentado medidas de compensação que atendam à LRF e representem efetivo aumento da receita, já implementado, no momento de concessão do novo benefício.
7	Diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade da eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas	Ausência de estudos “ex post” que conectem as avaliações iniciais “ex ante” (diagnóstico, objetivos, interesse público) com os resultados alcançados, demonstrando a efetividade das renúncias de receitas (monitoramento e avaliação).
9	Aperfeiçoamento da metodologia de estimativa da renúncia fiscal e medidas de compensação	Medidas de compensação apresentadas ainda não são adequadas ao que dispõe a LRF. Compatibilidade entre LRF e PLGA ainda não é devidamente demonstrada.

Fonte: Plano de Ação 2017 (Anexo C.2) e reprogramações apresentadas em 2022 (Anexo C.5) e (Anexo C.6) e resultados das análises e testes realizados pela fiscalização.

Fonte: reproduzido do relatório de auditoria.

Nesse horizonte, reforça-se que, embora os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal acerca das contas governamentais de 2018 a 2023 tenham sido favoráveis, as falhas ligadas às renúncias de receitas foram sempre incluídas no campo das ressalvas.

Ao todo, o **Tribunal emitiu 54 determinações e 68 recomendações** no período⁷⁰, fruto da cautela que era de se esperar diante do significativo volume de recursos envolvidos nesse típico de política pública.

Embora 2024 tenha sido marcado pela redução no quantitativo de benefícios fiscais vigentes, de 267 para 240⁷¹, depreende-se que as renúncias seguem em ritmo de crescimento: a estimativa média da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) para 2025 é de R\$ 71,55 bilhões de reais, crescendo para R\$ 75,84 bilhões em 2026, e alcançando R\$ 80,53 bilhões em 2027.

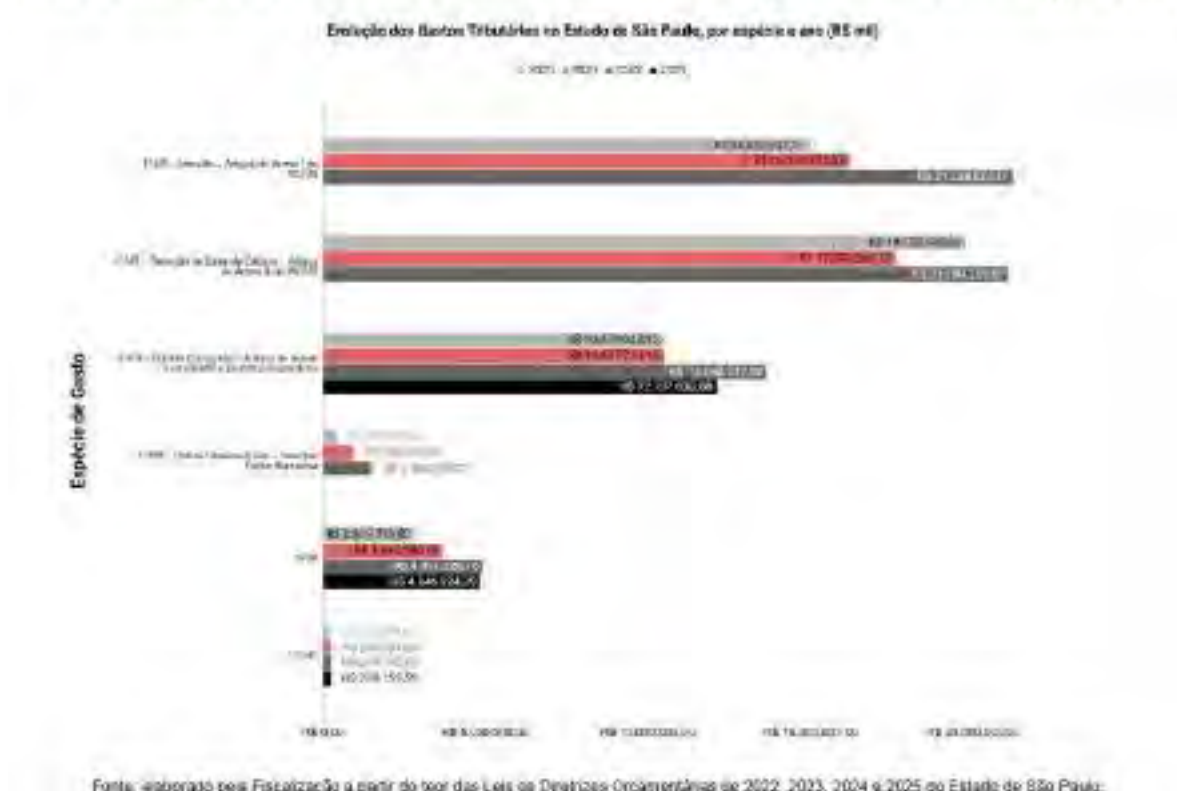
Esses valores representam uma **taxa média de crescimento anual de aproximadamente 6,09%, superior à taxa média de crescimento da receita** (projetada em 5,54% no mesmo período) sendo necessário, portanto, cautela ante eventual reflexo no atingimento das metas fiscais.

A confirmar esse cenário, a auditoria demonstrou a evolução dos gastos tributários **relacionados às renúncias fruídas** no Estado de São Paulo ao longo dos anos de 2020 a 2023 (disponíveis nas LDOs de 2022 a 2025), com destaque para as isenções, reduções de base de cálculo e outras desonerações do ICMS, senão vejamos:

⁷⁰ Conforme detalhamento realizado pela DCG nas Contas de 2021 (TC-4345.989.21-4, evento 59.3, pág. 7), conjugado com as disposições do Parecer Prévio daquele mesmo ano (TC-4345.989.21-4, evento 169.1) e com as disposições do Parecer Prévio sobre as contas de 2022 (TC-5128.989.22-5, evento 230) e 2023 (TC-5272.989.23-7, evento 145.1).

⁷¹ A redução do quantitativo de benefícios fiscais vigentes em 2024, de 267 para 240, foi atribuída o programa "São Paulo na Direção Certa" (Decreto nº 68.538, de 22/05/2024), que, ao promover uma reavaliação, eliminou benefícios fiscais considerados obsoletos ou de baixa efetividade.

Gráfico 29 - Evolução dos Gastos Tributários fruidos no Estado de São Paulo, por modalidade de benefício, por exercício



Fonte: reproduzido do relatório de auditoria.

Para além do impacto nas metas fiscais, as renúncias de receitas (notadamente as relacionadas ao ICMS) influenciam diretamente no montante nas transferências constitucionais devidas aos Municípios (reduzindo, por exemplo, os montantes de aplicação mínima em educação e saúde), o que reforça a necessidade de criteriosa avaliação quanto à sua implementação.

Ocorre que, apesar das orientações desta e. Corte (contas de 2018⁷², 2019⁷³ e 2020⁷⁴), **manteve-se a prática de introduzir tais benefícios por meio de decretos executivos, em vez de lei específica**, contrariando o disposto no artigo 150, § 6º, da CF/1988⁷⁵.

O fundamento utilizado para tanto é a Lei Estadual nº 17.293/2021 que, visando suprir a exigência de lei para internalização das desonerações tributárias autorizadas por convênios no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, implantou um modelo de convalidação legislativa para novos benefícios fiscais e financeiro-fiscais relacionados ao ICMS, *in verbis*:

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. (grifou-se)

Em suma, a norma estabelece que os decretos executivos com aquele teor devem ser submetidos ao crivo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP),

⁷² 2 - DETERMINAÇÕES:

- 2.2 - À Secretaria da Fazenda e Planejamento:

[...]

Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:

1 - Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea g do inciso XII do art. 155 da CF/88 c.c. Lei Complementar nº 24/1975 e § 6º do art. 150 da CF/88) (TC-006453.989.18-8, evento 263.1, fls. 03/04).

⁷³ DETERMINAÇÕES POR CONTA DAS RESSALVAS:

À Secretaria da Fazenda e Planejamento, para que:

1. Demonstre que a concessão de Benefícios Fiscais cumpre com os seguintes requisitos mínimos:

1.1. Que a desoneração fiscal está respaldada e adequada aos termos do Convênio da CONFAZ e, além disso, internalizada na ordem jurídica estadual mediante lei em sentido estrito (alínea “g”, do inciso XII, do art. 155 da CF/88 c.c. a Lei Complementar nº 24/1975 e o § 6º, do art. 150 da CF/88), consoante entendimento definido pelo E. STF (TC-002347.989.19-6, evento 219.1, fls. 02/03).

⁷⁴ DETERMINAÇÕES DECORRENTES DAS RESSALVAS:

Ao Governo do Estado de São Paulo, para que:

[...]

7. Abstenha-se de conceder benefícios tributários por meio de Decreto, dando pleno atendimento ao princípio da Reserva Legal e aos julgados desta Corte de Contas e STF; (TC-5866.989.20-5, evento 513.1, fl. 02).

⁷⁵ CF/1988, art. 150, § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

entretanto, o ponto central está na hipótese de aprovação tácita: caso o Poder Legislativo não se manifeste no prazo legal assinalado, fica o Poder Executivo autorizado a implementar os convênios aprovados no Confaz.

No entendimento da DCG, esse mecanismo é de **constitucionalidade duvidosa**, na medida em que contraria a noção de “*lei específica*” constante do artigo 150, § 6º da Constituição Federal de 1988 e tampouco se traduz em produto do processo legislativo tradicional (mas, ao contrário, decorre da sua ausência).

A esse respeito, por questão de economia processual, o Ministério Público de Contas reafirma o posicionamento já exarado nas contas governamentais de 2022 (TC-5128.989.22-8, evento 125) e 2023 (TC-5272.989.23-7, evento 82), no sentido de não acolher a sistemática estabelecida no artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020, sob dois argumentos principais.

Primeiro porque, como referido pela DCG, o mecanismo de validação legislativa engendrado pelo artigo 23, § 2º da Lei Estadual nº 17.293/2020 contraria o disposto no artigo 150, § 6º, da CF/88 (reproduzido no artigo 163, § 6º, da Constituição Estadual); segundo porque a lógica adotada subverte as normas do processo legislativo (arts. 59 a 69 da CF/88), as quais, consoante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), são de reprodução obrigatória pelos demais entes federados:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, § 12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. **O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria.** 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 1301031 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 18-08-2021 PUBLIC 19-08-2021)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR.

NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento públicos, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de COVID-19. 3. Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispões em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. **As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie.** Precedentes. 6. Medida cautelar deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019). 7. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida cautelar o dia 1º de agosto de 2019, data de entrada em vigor da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), do Estado de Roraima.

(ADI 6308 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.203/2010 DO ESTADO DE ALAGOAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE LICENÇA PARA OS POLICIAIS E BOMBEIROS MILITARES ESTADUAIS EM RAZÃO DO DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA A ELABORAÇÃO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE REGIME JURÍDICO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES MILITARES ESTADUAIS (ARTIGO 61, § 1º, II, A, C E F, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. **1. A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes.** Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637,

rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 2. A iniciativa das leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, bem como sobre a remuneração dos servidores civis e militares da administração direta e autárquica estadual, compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz do artigo 61, § 1º, II, a, c, e f, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.295, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 5/8/2011; ADI 3.930, rel. min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 23/10/2009; e ADI 3.555, rel. min. Cezar Peluso, Plenário, DJe de 8/5/2009. 3. In casu, a Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas, de origem parlamentar, ao instituir modalidade de licença para os policiais e bombeiros militares estaduais em razão do desempenho de mandato classista, usurpou a iniciativa do chefe do Poder Executivo para a elaboração de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração dos servidores militares estaduais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.203/2010 do Estado de Alagoas. (ADI 4648, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 13-09-2019 PUBLIC 16-09-2019)

Por outro lado, **não há que se cogitar irregularidade quando os decretos executivos são expressamente aprovados pelo Poder Legislativo.**

No entanto, tomando como base o exercício de 2024, dos 18 atos citados pela Unidade Técnica, apenas o Decreto nº 68.557/2024 teve o consentimento expresso da ALESP (Decreto Legislativo nº 2.549/2024), a demonstrar que o modelo concebido pelo artigo 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 tem baixa efetividade para conferir legalidade à política executiva de renúncia de receitas.

Nessa conjuntura, considerando que até o momento não há decisão judicial específica e definitiva acerca da (in)constitucionalidade da norma, nada obsta que, ao examinar o caso concreto, esta Corte de Contas afaste incidentalmente (artigo 81 da LOTCESP e arts. 125 e 126 do Regimento Interno) a aludida sistemática de aprovação legislativa tácita, com o fim de impugnar os normativos que se encontrem em desacordo com a legislação de regência.

Paralelamente a isso, por razões de segurança jurídica, adequado que se represente ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça, para que averigue a existência dos pressupostos necessários ao ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do artigo 23, § 2º da Lei Estadual nº 17.293/2020.

Continuando o exame do presente tópico, para além da inobservância ao princípio da reserva legal, depreende-se que o Decreto nº 68.246/2023 e o Decreto nº 68.557/2024 não observaram os **requisitos de responsabilidade fiscal**.

Isso porque, em ambos, indicou-se que a estimativa de renúncia de receitas estaria amparada por medida de compensação resultante de decisão de governo de não conceder alguns benefícios indicados no demonstrativo que acompanhou a proposta orçamentária. O Estado alega que tal circunstância deu margem a um “espaço fiscal” apto a concessão de outros benefícios, desde que a renúncia total não exceda o montante inicialmente previsto.

Contudo, tal prática não encontra guarida no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que as medidas de compensação devem ser provenientes de aumentos efetivos de receita ou criação de novas fontes, e não apenas decorrentes de ajustes de estimativas orçamentárias decorrentes da não concessão de benefícios anteriores.

Como bem frisou a Unidade Técnica, *“o não aproveitamento de um benefício fiscal previamente previsto não constitui, por si só, aumento de receita — apenas evita uma renúncia projetada —, e tampouco pode ser tratado como instrumento legítimo para justificar nova renúncia sem previsão legal e sem a devida autorização legislativa [...]”*.

A propósito, consoante já sinalizado pela Corte Suprema, *“a concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e de previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT”* (grifou-se) (ADI 7.374, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 3/10/2023)⁷⁶.

Aliás, recentemente o Plenário do STF reiterou esse entendimento ao referendar uma medida cautelar na ADI 7.728, sob o seguinte fundamento:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. LEI 1.983/2024 DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DE IPVA. AUTOMÓVEIS ELÉTRICOS, HÍBRIDOS, HÍBRIDOS *PLUG-IN* E A HIDROGÊNIO. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO

⁷⁶ Acrescenta-se, por oportuno, que a concessão de benefício fiscal sem a estrita observância das formalidades legais ou regulamentares à espécie, por força da Lei nº 14.230/2021, passou a ser enquadrada, em tese, como espécie de ato de improbidade administrativa, nos termos do inciso VII do artigo 10 da Lei nº 8.429/98, sendo de rigor o aperfeiçoamento da governança administrativa em torno da matéria.

ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.
MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

[...]

Em relação ao caso sob análise, registro que a EC 95/2016, embora tendo por principal escopo a instituição de regime fiscal aplicável à União, incluiu no art. 113 no ADCT um requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais.

Esse requisito, por expressar regra de processo legislativo e concretizar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

De fato, a obrigatoriedade de instrução da proposta legislativa de concessão de benefício fiscal com a adequada estimativa do impacto financeiro e orçamentário, já constante do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, foi incorporada ao texto constitucional pela EC 95/2016, ao incluir o art. 113 no ADCT, estabelecendo exigência semelhante.

Tratando especificamente sobre renúncias fiscais, o processo legislativo sobre medidas de impacto fiscal deve ser pautado pela observância de duas condições: (a) a inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; ou (b) a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo. Incentiva-se, assim, a decisão sobre benefícios tributários na arena apropriada, que é a deliberação sobre o orçamento, quando o custo-benefício poderá ser melhor ponderado. (grifou-se) (ADI 7.374, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 21/02/2025)

Falando em **procedimento administrativo de concessão**, a Fiscalização do TCESP atestou que o Poder Executivo continua deficiente na rotina de avaliação prévia de novos benefícios fiscais. Ressente-se a Unidade Técnica de que a “*análise ‘ex-ante’ permanece predominantemente focada em aspectos procedimentais e burocráticos*”, sem demonstrar, de forma clara, o interesse público envolvido na concessão, notadamente o retorno econômico ou social, como geração de empregos, estímulo a investimentos regionais ou fomento à inovação.

Tal fato pode resultar na concessão ou manutenção de benefícios fiscais desprovidos de critérios claros de necessidade, comprometendo a eficiência do gasto público e dificultando a comprovação de que as renúncias fiscais estão, realmente, alinhadas aos objetivos públicos e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em tempo, é relevante que o governo estadual reveja sua **estratégia de controle em torno das renúncias fiscais já implementadas**, com vistas a regularizar e evitar desconformidades como as relatadas a seguir:

a) fruição indevida do benefício fiscal de crédito outorgado, notadamente por empresas cuja atividade-fim não guarda correlação lógico-jurídica com o benefício;

b) existência de, pelo menos, 3.138 empresas que, mesmo inscritas no Cadin, usufruíram de benefícios fiscais, contrariando o disposto no artigo 6º, IV e § 1º da Lei nº 12.799/2008;

c) existência de 5 empresas impedidas judicialmente de receber benefícios ou incentivos fiscais, consoante relação de apenados divulgada pelo TCESP;

d) existência de empresas que, mesmo inscritas na Dívida Ativa estadual, usufruíram de benefícios fiscais (dentre os 50 maiores beneficiários de renúncias fiscais, ao menos 31 deles têm débitos inscritos no sistema de Dívida Ativa do Estado, sendo que 4 estão entre os 500 maiores devedores); e

e) concentração de benefícios em reduzida parcela dos contribuintes, a sugerir que as políticas de incentivo fiscal, a despeito de eventualmente fomentarem investimentos em setores-chave, podem também estar reforçando disparidades econômicas existentes (**90,01%** dos valores das renúncias, ou seja, **R\$ 33,1 bilhões**, estão distribuídos **apenas entre 4.543 beneficiários**, ou seja, 2,53% do total de beneficiários registrados; por outro lado, os **50 maiores beneficiários** respondem por **32,54%** do todo, ou seja R\$ 11,9 bilhões, sendo a média de valores dentre estes, equivalente a **R\$ 239,7 milhões**, algo em torno de **1.168,92%** acima da média geral).

Ainda nesse contexto, depreende-se a necessidade de aperfeiçoamento no **processo de mensuração da renúncia de receita fruída**.

Consoante o afirmado pela DCG, nada obstante a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) exibir uma infraestrutura tecnológica avançada e um time de profissionais altamente qualificados, a conclusão sobre a mensuração da renúncia de receitas segue com defasagem temporal de 2 anos.

O atraso na disponibilização dos dados sobre renúncias fiscais resulta em diversas consequências práticas, sendo uma delas a perda de oportunidade para que os dados tenham impacto real e imediato no planejamento governamental e na tomada de decisões, além de prejudicar o debate público sobre a eficácia das políticas fiscais, inclusive a avaliação tempestiva por parte dos órgãos de controle, em especial do Tribunal de Contas do Estado.

Por outro lado, a auditoria também registrou que a metodologia de mensuração da renúncia fiscal, adotada pela Secretaria da Fazenda e do Planejamento, considera apenas os benefícios fiscais de final de cadeia (que não implicam em renúncia, mas representam benefício econômico em poder de particulares), desconsiderando, em regra, os benefícios fiscais concedidos nos elos

intermediários. Alertou-se, contudo, que essa sistemática acarreta consequências para a governança tributária estadual, entre as quais:

a) subavaliação significativa do montante real das renúncias fiscais, dado que os benefícios usufruídos em etapas intermediárias não integram os demonstrativos exigidos pelo artigo 163, § 6º da Constituição Estadual e pelo artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), afetando negativamente a transparência e a integridade das informações apresentadas;

b) prejuízo para a rastreabilidade e individualização dos gastos tributários por contribuinte, impedindo a constituição de uma base completa e tempestiva que permita atender às disposições introduzidas pela Lei Complementar nº 214/2025, especialmente nos artigos 389 a 405, referentes ao monitoramento econômico dos benefícios e ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais do ICMS previsto para vigorar entre 2029 e 2032; e

c) impossibilidade de apurar quem são os beneficiários de início ou meio da cadeia produtiva mais favorecidos e quais seriam os retornos socioeconômicos proporcionalmente esperados, assim como as regiões mais beneficiadas pelos incentivos fruídos.

Avançando no tema, do ponto de vista da **efetividade da política de renúncia de receitas**, apesar de a SFP ter apresentado avanços significativos na estruturação de indicadores e estudos específicos do tipo “ex-post”, a auditoria ressaltou a necessidade de a gestão estadual ampliar a abrangência e a profundidade de suas análises, desenvolvendo estudos comparativos que conectem renúncias fiscais a indicadores de impacto socioeconômico de maneira mais estruturada, como geração de empregos, arrecadação incremental ou outros benefícios mensuráveis.

Sugeriu-se, também, que as metodologias utilizadas sejam revisadas para aumentar a robustez e a confiabilidade dos resultados, bem assim, que os trabalhos da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT) sejam conduzidos de forma a incluir uma análise mais ampla e sistemática de todos os benefícios fiscais em vigor.

De igual sorte, há muito que se evoluir no tocante à **transparência ativa dos benefícios fiscais**. Em 2024, permaneceram sem divulgação os valores renunciados em favor de beneficiários de recurso público originário da renúncia de receitas tributárias. Além disso, a

Lei de Diretrizes Orçamentárias oculta a renúncia de receitas quando o número de contribuintes de um determinado setor é inferior a 5.

Em tempo, malgrado a publicação de informações sobre renúncias de receitas em uma página eletrônica na *internet*, a Diretoria das Contas do Governador salientou que existem oportunidades significativas de melhoria na qualidade e quantidade dos dados disponibilizados, conforme sugestões especificadas no relatório técnico (evento 153.3, págs. 145/154).

Por fim, uma questão recorrente nas contas de 2017 a 2022 foi o não fornecimento de parte das informações solicitadas pela equipe de auditoria sob a **alegação de sigilo fiscal** (artigo 198 do Código Tributário Nacional – CTN), o que em muito comprometia a atividade fiscalizatória do controle externo.

Entre idas e vindas⁷⁷, **nas contas de 2023** finalmente houve consenso sobre a estruturação e o meio físico de envio das informações entendidas como sigilosas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, permitindo, assim, que a auditoria definisse o escopo dos trabalhos sem limitações quanto à fonte de informação.

Sem embargo, a Fiscalização aponta que parte das informações antes negadas passaram a ser fornecidas sob forma de “transferência de sigilo”, como se estivessem submetidas a sigilo fiscal.

Embora não comprometa diretamente a atividade fiscalizatória do Tribunal, tal condição contraria o quanto estabelecido no artigo 198, caput e § 3º, IV do Código Tributário Nacional:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

[...]

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

[...]

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

⁷⁷ Conforme histórico detalhado por este MPC nas Contas de 2022 (TC-5128.989.22-5, evento 125.1).

Além do mais, acaba-se por limitar a divulgação dos dados coletados e, consequentemente, **restringir o conhecimento público acerca da aplicação dos recursos envolvidos**, com impacto para a controle social das renúncias de receitas⁷⁸. Em razão disso, **mostra-se oportuno a fixação de prazo à Secretaria da Fazenda e Planejamento**, para que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

Considerando que as principais fragilidades na política de renúncia de receitas não surgiram em 2024, mas resultam de questões históricas ainda não integralmente superadas, **o Ministério Público de Contas pugna que o assunto seja alçado ao campo das ressalvas**, prosseguindo-se em 2025 o monitoramento das determinações e recomendações expedidas em anos anteriores, naquilo que ainda for aplicável.

⁷⁸ Com efeito, a imposição de sigilo documental vai de encontro às disposições da Lei de Acesso à Informação (artigo 7º, incisos II e VI; artigo 8º, caput; e artigo 8º, § 3º, inciso VI, da LAI) e do Decreto Estadual nº 68.769/2024 (artigo 5º, IV).



PESSOAL



TCE-SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Pessoal** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



16.6 - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis;

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

16.10 Assegurar o **acesso público à informação** e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.



DESPESAS COM PESSOAL



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Pessoal**Despesas com Pessoal**

No exercício 2024, as despesas empenhadas do Estado de São Paulo com pessoal e encargos sociais somaram **R\$ 134.385.482 mil**, valor equivalente a **39%** do consolidado das despesas empenhadas (R\$ 345.724.836 mil, excluindo-se as despesas intraorçamentárias), conforme dados levantados pela DCG⁷⁹.

Ao contrário dos dois anos anteriores, em 2024 depreende-se uma leve diminuição na participação desses gastos no montante total da despesa do Estado. Nada obstante, deve-se ponderar que **parte** da mudança na estrutura de gastos se deve ao aumento nas despesas totais do Estado. Além do que, as **despesas nominais** com pessoal e encargos sociais vêm crescendo ano a ano, como se observa a seguir:

R\$ milhares				
Ano	2021	2022	2023	2024
Consolidado de despesas (R\$)	272.678.509	300.949.817	310.805.537	345.724.836
Pessoal e Encargos Sociais (R\$)	95.903.183	112.498.588	123.607.662	134.385.482
% sobre total de despesas	35,17%	37,38%	39,77%	38,87%

Fonte: elaborado pelo MPC com base nos dados dos relatórios da Diretoria de Contas do Governador (DCG)⁸⁰. Obs.: foram utilizados os valores nominais.

Com efeito, enquanto o consolidado de despesas teve um incremento nominal de 11,2% (6,6% em termos reais) em relação a 2023, no caso das despesas com pessoal e encargos sociais, especificamente, chegou-se a 8,7% (4,2% em termos reais), como reconhece o Governo em seu Relatório Anual⁸¹.

⁷⁹ Vide Relatório da DCG (TC-5174.989.24-4, evento 153.2, págs. 149/151).

⁸⁰ Dados de 2021 e 2022, TC-4345.989.21-4, Relatório da DCG, evento 59.1, pág. 166; dados de 2022 e 2023, TC-5272.989.23-7, evento 59.2, pág. 263; dados de 2024, TC-5174.989.24-4, evento 153.2, págs. 149/151.

⁸¹ RAGE de 2024 (evento 148.3, pág. 13): “A despesa total empenhada cresceu 11,2% em termos nominais e 6,6% em termos reais (Tabela 8). O grupo de despesa, Pessoal e Encargos Sociais continua sendo o componente mais importante da despesa, com uma participação na Despesa Total de 38,9%. No exercício em foco experimentou um crescimento nominal de 8,7% e real de 4,2% (Tabela 8). O principal fator determinante do aumento da despesa com Pessoal é a despesa com servidores ativos, que, no exercício aumentou em 10,4%, em termos nominais, e 5,8%, em termos reais. Quanto aos gastos com servidores inativos e pensionistas aumentaram 6,6% e 2,1%, quando descontado o IPCA”.



Por sua vez, adotando os critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, assim como as determinações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF⁸² (valendo-se da competência prevista no artigo 50, § 2º, da LRF⁸³) e, finalmente, as orientações do TCESP sobre a matéria⁸⁴, **a Unidade Técnica confirmou os números apresentados no Balanço Geral⁸⁵, no sentido de que a despesa líquida com pessoal do Poder Executivo totalizou R\$ 105.811.548 mil no exercício, valor equivalente a 42,19% da Receita Corrente Líquida Ajustada do exercício (R\$ 250.793.910 mil):**

Tabela 273 - Síntese do Apurado 2024, comparativo com anos anteriores

SÍNTESE DO APURADO	Em R\$ milhões					
	2022		2023		2024	
ITEM	R\$	% Evolução	R\$	% Evolução	R\$	% Evolução
Despesas com Pessoal e Reflexos ("4")	102.081	44,55%	113.814	49,62%	123.370	49,19%
- Poder Executivo	86.901	37,93%	97.009	42,29%	105.812	42,19%
- Poder Legislativo	1.944	0,85%	2.205	0,96%	1.853	0,74%
- Poder Legislativo (ALESP)	974	0,43%	1.136	0,50%	897	0,36%
- Poder Legislativo (TCESP)	970	0,42%	1.069	0,47%	956	0,36%
- Poder Judiciário	10.838	4,60%	11.841	6,16%	12.483	4,98%
- Poder Judiciário (TJ)	10.475	4,57%	11.771	5,13%	12.404	4,95%
- Poder Judiciário (TJM)	61	0,03%	70	0,03%	80	0,03%
- Ministério Público	2.700	1,18%	2.759	1,20%	3.223	1,28%

Fonte: tabela reproduzida do relatório da Unidade Técnica (evento 153.3, pág. 255).

Com base no evidenciado acima, **constata-se o atendimento dos limites por Estado e Poder estabelecidos no artigo 20, II da LRF**, em que pese a auditoria ter constatado desconformidade nos RGFs da ALESP, do TCESP e do MPSP alusiva à contabilização a menor de despesas com inativos, o que foi objeto de recomendação⁸⁶.

Vale destacar que, em 2024, o crescimento dos gastos com pessoal (9,07% em termos nominais e 4,04% em termos reais)⁸⁷ foi acompanhado de uma elevação percentual equivalente da

⁸² STN, Manual de Demonstrativos Fiscais, 14ª edição.

⁸³ LRF, art. 50, "§ 2. A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67".

⁸⁴ Em especial, a Nota Técnica SDG nº 144, de 23/07/2018.

⁸⁵ Conforme demonstrado no processo acessório "Acompanhamento de Lei de Responsabilidade Fiscal" (TC-8875.989.24-6, evento 149.2, pág. 49/51).

⁸⁶ Recomendação proposta pela Unidade Técnica no relatório de auditoria: "[...] *cuide que as despesas com inativos de outros poderes, excluídas da despesa bruta do Executivo, sejam consideradas nos demonstrativos dos respectivos poderes e consequentemente no RGF consolidado, nos moldes orientados pelo art. 20 §7º da LRF e MDF; [...]*" (evento 153.3, pág. 270).

⁸⁷ Dados de 2023: processo Acessório LRF, TC-7729.989.23-6, evento 188.2, pág.34; Dados de 2024: processo Acessório LRF, TC-8875.989.24-6, evento 149.2, pág. 49/51. Índice de atualização: TC-5174.989.24-4, Relatório da DCG, evento 153.2, pág. 151.

R\$ em milhares

Ano	2023	2024	Variação (R\$)	Variação percentual
-----	------	------	----------------	---------------------



Receita Corrente Líquida Ajustada (9,34% em termos nominais e 4,30% em termos reais)⁸⁸, o que se mostra salutar à luz da legislação fiscal.

De outro lado, tal como alertado na manifestação ministerial sobre as contas de 2022⁸⁹ e 2023⁹⁰, o MPC reforça a necessidade de contabilização (na rubrica “Outras Despesas com Pessoal”) das despesas inerentes aos **contratos de terceirização de atividade-fim da Administração Estadual** ou que constituam substituição de mão de obra, conforme artigo 18, § 1º, da LRF⁹¹ e o Manual de Demonstrativos Fiscais⁹².

Malgrado o comando encartado no artigo 18, § 1º, da LRF ser uma exigência que remonta à data de edição da norma de regência, depreende-se que, **a exemplo de exercícios financeiros anteriores**, o Relatório de Gestão Fiscal de encerramento do exercício de 2024 não contemplou registro para aquela rubrica no respectivo Anexo 1:

Despesas com pessoal – Executivo (nominais)	97.009.484	105.811.548	8.802.064	9,07%
Despesas com pessoal – Executivo (atualizadas pelo IPCA)	101.696.303	105.811.548	4.115.245	4,04%

⁸⁸ Dados de 2023: processo Acessório LRF, TC-7729.989.23-6, evento 188.2, pág.10; Dados de 2024: processo Acessório LRF, TC-8875.989.24-6, evento 149.2, pág. 14; Índice de atualização: TC-5174.989.24-4, Relatório da DCG, evento 153.2, pág. 151.

R\$ em milhares

Ano	2023	2024	Varição (R\$)	Varição percentual
RCL ajustada (nominal)	229.367.522	250.793.910	21.426.388	9,34%
RCL ajustada (atualizada pelo IPCA)	240.448.955	250.793.916	10.344.961	4,30%

⁸⁹ Contas governamentais de 2022, TC-5128.989.22-5, Parecer do MPC, evento 125.1, págs. 84 e ss.

⁹⁰ Contas governamentais de 2023, TC-5272.989.23-7, Parecer do MPC, evento 82.1, págs. 86 e ss.

⁹¹ LRF, “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” (grifou-se).

⁹² O Manual de Demonstrativos Fiscais prevê que devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF e classificadas no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) “as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal” (MDF, 14ª edição, 2025, p. 487).



[illegible]

Fonte: RGF-Poder Executivo, ref. 3º quadrimestre de 2024 (TC- 5174.989.24-4, evento 148.2, pág. 307).

Contudo, a ausência de indicação de tais valores não reflete com precisão a realidade. Para que se tenha uma ideia, por ocasião das contas de 2020, a auditoria empreendida pelo TCESP sobre o “*Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor*” revelou **em termos amostrais** que pelo menos “482 contratos (13% dos contratos selecionados por tipologias e 5% do universo total de contratos)” continham mão de obra atuando em atividade-fim de diversos órgãos e entidades da Administração estadual⁹³.

Em 2021, novamente sob amostragem⁹⁴, dentre os ajustes estaduais então vigentes (total de 8.828, em outubro/2021), 3.496 contratos (40% do total) - que totalizaram em conjunto o valor global contratual de R\$ 18.058 milhões (54% do total) -, em tese, enquadraram-se no critério do artigo 18, § 1º, da LRF na avaliação da Unidade Técnica⁹⁵.

⁹³ TC-5866.989.20-5, Relatório da DCG, evento 411.6, págs. 66/67.

⁹⁴ Conforme relatório da Fiscalização sobre as Contas governamentais de 2021, TC-4345.989.21-4, evento 59.2.

⁹⁵ Diga-se de passagem, apenas no âmbito do Departamento Estadual de Trânsito - tomado como objeto de estudo de caso no exercício em questão -, foram detectadas 9 contratações “*passíveis de conter mão de obra sendo utilizada em substituição de cargos efetivos dado que suas atividades apresentam correlações com a atividade fim da autarquia e são similares às desempenhadas pelo cargo de Oficial Estadual de Trânsito*” (TC-4345.989.21-4, relatório da Fiscalização, evento 59.2 pág. 69/85).

Ressalta-se que a ausência de controles administrativos e de registros contábeis a esse respeito, ainda em 2024, contraria recomendação do **parecer prévio sobre as contas de 2022**, expressa nos seguintes termos:

Realize estudos técnicos nos contratos que vêm sendo celebrados por seus Órgãos Estaduais e respectivas Unidades Gestoras, apurando aqueles que constituem substituição de mão de obra em atividade finalística da entidade e que, portanto, deve ser contabilizada em elemento de despesa 34 - Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

Antes disso, o **parecer prévio sobre as contas de 2021** já havia consignado **recomendação** dirigida ao Sistema de Controle Interno no sentido de que *“realize a efetiva avaliação das atividades desempenhadas por mão-de-obra envolvida nos contratos de serviços terceirizados, a fim de que seja verificada a ocorrência da hipótese estabelecida pelo art. 18, § 1º da LRF”* (TC-4345.989.21-4, evento 169.1, item 2.2.3).

Da mesma forma, o **parecer prévio sobre as contas de 2020**⁹⁶ pleiteou ao Governo Estadual um maior controle em relação às atividades objeto de terceirização, inclusive para viabilizar a adequada aferição das despesas com pessoal, senão vejamos:

RECOMENDAÇÕES:

Ao **Governo do Estado de São Paulo**, para que:
[...]

43. Relativamente à Fiscalização Operacional que analisou o **Panorama Geral da Contratação de Serviços Terceirizados e das Parcerias Firmadas com o Terceiro Setor:**

43.1. Determine à Corregedoria Geral da Administração – CGA que promova conciliações e iniciativas para aprimoramento dos controles, principalmente quanto à integridade e completude das informações constantes do Sistema Terceirizados;

43.2 Adote o Sistema Terceirizados, sob a vigilância da CGA, como sistema central e oficial de controle de todos os contratos de serviços terceirizados pactuados pelos órgãos estaduais e respectivas Unidades Gestoras;

43.3. Exija dos órgãos estaduais contratantes de serviços terceirizados a instituição efetiva de controles que possam mitigar os riscos trabalhistas, previdenciários, civis, administrativos que podem decorrer da responsabilidade objetiva e/ou subsidiária do Estado;

43.4. Encaminhe, tempestivamente, as informações pertinentes ao Sistema Audesp fase III;

A estimativa foi de que *“dos valores a serem contabilizados no elemento de despesa 3.1.90.34, entre os contratos do Detran-SP analisados nesse trabalho, [...] tal montante representaria um acréscimo nas despesas brutas com pessoal da Autarquia no valor de R\$13.492.164”*, o que se mostrou deveras significativo, na medida em que retrata a situação de uma única Entidade, afora todas as outras e demais Órgãos que integram a estrutura administrativa do Poder Executivo Estadual.

⁹⁶ Contas de 2020, Parecer Prévio, TC-5866.989.20-5, evento 513.1.

43.5. Estabeleça normatização adequada no sentido de definir as atividades-meio que podem ser terceirizadas;

43.6. Estabeleça controles que evidenciem a quantidade e o custo da mão de obra vinculada aos serviços terceirizados;

43.7. Contabilize, nas despesas com pessoal (elemento de despesa “34”), os valores contratuais pagos à mão de obra destinada à realização de atividade finalística dos órgãos públicos contratantes;

[...]

43.14. Determine aos órgãos de controle interno a adoção de metodologias fidedignas de amostragem, bem como que realizem suas atividades de forma periódica e planejada com vistas a reduzir riscos, sanar e prevenir irregularidades na gestão da elevada soma de recursos públicos transferidos ao terceiro setor e/ou destinadas ao custeio de contratos envolvendo a terceirização de serviços; [...]. (grifou-se).

Com efeito, se não adotadas providências administrativas, a tendência é a de que a situação se agrave ainda mais, uma vez que no exercício de 2024 houve crescimento de 10,4% em termos reais nos gastos com serviços terceirizados/contratos de gestão, após 1,3% em termos reais já auferidos em 2023 e de 12,9% em 2022, de acordo com os três últimos Relatórios Anuais de Governo do Estado (RAGE)⁹⁷.

Como ponto positivo, constatou-se que o governo do Estado restabeleceu a normatização do Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal derivadas da terceirização de atividades (LRF, artigo 18, § 1º), nos termos da **Portaria SO nº 10, de 24 de setembro passado**, cuja aplicação se dará a partir do início do exercício financeiro de 2025.

Em tempo, a Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE) informou que passaria a atuar com essa matéria tão logo ocorresse a *“implementação da contabilização correta das despesas com contratos de terceirização que envolvam a substituição de servidores ou empregados públicos. A CGE relata que isso ocorrerá quando as secretarias contratantes passarem a registrar essas despesas no elemento adequado”* (evento 153.3, pág. 208).

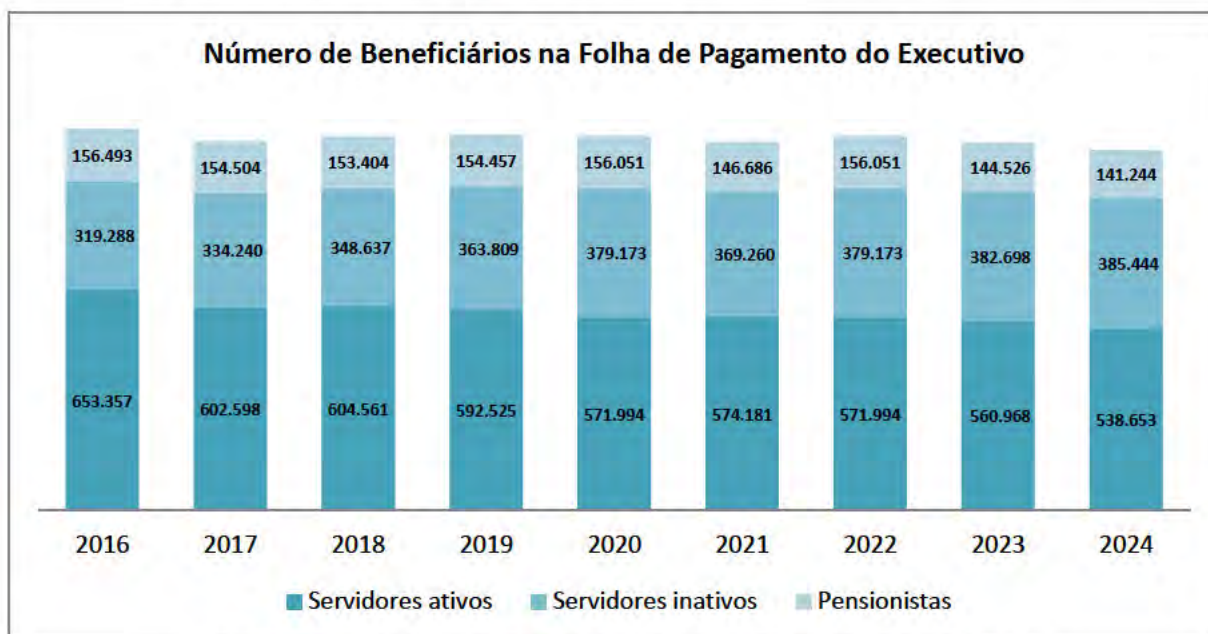
Nessa ordem de ideias, o Ministério Público de Contas acompanhará o assunto ao longo da instrução processual alusiva às contas de 2025.

Retomando a análise comparativa da área de pessoal em relação aos exercícios anteriores, agora sob a ótica quantitativa, constata-se que o número de **servidores ativos** no âmbito da administração direta e indireta, decresceu em 2024 (de 22.315 servidores, - 4%), algo também observado em relação aos **pensionistas** (decréscimo de 3.282 beneficiários, - 2,27%).

⁹⁷ RAGE de 2024, TC- 5174.989.24-4, evento 148.3, pág. 16; RAGE de 2023, TC-5272.989.23-7, evento 36.4, pág. 16; RAGE de 2022, TC-5128.989.22-5, evento 95.5, pág. 16.

Diferentemente, no caso dos **inativos**, houve crescimento no mesmo período (acréscimo de 2.746 beneficiários, + 0,71%).

Em termos gerais, depreende-se um impacto de -2,09% no total de beneficiários da folha de pagamento entre 2023 e 2024 (de 1.088.192 para 1.065.341) entre ativos, inativos e pensionistas, como demonstrado a seguir:



Fonte: elaborado pelo MPC a partir de dados dos Relatórios Anuais do Governo do Estado (RAGE)⁹⁸.

Ante o cenário de **diminuição de servidores ativos em 2024**, seguindo, aliás, uma tendência de queda que advém desde 2022, registra-se **importante análise empreendida pela Diretoria das Contas do Governador – DCG acerca das práticas (atividades ou processos) da gestão de pessoal de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual em 2024**, tendo como objetivo avaliar a aderência dessa gestão à busca de eficiência administrativa, qualidade de serviços, responsabilidade fiscal e transparência (evento 153.3, pág. 17 e ss).

⁹⁸ **Dados de 2016 a 2024** disponíveis em <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx#>. Dados de 2016: fls. 732 do RAGE 2016; dados de 2017: fls. 731 do RAGE 2017; dados de 2018: fls. 775 do RAGE 2018; dados de 2019: fls. 741/747 do RAGE 2019; dados de 2020: fls. 759/766 do RAGE; dados de 2021: fls. 817/822 do RAGE, dados de 2022: págs. 467/473 do RAGE; dados de 2023: págs. 397/403 do RAGE; dados de 2024: págs. 620/623 do RAGE.



Dentre os achados de auditoria, o MPC destaca a insuficiência de informações na gestão de pessoal, prejudicando a avaliação dos principais fatores de crescimento da folha de pagamento em 2024, com impacto no controle de despesas.

Por sua vez, reflexo da queda no número de servidores ativos em 2024, constatou-se déficit de quadro de pessoal em áreas-chave do governo, como a educação e a segurança pública, o que nos faz, mais uma vez, chamar atenção à recomendação expedida nas Contas de 2020 e reiterada nas Contas de 2022 para que o Governo do Estado:

[...] realize e divulgue estudos específicos sobre a necessidade de pessoal para cada órgão, estimando o tempo necessário de realização de concurso e treinamento, em virtude do envelhecimento e perspectiva de aposentadoria do quadro de pessoal do Poder Executivo, redimensionando, observadas as mesmas restrições, as necessidades administrativas, extinguindo os cargos excedentes e/ou atualmente desnecessários, realizando concurso público para o preenchimento de postos vagos e imprescindíveis à adequada prestação de serviços públicos.

A esse respeito, a auditoria realçou a **predominância de professores temporários na rede estadual de ensino da Seduc** (52,5% do total, superior aos 10% previsto no Plano Nacional de Educação); a **defasagem** de aproximadamente 30% **do quadro de soldado da Polícia Militar**; assim como 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, chegando a ser superior a 30% (exceto para papiloscopista e perito criminal).

Outro aspecto digno de registro é a existência de **entidades estaduais que operam exclusivamente com servidores investidos de atribuições de direção, chefia e/ou assessoramento, sem a existência de servidores subordinados**, a saber: Cia. Paulista de Securitização, Cia. Paulista de Parcerias, Agência Metropolitana da Baixada Santista, Agência Metropolitana de Campinas, Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, Agência Metropolitana de Sorocaba.

Sobre o último ponto, o cenário relatado na auditoria indica possível inobservância à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 1.041.210 SP, fixou a seguinte Tese de Repercussão Geral (Tema 1010) no tocante à criação de cargos comissionados:

EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir. (RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019)

À vista das evidências colhidas acima, depreende-se que, nada obstante a observância dos limites entabulados na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal, **o Poder Executivo tem desafios significativos a serem sanados na área de pessoal**, não apenas para efeitos do exato cumprimento da legislação de regência, mas também em prol de uma prestação mais adequada e eficiente dos serviços públicos estaduais.

Em outras palavras, o atendimento aos limites da LRF não está desassociado da prestação eficiente de serviços públicos de qualidade ao cidadão.

Por fim, **é preciso censurar a prestação de contas incompleta dos órgãos e entidades estaduais ao sistema Audesp - Fase III**, impossibilitando a identificação de desvios de função e a avaliação de adequação de quadro de pessoal (como cargos de chefia e direção sem subordinados), além de inviabilizar a totalização da folha de pagamento para efeitos de confronto com a despesa de pessoal contabilizada (valores brutos por elemento de despesa e/ou líquidos para verificação das saídas de Caixa e Equivalentes).

Cumpre-nos reforçar que omissões dessa natureza representam uma grave infração à norma de caráter regulamentar (Instruções nº 1/2024 do TCESP), ainda mais em caso de reincidência, sendo passível de multa nos termos da Lei Orgânica do TCESP (artigo 104, II e IV).



GESTÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Gestão da Previdência Social dos Servidores Públicos

A partir do exercício 2016, a Previdência passou a ser objeto de minuciosa avaliação no contexto das Contas do Governador, dados os impactos provocados nos resultados orçamentários, financeiros e patrimoniais.

Desde então, chama-se atenção para o fato de que **as receitas previdenciárias não têm sido capazes de custear as despesas pertinentes**, revelando a insustentabilidade do atual modelo de gestão do RPPS paulista.

Em 2024, o resultado previdenciário foi da ordem total de R\$ 36.438.147 mil (negativo). Comparada a 2023, a cifra indica uma elevação de 7,67% no déficit inerente ao Fundo em Repartição – SPPREV – Servidores Cíveis e de 8,54% no contexto do Sistema de Proteção Social dos Militares. Confira-se:

Resultado Previdenciário – Fundo em Repartição – SPPREV – Servidores Cíveis

R\$ milhares

	2023	2024	Δ(%)
Receita previdenciária realizada (I)	16.819.424	17.219.932	2,39%
Contribuição dos Segurados	6.027.043	6.148.319	2,01%
Contribuição Patronal	1.255.633	1.569.682	2,40%
Patronal	45.282	39.997	-11,55%
Outras Receitas Correntes	1.490.964	1.499.970	0,64%
Atenção de Bônus, Diferença e Anos	500	64	-87,30%
Despesa previdenciária liquidada (II)	38.289.717	46.336.439	5,15%
Aposentadorias	31.831.893	31.855.873	0,07%
Pensões	6.613.719	6.300.336	-4,76%
Contribuição Previdenciária do RPPS para o RPPM	144.106	180.230	25,07%
Resultado previdenciário (Déficit) (III) = (I) - (II)	-21.470.294	-29.116.507	7,67%
Resumo para observação de Insuficiência Financeira (IV)	16.017.126	21.037.437	10,82%
Saldo do Déficit após cobertura da insuficiência (V) = (III) + (IV)	-5.453.167	-7.079.069	15,31%
Resumo para observação de Insuficiência Financeira: Despesa previdenciária liquidada	-49,30%	-52,19%	5,81%
Déficit previdenciário / despesa liquidada	-26,97%	-37,51%	32,11%

Fonte: Anexo 4 do RREO do 1º trimestre de 2024 e Siga – Receita e Siga – Despesa (Itr)

Fonte: quadro demonstrativo extraído do relatório da Fiscalização.

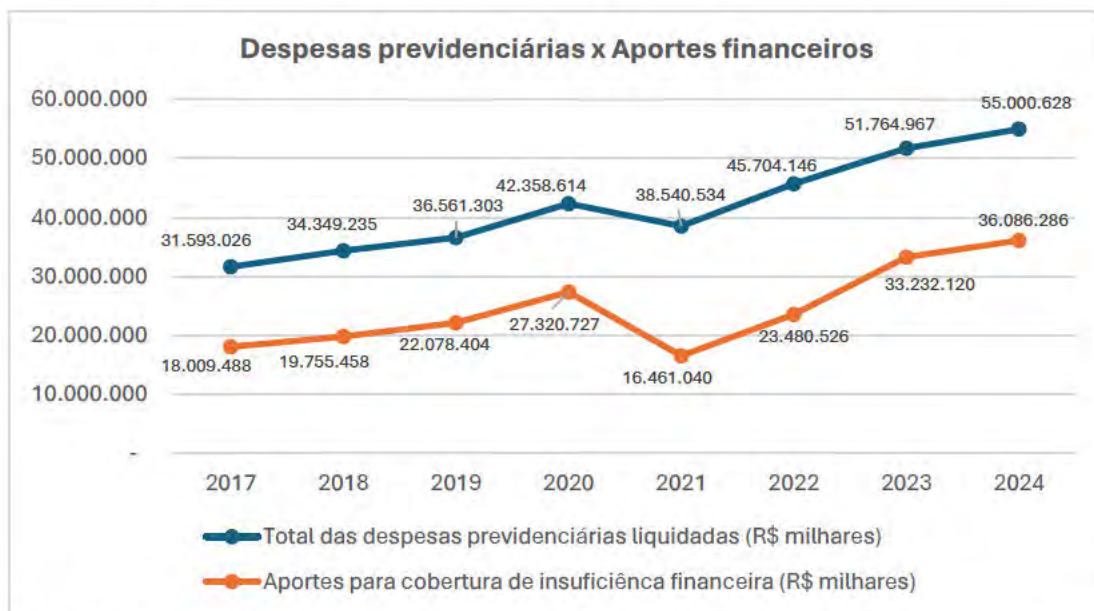
Receitas e Despesas Associadas às Pensões e aos Inativos Militares (Sistema de Proteção Social dos Militares)

	R\$ Milhares		
	2023	2024	AR %
Receitas de Contribuição dos Militares Realizadas (I)	1.202.484	1.343.448	11,33%
Contribuição sobre a remuneração dos militares ativos	727.167	799.377	9,90%
Contribuição sobre a remuneração dos militares inativos	355.147	398.621	12,24%
Contribuição sobre a remuneração dos pensionistas	120.632	141.839	18,15%
Outras contribuições	309	3.832	3418,98%
Despesas com Inativos e Pensionistas Militares liquidadas (II)	13.475.256	14.664.189	8,82%
Instituição	6.701.881	10.523.849	8,47%
Pensões	3.773.318	4.140.339	9,73%
Resultado associado às Pensões e aos Inativos Militares (III) = (I) - (II)	-12.272.782	-13.320.740	8,54%
Recursos para cobertura de insuficiência financeira (IV)	14.314.984	17.048.825	5,87%
Saldo do Déficit após cobertura da insuficiência (V) = (III) + (IV)	1.942.199	1.728.085	-11,02%
Recursos para cobertura de insuficiência financeira / Despesa previdenciária liquidada	105,48%	102,82%	-2,72%
Déficit previdenciário / despesa liquidada	91,86%	90,84%	-0,38%

Fonte: Anexo 4 do RREO do 6º bimestre de 2024 e 2023 - Receitas e Despesas com Inativos e Pensionistas Militares.

Fonte: quadro demonstrativo extraído do relatório da Fiscalização.

Para custear as despesas sem lastro em receita própria, o Governo tem lançado mão de recursos do Tesouro sob a forma de aportes financeiros em favor da São Paulo Previdência - SPPREV (leia-se: cobertura de insuficiência financeira), **em quantias cada vez mais expressivas**, tendo chegado a **R\$ 36,09 bilhões em 2024** – equivalente a **66% da despesa previdenciária total** no exercício (R\$ 55 bilhões):



Fonte: elaborado pelo MPC, sobre dados do Anexo 4 do RREO do 6º bimestre dos exercícios indicados, considerada a consolidação dos dados inerentes ao denominado "Fundo em repartição" e ao "Sistema de Proteção Social dos Militares".

Como consequência, isso pode resultar na redução da capacidade de investimento do Estado em infraestrutura e na prestação de serviços públicos de uma forma em geral, tendo em vista que a verba existente para tanto está sendo deslocada para cobrir a crescente despesa previdenciária.

A propósito, o Relatório Anual do Governo do Estado (RAGE)⁹⁹ de 2024 reconhece que *“o crescimento do número de servidores inativos é fator que continua penalizando as contas públicas paulistas apesar das inovações introduzidas precocemente em São Paulo na gestão do passivo previdenciário”* (grifou-se), a exemplo da reforma da previdência paulista.

Para que se tenha uma ideia, desde 2019 o número total de inativos e pensionistas supera o de ativos, sendo que em 2024 chegou-se ao patamar de 0,76 ativos para cada inativo em 2024, ou seja, para cada beneficiário do regime existe menos de um servidor em atividade.

Ocorre que esse cenário desvirtua a premissa do regime financeiro de repartição simples (atualmente adotada pelo Estado de São Paulo), segundo a qual os servidores ativos financiam os aposentados e pensionistas.

Segurados e assistidos – SPPREV

Quadro de segurados e assistidos – SPPREV	2024	%
Total	963.683	100,00%
Ativos	416.223	43,19%
Inativos e Pensionistas	547.460	56,81%
Aposentados por Tempo de Contribuição	404.992	42,03%
Aposentados por Idade/ Compulsória	4.889	0,51%
Aposentados por Invalidez	10.717	1,11%
Pensionistas	126.862	13,16%

Fonte: Requisição DCG-1 nº 16/2025 – item 1, Relatório da Avaliação Atuarial 2024-2025.

Fonte: quadro reproduzido do relatório da Fiscalização.

Do ponto de vista da receita previdenciária, a Unidade Técnica relacionou alguns fatores que também prejudicaram a arrecadação e, bem assim, contribuíram para o déficit financeiro, entre os quais:

⁹⁹ Disponível no evento 148.3 do TC- 5174.989.24-4 e também no endereço eletrônico <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx>. Acesso em: 07/05/2025.

- a) a edição da Lei Complementar Estadual nº 1.380/2022, que pôs fim à cobrança de contribuição em face dos inativos e pensionistas que recebem acima de 1 salário-mínimo e abaixo do teto do INSS;
- b) a ausência de lei estadual, decorrente da Lei federal nº 13.954/2019, para regulamentar a contribuição, em prol ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, incidente sobre os valores abaixo do teto do RGPS (sob a legislação em vigor, os inativos e os pensionistas militares têm um desconto fixo de 11% apenas sobre o valor que exceder o teto do RGPS); e
- c) a ineficiência na gestão dos bens imóveis titularizados pela SPPREV, os quais se encontram inutilizados ou com pendências que impedem a geração de benefícios econômicos para a Autarquia.

Por essas e outras razões, **a perspectiva é a de que a dependência do Tesouro** (seja por meio de repasses extraordinários seja por meio da vinculação de receitas ao regime previdenciário) **continue em ascensão ao longo dos próximos anos** (R\$ 38,52 bilhões em 2025 e R\$ 40,01 bilhões em 2026), até chegar a seu ápice em 2049 (R\$ 63,67 bilhões), como demonstram as estimativas mais atuais da avaliação atuarial contratada pela SPPREV:

UF: 1000

Período	Contribuições do Governo	Após tributação do Governo (*)	Contribuições dos Servidores	Total de Benefícios do Fundo	Total de Salários do Fundo com Benefícios	Diferença: Rendita - Gastos	Saldo de Caixa
2022	10.889.049	33.510.179	7.885.847	57.234.270	57.234.270	-	-
2023	10.889.729	33.512.548	7.885.844	54.759.112	54.759.112	-	-
2024	10.591.492	33.302.332	7.882.381	56.637.455	56.637.455	-	-
2025	10.235.910	33.543.799	7.882.299	54.759.499	54.759.499	-	-
2026	9.981.962	33.519.185	7.873.842	57.982.581	57.982.581	-	-
2027	9.740.227	33.417.330	7.879.538	53.094.295	53.094.295	-	-
2028	9.534.007	33.088.096	7.873.829	53.289.952	53.289.952	-	-
2029	9.367.518	33.219.646	7.865.802	53.361.563	53.361.563	-	-
2030	9.231.252	34.180.831	8.047.058	51.679.882	51.679.882	-	-
2031	9.104.591	35.455.136	8.038.220	52.583.947	52.583.947	-	-
2032	8.992.841	36.329.899	8.014.295	53.449.290	53.449.290	-	-
2033	8.897.925	36.897.139	8.047.544	54.921.899	54.921.899	-	-
2034	8.816.795	37.659.944	8.058.450	56.569.894	56.569.894	-	-
2035	8.753.075	37.419.130	8.052.401	54.230.535	54.230.535	-	-
2036	8.695.969	38.678.821	8.069.701	55.231.811	55.231.811	-	-
2037	8.647.733	39.173.829	8.038.183	56.171.294	56.171.294	-	-
2038	8.594.546	39.114.880	7.998.686	56.229.699	56.229.699	-	-
2039	8.533.038	39.958.132	7.945.632	57.534.143	57.534.143	-	-
2040	8.478.096	41.712.984	7.905.419	59.591.544	59.591.544	-	-
2041	8.420.379	41.429.148	7.900.714	57.759.840	57.759.840	-	-
2042	8.359.701	42.414.140	7.840.509	58.553.350	58.553.350	-	-
2043	8.295.376	43.044.345	7.775.094	58.990.544	58.990.544	-	-
2044	8.229.817	43.392.335	7.643.882	59.026.943	59.026.943	-	-
2045	7.968.201	43.540.036	7.586.401	59.124.336	59.124.336	-	-
2046	7.891.671	43.660.880	7.550.340	59.170.301	59.170.301	-	-
2047	7.821.349	43.629.046	7.540.035	59.200.730	59.200.730	-	-
2048	7.758.540	43.842.411	7.485.424	59.199.377	59.199.377	-	-
2049	7.610.550	43.591.734	7.432.582	57.633.636	57.633.636	-	-
2050	7.504.359	43.292.295	7.374.637	57.459.690	57.459.690	-	-
2051	7.338.035	43.774.517	7.313.681	57.827.516	57.827.516	-	-
2052	7.202.609	43.596.171	7.182.400	57.725.079	57.725.079	-	-

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial SPPRE/2024-2025, pág. 51.

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

Obs: Esses cálculos fazem parte do Relatório de Avaliação Atuarial utilizado pelo Governo Paulista na elaboração do Anexo 10 do RPPS, de acordo com a LRF, art. 33 § 1º, inciso II.

Fonte: quadro extraído do Relatório da Fiscalização.

Tratando agora da ótica atuarial, a situação tampouco é das melhores. De acordo com o Balanço Geral do Estado¹⁰⁰, São Paulo contabilizou, em 2024, um **passivo atuarial da ordem de R\$ 841 bilhões** (R\$ 840.676.110 mil), denotando uma queda de **aproximadamente 14% em relação ao apurado em 2023** (R\$ 973.831.484 mil).

Em que pese o decréscimo entre um ano e outro (fruto de uma alteração na taxa de desconto apurada em cada exercício: em 2022 de 6,18% ao ano, em 2023 de 5,49% ao ano e em 2024 de 7,44% ao ano), fato é que **o passivo atuarial continua expressivo**: o valor apurado em 2024 representa cerca de 66% do subgrupo do Passivo Não Circulante (R\$ 1.276.667.373 mil), e mais que 1,5 vezes o total do grupo do Ativo Total no Balanço Consolidado do Estado (R\$ 535.013.703 mil)¹⁰¹. Daí se vê o tamanho do esforço a ser empreendido para honrar com essa dívida no longo prazo.

Vale destacar, os desacertos em matéria de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS têm impossibilitado o Estado de São Paulo de obter a Certidão de Regularidade Previdenciária

¹⁰⁰ BGE de 2024 (evento 148.2).¹⁰¹ Dados extraídos do BGE de 2024 (evento 148.2).

– CRP¹⁰² de forma administrativa, como evidencia a consulta realizada junto ao portal do CADPREV¹⁰³:



Fonte: reprodução de certidão pública fornecida pelo Ministério da Previdência Social.



Fonte: reprodução de consulta pública perante o Ministério da Previdência Social.

¹⁰² O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é o instrumento básico de supervisão da União perante os RPPS dos estados e municípios. A emissão do CRP exige a verificação, por meio de auditorias diretas e indiretas, da conformidade em relação a diferentes aspectos relacionados às normas gerais de organização e funcionamento desses regimes, tais como: adequação da legislação local que dispõe sobre a concessão de benefícios às normas de âmbito nacional; regularidade no estabelecimento do plano de custeio e no repasse das contribuições; equilíbrio financeiro e atuarial; aplicação dos recursos segundo as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional; adoção do plano de contas e procedimentos contábeis aplicados ao setor público; utilização dos recursos exclusivamente para o pagamento dos benefícios previdenciários e despesas administrativas; prestação de informações por meio do envio de demonstrativos obrigatórios.

¹⁰³ Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/visualizarCrp2.xhtml?id=240555> em <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/extrato/extratoExterno.xhtml?cnpj=46379400000150>. Acesso em: 07/05/2025.

Aliás, de acordo com o referido sistema, pelo menos desde 2003 (portanto, há mais de 21 anos), o Estado tem obtido CRP **apenas** pela via judicial¹⁰⁴, confirmando a resistência das sucessivas gestões em se adequar à legislação de regência.

Ocorre que, em dezembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário nº 1.007.271-RG/PE¹⁰⁵ e com isso estabeleceu o **Tema de Repercussão Geral nº 968**, com a seguinte tese:

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.** (grifou-se)

Em outras palavras, esse novo contexto jurídico tende a dificultar a obtenção do CRP judicial pelo Estado de São Paulo e, conseqüentemente, penalizá-lo com a suspensão das transferências voluntárias, dos empréstimos/financiamentos e impedimento de celebrar acordos e contratos com a União, o que por si só demonstra a complexidade da situação.

Não é à toa, portanto, que desde 2018 esta Corte de Contas tem expedido **determinações e recomendações**¹⁰⁶ no sentido de que o governo estadual conceba um plano de ação consistente para equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário.

A despeito do tempo decorrido desde então, e de reiterados estudos administrativos anunciados em torno do assunto, fato é que **até o encerramento de 2024 não foram apresentadas medidas suficientes para sanar a questão**, notadamente à luz das alternativas previstas no artigo 55 da Portaria MPT nº 1.467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência:

¹⁰⁴ Disponível em:

<https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml> . Acesso em: 07/05/2025.

¹⁰⁵ Ainda não transitado em julgado, em razão da oposição de embargos de declaração ainda não julgados. Consulta realizada aos 08/05/2025.

¹⁰⁶ Parecer Prévio sobre as Contas Anuais do Governo de São Paulo: **exercício de 2018** (TC-6453.989.18-8, evento 263.1), **exercício de 2019** (TC-2347.989.19-6, evento 219.1), **exercício de 2020** (TC-5866.989.20-5, evento 513.1), **exercício de 2021** (TC-4345.989.21-4, evento 169.1), **exercício de 2022** (TC-5128.989.22-5, evento 230) e **exercício de 2023** (TC-5272.989.23-7, evento 145.1).

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)

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) (grifou-se)

Para além da ausência de um **plano de equacionamento/amortização** devidamente instituído em lei, há que se destacar a falta de implementação da **segregação de massas**.

Oportuno lembrar que estudo atuarial atualizado com o impacto financeiro de eventual medida nesse sentido já foi apresentado nas Contas de 2023 (TC-5272.989.23-7, evento 49.29).

De acordo com o documento subscrito pela Conde Consultoria Atuarial, cujos resultados estão posicionados em **dezembro de 2023**, com a segregação da massa e novos servidores aderindo a um regime de capitalização, ter-se-ia um menor custo a longo prazo, ao passo que o custo inicial seria superior ao atual e crescente durante cerca de três décadas.

Lado outro, caso se mantenha a atual configuração de regime de repartição simples, o custo será menor no médio prazo, sendo que tal opção de regime não encontra respaldo na Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, a menos que se implante a segregação de massas.

Para efeitos ilustrativos, vejamos as estimativas dos custos em percentuais e em reais, decorrentes de ambas as simulações, para efeito comparativo:

Estudo 1: Atual - Orçamentário Puro, equivalente ao 9.1.

Estudo 2: Proposta - Orçamentário Puro para Ativos e Inativos Atuais e Capitalização para Ativos Futuros, equivalente ao 9.2.

Ano	Total			Diferença em R\$1.000
	Estudo 1	Estudo 2	Diferença	
2024	122,03%	123,03%	0,95%	397,761
2034	166,70%	213,60%	15,10%	5.233,988
2044	237,55%	262,47%	24,50%	7.741,184
2054	342,88%	384,33%	21,45%	8.124,302
2064	503,87%	500,60%	-3,27%	(501,549)
2074	157,89%	124,60%	-31,58%	(33.418,237)

Base: 1 – Folha dos Ativos Atuais e Ativos Futuros

Fonte: reprodução do estudo atuarial apresentado nas contas de 2023 (TC-5272.989.23-7, evento 49.29).

Segundo informado à época (TC-5272.989.23-7, evento 49.29), o estudo atuarial em questão teria sido submetido à consideração das instâncias administrativas superiores para avaliação. Todavia, nas contas em apreço (evento 151.35, pág. 66), a SPPREV informa que está em vias de contratar consultoria técnica para subsidiar a formulação de ações para o equacionamento do déficit, o que, na prática, sinaliza nova postergação da matéria.

Rememora-se, ainda, que, em Pareceres Prévios predecessores (2018¹⁰⁷, 2019¹⁰⁸ e 2020¹⁰⁹), esta Corte de Contas levantou a possibilidade de o Estado de São Paulo adotar estímulos legais à **migração de filiados da SPPREV à previdência complementar (PREVCOM)**¹¹⁰.

Como se sabe, a previdência complementar paulista se aplica - exclusivamente - ao servidor que tenha ingressado no serviço público após 20/01/2013, excluindo-se a possibilidade de filiação, portanto, dos servidores nomeados antes desta data.

Tal vedação, no entanto, vai na contramão de outros entes que viram nessa medida uma forma de mitigar o déficit atuarial nos seus respectivos sistemas de previdência. Dentre esses, além da própria União, está o Distrito Federal e mais 15 Estados da Federação¹¹¹.

Vale ressaltar que o Estado de São Paulo já realizou pelo menos **três estudos atuariais** que evidenciaram, em maior ou menor medida, a vantajosidade decorrente da providência, que ainda não foi adotada, impactando no **dever de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS** (artigo 40 da Constituição Federal)¹¹² (evento 151.35, pág. 67/68).

¹⁰⁷ Contas de 2018, TC-6453.989.18-8, Parecer Prévio, Recomendação à SPPREV, Recomendação à SPPREV: “*Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os eventuais benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas*”.

¹⁰⁸ Contas de 2019, TC-2347.989.19-6, Parecer Prévio, Recomendações à SPPREV e à Secretaria da Fazenda e Planejamento: “*Realize estudos quanto aos impactos de possíveis migrações dos servidores para o regime de previdência complementar; “Elabore estudo sobre as consequências de eventual determinação judicial que reconheça o direito de migração dos servidores para o regime de previdência complementar, bem como os possíveis benefícios de uma alteração legislativa que autorize planejadamente a migração dos servidores e os mecanismos de equilíbrio das finanças públicas*”.

¹⁰⁹ Contas de 2020, TC-5866.989.20-5, Parecer Prévio, Determinação ao Governo do Estado: “*De imediato e prioritariamente, encaminhe à ALESP projeto de lei para viabilizar a migração de servidores filiados ao RPPS ao PREVCOM, intentando para tal, na eventual necessidade, a busca de linhas de financiamento como alternativa para amenizar o impacto financeiro inicial decorrente dessa migração*”.

¹¹⁰ Tal como afirmado pelo Ministério Público de Contas nas Contas de 2020 (TC-5866.989.20-5, evento 434.1), a **ideia subjacente à previdência complementar** é a de que a sua implantação tem por efeito não apenas **limitar as aposentadorias e pensões concedidas no âmbito do setor público ao teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social**, na forma do artigo 40, §14, da Constituição da República, mas também **reduzir a esse mesmo montante a base de cálculo da contribuição patronal**, favorecendo, em ambos os casos, a desoneração dos cofres públicos.

¹¹¹ Conforme detalhado no Parecer do MPC-SP sobre as Contas do Governador de 2020 (TC-5866.989.20-5, evento 434.1): União (Lei nº 12.618/2012), Distrito Federal (Lei Complementar nº 932/2017, art. 38), Acre (Lei nº 3549/2019, art. 3º), Alagoas (Lei Complementar nº 44/2017, art. 4º), Bahia (Lei 13.222/2015, arts. 1º e 2º), Ceará (Lei Complementar nº 123/2013, art.28), Espírito Santo (Lei Complementar nº711/2013, arts. 1º e 4º), Goiás (Lei nº 19.179/2015, arts. 1º e 2º), Minas Gerais (Lei Complementar nº 132/2014, arts. 3º c/c o art. 34 da Lei Complementar nº 156/2020), Mato Grosso do Sul (Lei Complementar nº 261/2018, art. 1º; e Lei nº 3150/2005, art. 33-A), Mato Grosso (Lei Complementar nº 670/2020, art. 2º), Pará (Lei Complementar nº 111/2016, art. 33-B), Piauí (Lei nº 6764/2016, arts. 1º, 4º e 4º-A) e Rio Grande do Sul (Lei nº 14.750/2015, arts. 2º e 27-A), Rio de Janeiro (Lei nº 6243/2012, art. 1º), Rio Grande do Norte (Lei nº 622/2018, art. 1º), Santa Catarina (Lei Complementar nº 661/2015, arts. 3º e 28) e Sergipe (Lei Complementar nº 293/2017, arts. 2º e 3º).

¹¹² Vide as Contas do Governador referentes ao exercício de 2020, TC-5866.989.20-5, eventos 286.5, 411.34 e 411.35.

Nessa ordem de ideias, entende o Ministério Público de Contas que a matéria **merece ser alçada ao campo das ressalvas**, sem prejuízo de que se reiterem as **determinações/recomendações pretéritas**, para fins de monitoramento nos exercícios financeiros vindouros.

Em acréscimo, na linha de proposições similares em pareceres prévios anteriores (contas governamentais de 2018, 2019 e 2020), **pugna-se seja novamente recomendado ao Governo do Estado a atualização dos estudos técnicos acerca da viabilidade** (atuarial, orçamentária, financeira e patrimonial) **de um cenário legislativo no qual se autorize e incentive a migração de filiados da SPPREV para a PREVCOM**, dentre as medidas destinadas ao equacionamento dos déficits financeiro e atuarial.



ENSINO



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Ensino** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o **ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade**, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um **desenvolvimento de qualidade na primeira infância**, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário;

4.3 Até 2030, assegurar a **igualdade de acesso** para todos os homens e mulheres à **educação técnica, profissional e superior de qualidade**, a preços acessíveis, incluindo universidade;

4.4 Até 2030, **aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes**, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a **igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis**, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam **alfabetizados** e tenham adquirido o **conhecimento básico de matemática**;



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpcsp](https://www.youtube.com/mpcsp)



São Paulo sob controle



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram **conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável**, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

4.c Até 2030, **substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados**, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

10.2 - Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.

10.3 - Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito.

16.6 - Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis;



GESTÃO ESTADUAL DO ENSINO



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Ensino

Gestão Estadual do Ensino

De acordo com o artigo 212, *caput*, da CF/1988 os Estados devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos (compreendida a proveniente de transferências) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)¹¹³.

Com a edição da Emenda nº 55, de 27 de novembro de 2024¹¹⁴, a Constituição do Estado de São Paulo passou a estabelecer que o ente deverá aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita proveniente de impostos (incluindo transferências) em MDE, conforme o artigo 212 da Constituição Federal. Vale lembrar que, até então, o percentual mínimo de aplicação no setor era estipulado em 30%.

A Emenda também inseriu o artigo 217-A na Constituição Estadual, prevendo a aplicação adicional de, no mínimo, 5% da retromencionada receita em despesas com educação, saúde ou ambas, observando o disposto nos artigos 198, § 2º, e 212, § 1º, da Constituição Federal.

Considerando a edição da referida Emenda, os dados da instrução revelam que houve cumprimento do disposto no artigo 217-A e no artigo 255 da Constituição Estadual, haja vista a aplicação de 34,40% da receita de impostos em MDE¹¹⁵.

Vale ressaltar que, no cálculo deste percentual, foram consideradas as despesas com cobertura de insuficiência financeira da SPPREV na função “Educação”, tendo em vista que o

¹¹³ CF/1988, 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.*

¹¹⁴ EC nº 55/2024 Artigo 1º - O artigo 255 da Constituição do Estado passa a vigorar com a seguinte redação: "Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, para cumprir o disposto no "caput" do artigo 212 da Constituição Federal." (NR) Artigo 2º - Fica acrescentado à Constituição do Estado o artigo 217-A, com a seguinte redação: "Artigo 217-A - O Poder Executivo aplicará, anualmente, além dos recursos previstos no artigo 255 e no item 1 do parágrafo único do artigo 222 desta Constituição, no mínimo 5% (cinco por cento) da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências, em despesas com educação ou em ações e serviços públicos de saúde ou em ambos, observando o disposto no § 2º do artigo 198 e no § 1º do artigo 212 da Constituição Federal." (NR) Artigo 3º - Fica revogado o inciso IX do artigo 99 da Constituição do Estado. Artigo 4º - Esta Emenda Constitucional e sua Disposição Transitória entram em vigor na data de sua publicação. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/emenda.constitucional/2024/emenda.constitucional-55-27.11.2024.html>.

¹¹⁵ Fl. 42 da manifestação da ATJ-CAL (evento 167.2).

artigo 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333 de 17 de dezembro de 2018¹¹⁶ permanecia vigente (embora com constitucionalidade prestes a ser apreciada pelo STF em 28/05/2025 no âmbito da ADI nº 6593/SP¹¹⁷).

Ademais, ao se desconsiderarem os gastos com inativos da educação, a aplicação ajustada alcançou 26,98%, igualmente acima do limite mínimo de 25% estabelecido no artigo 212, *caput*, da CF/88¹¹⁸.

Abaixo é possível conferir uma síntese dos valores apurados para aplicação em MDE:

Descrição	R\$	% rel. receitas ¹¹⁹
Despesas para fins dos limites da Constituição Estadual (artigo 255 e 217-A)	71.901.429 mil	34,40%
(-) Despesas com inativos	(15.365.831 mil)	
(-) Deduções efetuadas pela DCG	(533.347 mil)	
(+) Reconsideração das despesas com vigilância	385.326 mil	
(=) Aplicação ajustada no Ensino excluindo os inativos (artigo 212-A, <i>caput</i>, da CF/88)	56.387.577 mil	26,98%

Fonte: adaptado de quadro à fl. 42 da manifestação da ATJ-CAL (evento 167.2).

Na tabela acima foram endossadas as glosas propostas pela DCG, com exceção da exclusão referente às despesas com contratação de empresas de vigilância e segurança. Como bem pontuado pelo setor de cálculos da ATJ¹²⁰, tais gastos podem ser considerados para fins de aplicação em MDE quando referentes a atividades realizadas no interior das unidades de ensino (conforme orientação do Ministério da Educação e à luz do inciso V do artigo 70 da Lei nº 9.394/1996¹²¹).

Por outro lado, corroboram-se as glosas da DCG referentes às despesas com o Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP¹²² (tendo em vista a ressalva do TCESP

¹¹⁶ LCE 1.333/2018, *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: [...] III - despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio;*

¹¹⁷ Conforme consta em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6046974>. Acesso aos 20/05/2025.

¹¹⁸ Fl. 42 da manifestação da ATJ-CAL (evento 167.2).

¹¹⁹ Receita de impostos e transferências considerada para apuração dos percentuais em MDE: R\$ 209.006.615 mil (evento 167.2, fl.42).

¹²⁰ Fls. 36/39 do evento 167.2.

¹²¹ *Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: [...] V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.*

¹²² No valor de R\$ 147.987 mil conforme fl. 18 do evento 126.2 do TC-8874.989.24-7.

no TC-4345.989.21¹²³), bem como as exclusões referentes ao ressarcimento de gratuidade de transporte de alunos originários de escolas municipais, federais e particulares¹²⁴.

Ainda no tocante à aplicação dos percentuais mínimos no setor, nota-se que o **Estado destinou 86,35 % dos recursos do Fundeb aos profissionais da educação básica em efetivo exercício**, cumprindo o piso de 70% previsto no artigo 212-A, inciso XI, da CF/1988 e no artigo 26, da Lei nº 14.113/2020¹²⁵.

Entretanto, entende-se necessária a **emissão de ressalva às contas em apreço em virtude da ausência de comprovação do uso da parcela diferida do Fundeb no primeiro quadrimestre de 2025, no valor de R\$ 189.511 mil** (o que correspondente a 0,70% da receita de impostos e transferências)¹²⁶.

Pugna-se, ainda, pela **emissão de determinação à Origem para que este saldo pendente** seja efetivamente aplicado em despesas elegíveis no ensino, a exemplo do que fora determinado no TC-4345.989.21 (Contas do Governador de 2021)¹²⁷ e no TC-002347.989.19 (Contas do Governador de 2019)¹²⁸.

Adicionalmente, necessário que a gestão estadual **adote providências para quitar os valores do Fundeb inscritos em restos a pagar até o primeiro quadrimestre de cada exercício subsequente**¹²⁹ (§ 3º do artigo 25 da Lei nº 14.113/2020), tendo em vista que a instrução indica a existência de R\$ 569.149 mil de restos a pagar do Fundo não quitados até abril de 2025.

¹²³ 1.3.1. Deixe de considerar, dentre as despesas aplicadas em MDE: [...] 1.3.1.2. Valores destinados ao PAINSP (Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo) empenhados, não liquidados e não pagos até janeiro do ano seguinte. Parecer disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Parecer_0.pdf.

¹²⁴ No valor de R\$ 34 mil conforme fl. 18 do evento 126.2 do TC-8874.989.24-7.

¹²⁵ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 16.

¹²⁶ Evento 167.2, fl. 48.

¹²⁷ De qualquer maneira, a irregularidade não acarreta a rejeição das contas examinadas em razão da ínfima relevância do valor não utilizado, o qual, entretanto, deverá ser despendido na manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício orçamentário imediatamente posterior ao trânsito em julgado deste Parecer, nos termos do Comunicado SDG nº 07/2009. Tal conclusão alinha-se à pacificada jurisprudência desta Corte de Contas sobre a questão, como o demonstram, entre tantas outras, as decisões prolatadas nos TCs 003897/989/16, 004038/989/16, 006403/989/16, 004069/989/16, 006378/989/16 e 004499/989/18. Voto disponível em: <https://e-processo.tce.sp.gov.br/e-tcesp/listagens/DownloadArquivo?arquivo=6892744>.

¹²⁸ Aplique, no exercício de 2021, em despesas elegíveis no Ensino, o valor da glosa do FUNDEB (R\$ 506.000,00), adotando as providências de inclusão dessa medida no projeto da LOA. Voto disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/30%20-%20TC-002347.989.19-6%20-%20VOTO%20-%20CONTAS%20DO%20GOVERNADOR%202019_0.pdf.

¹²⁹ Fls. 42/45 do evento 167.2.

Quanto ao **Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista** (PDDE Paulista) verifica-se que, em 2024, houve aumento expressivo nos Restos a Pagar, que saltaram de R\$ 1,87 milhão no exercício anterior para R\$ 324,09 milhões, dos quais R\$ 302,49 milhões sob a fonte Fundeb, representando cerca de 35% dos valores empenhados no ano¹³⁰.

A despeito de avanços no controle por fonte dos saldos em posse das APMs, o resultado do indicador “percentual de APMs com no mínimo 50% dos recursos executados” foi de apenas 37%, muito aquém da meta fixada em 70%, evidenciando baixa capacidade de execução na ponta¹³¹.

Nesse horizonte, recomenda-se que a gestão estadual adote medidas para qualificar o planejamento, a execução e o monitoramento da aplicação dos recursos pelas APMs, tais como: aperfeiçoamento dos instrumentos de orientação e capacitação dos gestores escolares, fixação de cronogramas realistas de repasse e aplicação, priorização de repasses em períodos que permitam execução ainda no exercício, e integração de sistemas que permitam o acompanhamento em tempo real da utilização dos recursos, com vistas a assegurar a efetividade do programa e a regularidade da contabilização das despesas como MDE.

Outro aspecto considerado pela inspeção foi o **Plano Estadual de Educação de São Paulo (PEE)**, instituído pela Lei nº 16.279/2016 em consonância com as diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação (PNE) visando ao atendimento das peculiaridades do sistema de ensino do Estado.

Nos termos do artigo 6º da referida Lei¹³², há metas de médio prazo para o ensino paulista que demandam atuação coordenada entre os entes federativos. Entretanto, segundo a DCG, não foram identificadas “ações envolvendo atuação em regime de colaboração

¹³⁰ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 03.

¹³¹ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 20.

¹³² Lei nº 16.279/2016, artigo 6º - *O Estado de São Paulo atuará em regime de colaboração com a União e os Municípios, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias estabelecidas no PEE. § 1º - Caberá aos gestores estaduais e municipais adotar as medidas necessárias para consecução das metas previstas no PEE. § 2º - O Estado deverá adotar as medidas adicionais e os instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os Municípios, para o acompanhamento local da consecução das metas do PEE e dos Planos Municipais de Educação. § 3º - Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, asseguradas a consulta prévia e a informação. § 4º - Será considerado o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades. § 5º - Será assegurada a participação das famílias no acompanhamento da execução das metas e estratégias do PEE nas instâncias dos Conselhos de Escola e demais colegiados, na forma da lei. § 6º - Será criada uma instância permanente de negociação e pactuação entre o Estado e os seus respectivos Municípios, que garanta o fortalecimento do regime de colaboração.*

formalmente estabelecidas entre os entes”¹³³, lacuna que pode comprometer o alcance das metas compartilhadas do plano¹³⁴.

Dentre os caminhos para efetivar essa articulação entre os entes, e sem desconsiderar as justificativas da Seduc em resposta à requisição da Fiscalização (evento 126.12, fl. 31), destaca-se a importância de criação de instância permanente de negociação e pactuação (conforme previsto no § 6º do artigo 6º da Lei nº 16.279/2016) com participação do Estado e dos Municípios. Uma vez implementada, a estrutura pode funcionar como espaço técnico para a definição de responsabilidades e fortalecimento do regime de colaboração.

Prosseguindo em sua análise, a DCG trouxe dados relevantes referentes às **metas e prioridades de 2024 na educação**.

No tocante ao atendimento educacional especializado (AEE), observa-se que, apesar da ampliação do número de estudantes atendidos em salas de recursos e do aumento da cobertura de escolas com espaços destinados a esse público, mais da metade dos estudantes da Educação Especial ainda não é contemplada com nenhum tipo de AEE, como será abordado em maiores detalhes no tópico “Políticas Públicas de Inclusão Escolar na Educação Especial”¹³⁵.

Diante desse cenário, impõe-se o fortalecimento da política de AEE por especialidade, por meio de planejamento regionalizado, ampliação da formação de professores especializados e alocação de recursos orientada pela demanda identificada nas Diretorias de Ensino.

Em relação à acessibilidade física dos prédios escolares, embora o número de intervenções tenha superado a meta prevista para 2024, menos de um terço das escolas estaduais é considerada acessível decorridos dezoito anos do prazo legal de adequação estipulado pela Lei Estadual nº 11.263/2002 e uma década após a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público. Conforme evidenciado, 6.352 estudantes com deficiência

¹³³ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 26.

¹³⁴ Entre as metas com responsabilidade compartilhada destacam-se aquelas relacionadas à melhoria dos indicadores educacionais, à alfabetização de jovens e adultos, à ampliação da oferta de EJA integrada à formação profissional, à expansão do ensino superior, à formação docente e à gestão democrática das escolas públicas (TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fls. 26/27).

¹³⁵ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 28.

motora permaneciam matriculados em 2.380 unidades escolares sem infraestrutura compatível, sendo que 160 municípios paulistas não possuíam ao menos uma escola acessível¹³⁶.

Este quadro evidencia a necessidade de maiores esforços para adequação física da rede, com priorização de escolas com maior concentração de estudantes com deficiência e de municípios em situação de exclusão total.

No que se refere à reposição de material permanente, de consumo e serviços, a instrução anota que apenas 10,72% das escolas estaduais foram contempladas em 2024, indicando a necessidade de fortalecimento na alocação e monitoramento dos recursos destinados ao suprimento das unidades escolares¹³⁷.

Quanto à ampliação da educação profissional técnica, o Programa de Educação Profissional Paulista apresentou desempenho inferior às metas pactuadas. Apenas 65,09% da meta de matrículas em cursos técnicos integrados ao ensino médio foi alcançada, e somente 69,49% da meta de estudantes elegíveis estavam efetivamente cursando o ensino técnico integrado ao médio. A gestão estadual apontou como obstáculos a dificuldade de conversão do interesse dos estudantes em matrículas efetivas, a necessidade de aprovação prévia pelo Conselho Escolar e as limitações orçamentárias e estruturais das unidades¹³⁸.

Nesse contexto, impõe-se a realização de ajustes no programa, com maior articulação entre a demanda dos estudantes e a capacidade física e administrativa das escolas, além de um planejamento orçamentário compatível com os investimentos necessários.

Noutra vertente, identificam-se indícios de evasão escolar no ensino médio. A taxa de continuidade dos estudantes foi de 87,86% (inferior à meta de 96%) e o número total de matrículas no ensino fundamental e médio da rede estadual alcançou apenas dois terços do previsto. A ausência de divulgação da taxa média de evasão (em virtude de mudança na metodologia) impacta no monitoramento e na formulação de políticas públicas voltadas à permanência escolar. Nesse cenário, recomenda-se a retomada da publicação regular da taxa de evasão, com série histórica consistente e metodologia transparente, a fim de subsidiar ações de prevenção ao abandono e à exclusão educacional.

¹³⁶ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 29.

¹³⁷ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 30.

¹³⁸ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 31.

Em relação à **Rede Estadual de Ensino**, observou-se que, entre março e novembro de 2024, de 19% a 23% das classes estiveram organizadas em desconformidade com os parâmetros estabelecidos pela Resolução SE nº 2/2016, com destaque para o fato de que nos anos iniciais do ensino fundamental o percentual de turmas fora do parâmetro alcançou 38%¹³⁹.

Tal condição impacta o processo pedagógico e o acompanhamento individualizado dos alunos, além de afetar o trabalho dos docentes. Nesse sentido, recomendável que a gestão estadual adote medidas para assegurar o cumprimento dos parâmetros de organização das classes, de modo a garantir um ambiente escolar mais equitativo e propício ao desenvolvimento educacional dos estudantes.

Ainda no que diz respeito à organização da oferta, entre março e novembro houve redução de 1.533 turmas, sendo 820 no ensino regular e 730 na Educação de Jovens e Adultos. Embora essa retração possa decorrer de diversos fatores (como queda na demanda ou evasão escolar), é fundamental que haja monitoramento e adoção de estratégias para recompor ou ampliar turmas nas regiões em que forem constatadas demanda reprimida ou risco de exclusão educacional¹⁴⁰.

Ao mesmo tempo, verificou-se que a composição do corpo docente da rede estadual permanece marcada por elevado percentual de contratações temporárias. Em 2024, mais da metade dos professores (52,6%) atuavam sob vínculo precário, o que vai de encontro à meta 18 do Plano Nacional de Educação¹⁴¹ e evidencia a necessidade de fortalecimento da carreira do magistério e de organização de concursos públicos regulares¹⁴².

Em paralelo, embora tenha sido constatada discreta redução no número de docentes submetidos a jornadas excessivas (atuando em múltiplas etapas, turnos e escolas)¹⁴³, ainda há contingente significativo de professores em situação de elevada carga de trabalho,

¹³⁹ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fls. 32/33.

¹⁴⁰ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fls. 33/34.

¹⁴¹ A qual estipula o limite de 10% para esse tipo de contratação.

¹⁴² TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 34.

¹⁴³ Abaixo, valores apurados pela DCG a partir dos Censos Escolares de 2022 a 2024 (TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 35):

Tabela 14 – Percentual de Docentes na Educação Básica de cada escolaridade atendendo muitos alunos, em duas ou mais etapas, nos três turnos e em duas ou mais escolas – 2022 a 2024

Escola	2022	2023	2024
Educação Fundamental – Anos Iniciais	5,5	5,2	4,2
Educação Fundamental – Anos Finais	55,1	15,1	11,6
Educação Profissional	12	9,8	8,2
Ensino Médio	13,6	17,1	16,2

Fonte: Censo Escolar – 2022, 2023 e 2024.



especialmente no ensino médio, quadro que pode impactar na qualidade das aulas e na saúde dos profissionais, tornando relevante o incentivo a vínculos em regime de dedicação exclusiva¹⁴⁴.

Outro ponto crítico refere-se à adequação da formação docente. Em 2024, 39,7% dos professores do ensino médio lecionaram disciplinas sem possuir formação superior na área¹⁴⁵, o que vai de encontro à meta 16 do Plano Estadual de Educação¹⁴⁶. Essa incompatibilidade entre formação e atuação pode apresentar reflexos nos resultados educacionais, demandando a adoção de critérios mais rigorosos para fins de atribuição de aulas, bem como de incentivo à formação continuada.

Apesar desse conjunto de desafios, os dados mais recentes do Censo Escolar indicam avanços importantes na infraestrutura da rede entre 2022 e 2024, como o aumento da proporção de escolas com acesso à internet para alunos e professores e a ampliação da disponibilidade de tablets¹⁴⁷.

No campo da convivência e proteção escolar, o Programa Conviva SP apresentou limitações operacionais em 2024, como ausência de oferta de serviço social, insuficiência de psicólogos frente à demanda e dificuldade de preenchimento de cargos de professores orientadores, o que enseja a adoção de medidas para o aprimoramento do modelo de implementação do Programa¹⁴⁸.

Já os dados relativos ao desempenho dos alunos no Saresp evidenciam que, embora tenha havido recuperação em língua portuguesa nos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF), os resultados em matemática permaneceram inferiores aos patamares anteriores à pandemia. Além disso, a avaliação de fluência leitora revelou que 72,7% dos estudantes do 2º ano do EF ainda se encontravam no nível de pré-leitores ou leitores iniciantes, havendo necessidade de consolidar o domínio das habilidades básicas de leitura desde os primeiros anos¹⁴⁹.

¹⁴⁴ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fl. 35.

¹⁴⁵ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fls. 35/36.

¹⁴⁶ Meta 16 - *Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do PEE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações do Sistema Estadual de Ensino*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html>.

¹⁴⁷ No entanto, persistem deficiências no campo de infraestrutura, como a oferta de laboratórios de ciências e bibliotecas (TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fls. 36/38).

¹⁴⁸ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fls. 38/41.

¹⁴⁹ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fls. 38/41.

Por fim, a DCG apontou **discrepâncias entre os dados registrados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e aqueles constantes no Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**, publicado no Diário Oficial do Estado. Essas divergências haviam sido objeto de apontamento no parecer sobre as Contas do Governador de 2023, ocasião em que o TCESP recomendou à gestão estadual o alinhamento entre as informações declaradas no SIOPE e no Anexo 8 do RREO.

Durante o exercício analisado, a DCG constatou as seguintes limitações para superação da falha: a inflexibilidade do Siope para registro das receitas do Fundeb (apesar de este ponto ser passível de correção mediante emprego de conta retificadora); as glosas do TCESP não previstas no MDF (que poderiam ser alimentadas manualmente, ainda que de forma parcial, enquanto não operacionalizado mecanismo para preenchimento automático); e o uso excessivo da subfunção 368 (Educação Básica) pelo orçamento de educação em detrimento do emprego de subfunções específicas de ensino (adotadas no modelo indicado pela STN)¹⁵⁰.

Diante desse contexto, recomendável que a gestão estadual fortaleça os processos de consolidação e validação das informações prestadas ao SIOPE, com vistas ao fortalecimento dos mecanismos de controle externo e social.

¹⁵⁰ TC-8874.989.24-7, evento 126.2, fls. 46/47.



POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Políticas Públicas de Inclusão Escolar na Educação Especial¹⁵¹

De acordo com as informações prestadas pela Secretaria da Educação, estima-se que 82.089 estudantes da Educação Especial estejam matriculados na rede estadual de ensino¹⁵², o que inclui alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Nesse contexto, as políticas públicas de inclusão escolar na Educação Especial visam garantir o **acesso, a permanência e a aprendizagem** do público-alvo no sistema regular de ensino, com qualidade e igualdade de oportunidades, bem como assegurar que as escolas sejam ambientes acessíveis e acolhedores, que respeitam a diversidade e as necessidades individuais dos estudantes.

Ante a importância do assunto no plano educacional, ao longo dos anos o TCESP tem empreendido auditorias que, direta ou indiretamente, abordam essa temática, como nas Contas de 2010, em que se constatou que a meta de **adequar os prédios escolares ao plano de acessibilidade** não havia sido alcançada. Nas Contas de 2012, verificou-se o **transporte de alunos** com deficiência **sem monitor**, ao passo que nas Contas de 2016 foi apurado que 93% das salas de recursos não contavam com todos os **materiais didático-pedagógicos** necessários e que em 69,3% das unidades escolares fiscalizadas apresentavam ao menos um **ambiente com problema de acessibilidade**, dificultando ou impossibilitando o acesso de alunos com autonomia e segurança¹⁵³.

Em 2023, a matéria voltou à tona, desta feita envolvendo a **demanda reprimida de transporte escolar adaptado**, assim como a **insuficiência de cuidadores, de professores especializados** com aulas atribuídas nas modalidades Sala de Recurso ou Itinerante e, novamente, a **inadequação da acessibilidade física das instituições**, somada à **carência de materiais pedagógicos, equipamentos e mobiliários** adequados às necessidades dos alunos¹⁵⁴.

¹⁵¹ Assunto abordado no TC-24151.989.24-1, processo Acessório às Contas do governador de 2024 (TC-5174.989.24-4).

¹⁵² Dados posicionados em 2024.

¹⁵³ Aspectos já realçados por este Ministério Público de Contas na manifestação sobre as contas do governador de 2023 (TC-5272.989.23-7, evento 82.1).

¹⁵⁴ Conforme se depreende da manifestação ministerial sobre as contas do governador de 2023 (TC-5272.989.23-7, evento 82.1).

No ano de 2024, o Órgão Técnico retomou a auditoria sobre o desempenho do serviço de educação especializada na rede estadual de ensino, considerando entre outros aspectos: i) a infraestrutura e a acessibilidade escolar; ii) a oferta das diversas especialidades de Atendimento Educacional Especializado (AEE); iii) o fluxo de encaminhamento de alunos para efeitos do atendimento especializado; iv) e, ainda, a eventual atuação conjunta com o setor de saúde e a disponibilização de equipe multidisciplinar para apoiar o desenvolvimento dos alunos.

A fiscalização esse ano sinalizou avanços, notadamente no que diz respeito à ampliação do número de Avaliações Pedagógicas Iniciais (APIs), quando comparado a 2023¹⁵⁵, o que repercute em maior assertividade para que o estudante elegível ao atendimento da Educação Especial tenha acesso aos apoios, recursos e serviços necessários para o desenvolvimento e potencialização de suas habilidades.

Apesar do empenho da Secretaria da Educação nesse tocante, fato é que a maior parte dos outros desafios na área persistem, demandando um maior esforço das estruturas de governança no sentido de conferir mais resolutividade e eficiência à atuação estatal.

Adentrando os achados de auditoria, depreende-se que: i) menos de 1/3 das 4.980 escolas do tipo EE (escolas estaduais) são acessíveis (apenas 1.607) e as demais 3.373 (67,7%) não acessíveis; ii) ao menos 6.352 alunos com deficiência motora (física) estudam em 2.380 escolas não acessíveis, sendo 893 destes em cadeira de rodas; iii) 160 municípios não possuem escola acessível.

¹⁵⁵ A equipe de auditoria identificou que 69,3% dos alunos público-alvo da Educação Especial possuíam API elaborada (e anexada na SED), o que supera significativamente o percentual de 41,7% identificado na fiscalização operacional de 2023.

Figura 1 – Proporção de escolas acessíveis por município



Fonte: quadro reproduzido do relatório técnico da Fiscalização.

Acrescenta-se que a ampliação da oferta de escolas acessíveis tem ocorrido em ritmo lento. Com efeito, mesmo supondo o atingimento do total projetado pela Seduc em termos de construções e adequações físicas, a quantidade de prédios escolares ao fim da execução de todo o planejamento representará menos da metade (43,6%) dos 4.980 prédios escolares do tipo EE.

Tal circunstância denota a inobservância do prazo de adequação estabelecido na Lei Estadual nº 12.907/2008 e, **se nada for feito a contento**, há risco de descumprimento ao quanto pactuado em 2014 com o Ministério Público Estadual, em Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no qual o Estado se comprometeu a tornar acessíveis todos os prédios escolares da rede estadual de ensino no prazo máximo de 15 anos (ou seja, até 2029).

Ainda no campo da infraestrutura, a auditoria realizou inspeção *in loco* em 150 escolas da rede estadual, tendo por escopo principal avaliar a acessibilidade a partir de cinco temáticas, pautadas em padrões normativos estabelecidos em normas técnicas da ABNT e em Manual técnico do Ministério da Educação¹⁵⁶. São elas: acesso aos ambientes, intervenções

¹⁵⁶156 “Manual de acessibilidade espacial para escolas: o direito à escola acessível”, publicado pelo Ministério da Educação em 2009.

para deficientes visuais, condições de circulação, utilização dos ambientes e, finalmente, adequação de elementos de acessibilidade.

O resultado apontou que diversos prédios escolares estaduais não cumprem os requisitos de acessibilidade exigidos pela legislação, ante um significativo grau de inadequação e desconformidades, a exemplo de: 85% das escolas não possuem todos os obstáculos suspensos identificados com piso tátil de alerta; 80,3% dos laboratórios de ciências não são adequados para utilização por pessoas em cadeira de rodas; 67,5% das escolas não possuem rampas com corrimãos adequados; 63,4% das calçadas não são adequadas para circulação; e 39,6% das escolas não possuem rota acessível para a quadra de esportes.

Vale ressaltar que a Agenda 2030, por meio de sua meta 4.a, sinaliza a necessidade de melhorar as instalações físicas nas escolas, criando ambientes de aprendizagem seguros, inclusivos e propícios ao desenvolvimento de todos os alunos, independentemente de suas habilidades ou limitações.

Em complemento às ocorrências pontuadas pela diligente Fiscalização, oportuno mencionar que os **dados do Censo Escolar 2024** reforçam a necessidade de avanços adicionais sob o aspecto de **infraestrutura**, como é possível observar no diagrama abaixo:



Fonte: Inepdata (Censo Escolar 2024)¹⁵⁷.

De fato, nota-se insuficiente disponibilização de **banheiros PCD**, tendo em vista que apenas 66,4% das unidades voltadas ao Ensino Médio (EM) contavam com esse recurso.

Para o caso dos anos iniciais do Ensino Fundamental (EF), este percentual era ainda menor, atingindo 58,6% das escolas. Ambos os percentuais, vale frisar, ficaram abaixo da média nacional para as escolas das Redes Estaduais com alunos da educação especial (74,7% para EM e 60% para anos iniciais do EF).

Além de ser uma questão de acessibilidade e inclusão, a disponibilização de banheiros para pessoas com deficiência é relevante para o bem-estar e a dignidade dos alunos. Esses espaços não apenas garantem a igualdade de oportunidades de acesso à educação, mas também promovem a autonomia e a independência dos estudantes.

Os dados do Inep apontam, igualmente, para a necessidade de ampliação de estruturas importantes para o processo de ensino e aprendizagem, tais como **laboratórios de ciências¹⁵⁸ e informática¹⁵⁹**. Investir na ampliação e melhoria desses espaços é importante para que os alunos possam realizar experimentos e aprender a trabalhar com softwares e ferramentas de pesquisa de forma prática, estimulando a curiosidade, o pensamento crítico e o desenvolvimento de habilidades essenciais para o seu futuro.

Há, ainda, oportunidade para ampliação das **bibliotecas ou salas de leitura¹⁶⁰**, as quais promovem a alfabetização e o desenvolvimento das habilidades de pesquisa e autodidatismo dos alunos. Além disso, as bibliotecas e salas de leitura são espaços de socialização e interação, onde os estudantes podem compartilhar ideias, participar de atividades culturais e colaborar em projetos de pesquisa, o que acentua a importância de popularizá-las nas unidades escolares.

Tais apontamentos indicam desconformidades em relação à legislação aplicável (meta 4.9 do Plano Estadual de Educação vigente¹⁶¹ e no artigo 28, inciso XVI, do Estatuto da

¹⁵⁸ Disponível em 8,7% das escolas de anos iniciais do EF, 25% das de anos finais do EF e 29,3% das de ensino médio.

¹⁵⁹ Disponível em 73,9% das escolas de anos iniciais do EF, 78,2% das de anos finais do EF e 80,3% das de ensino médio.

¹⁶⁰ Disponível em 69,2% das escolas de anos iniciais do EF, 85,5% das de anos finais do EF e 87,4% das de ensino médio.

¹⁶¹ Meta 4.9. *Promover, em regime de colaboração com os Municípios, parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático, assim como os serviços de acessibilidade necessários à aprendizagem dos estudantes com*

Pessoa com Deficiência¹⁶²), além de impactarem diretamente o público-alvo da educação especial, na medida em que: i) limitam a circulação e impedem o acesso a espaços de convívio; ii) não fornecem espaços pedagógicos adequados para utilização, podendo prejudicar o desenvolvimento de competências e aquisição de conhecimentos; iii) excluem alunos na participação de atividades; iv) restringem a autonomia dos discentes; e v) expõem os alunos a riscos relacionados à segurança na locomoção dentro do prédio escolar.

Prosseguindo no exame dos achados de auditoria, verificou-se que, a despeito do incremento no quantitativo de professores especializados do AEE, assim como das escolas com sala de recursos e, ainda, da recente implantação do Projeto Ensino Colaborativo¹⁶³, persiste a **baixa oferta da maioria das especialidades de AEE** (deficiência física, visual, auditiva, além de altas habilidades) em diversas localidades do Estado, excetuando-se apenas as especialidades de deficiência intelectual e TEA.

Com efeito, cerca de 42.500 (51,8%) alunos público-alvo da Educação Especial não receberam AEE adequado para nenhuma de suas necessidades. Outros 6.539 (8,0%) recebem AEE adequado para apenas parte de suas necessidades, ou seja, de forma incompleta.

Tabela 5 – Nível de atendimento em AEE dos alunos público-alvo da Educação Especial

Nível de Atendimento	Alunos	% Alunos
Absolutamente não atendido	42.500	51,8%
Integralmente atendido	33.050	40,3%
Parcialmente atendido	6.539	8,0%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base na Requisição de Documentos e Informações nº 06/2024 – DCC-2, Item 1 (Anexo F).

Fonte: quadro reproduzido do relatório técnico da Fiscalização.

A Unidade Técnica acrescentou que “há especialidades e locais mais críticos, mas em uma análise mais micro, no nível da escola, nota-se que **em todas as localidades há**

deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino (g.n.). Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16279-08.07.2016.html>.

¹⁶² Lei nº 13.146/2015, “Art. 28. Incumbe ao poder público assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar: [...] XVI - acessibilidade para todos os estudantes, trabalhadores da educação e demais integrantes da comunidade escolar às edificações, aos ambientes e às atividades concernentes a todas as modalidades, etapas e níveis de ensino”.

¹⁶³ O objetivo principal do Projeto Ensino Colaborativo é apoiar, durante o turno escolar, os professores regentes das classes e aulas regulares, bem como a equipe gestora e funcionários da unidade escolar no atendimento ao estudante elegível da Educação Especial e na criação de ambientes cada vez mais inclusivos e equânimes.

necessidade de se promover o aumento dos atendimentos educacionais especializados” (grifou-se).

Observa-se, portanto, que o cenário é desafiador para efeitos de se cumprir a meta 4 do PNE e do PEE-SP de universalizar o atendimento em AEE.

Por fim, um outro ponto digno de nota é a ausência de implementação de medidas intersetoriais entre as pastas de Educação e de Saúde para a obtenção de laudo médico melhor especificação do atendimento educacional voltado à deficiência.

Embora o escopo da auditoria tenha focado na área da saúde, o ideal é que a coordenação entre diferentes áreas do governo ocorra a nível mais abrangente (por exemplo, Secretarias da Educação, Saúde, Assistência Social e, principalmente, Secretaria da Pessoa com Deficiência), no intuito de melhorar o acesso, a permanência e a participação de todos os discentes no ambiente escolar.

Não menos importante, é preciso atentar para a incipiência de ações para o cumprimento da estratégia 4.7 do Plano Estadual de Educação de São Paulo, relativamente à criação dos centros multidisciplinares de apoio.

Em síntese, apesar de alguns avanços obtidos no decorrer dos últimos anos, o cotejo geral dos dados contidos nos autos indica a amplitude dos desafios ainda existentes para garantir que os alunos da educação especial recebam o suporte e as oportunidades necessárias para desenvolver seu pleno potencial.

Diante de tal conjuntura, **os dados apurados pela DCG e as recomendações elencadas no relatório da auditoria operacional podem servir como verdadeiro norte para a correção das lacunas existentes na educação especial ofertada pelo Estado de São Paulo**, sem prejuízo do levantamento de dados adicionais por parte da própria SEDUC, especialmente aqueles que ajudem a compreender os motivos pelos quais cerca de 42 mil alunos (identificados como público-alvo da educação especial) ainda não estavam matriculados no AEE em 2024¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Conforme relatado no TC-24.151.989.24-1, evento 11.1, pág. 83.



SAÚDE



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Saúde** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos;

3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos;

3.3 Até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis;

3.4 Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar;

3.5 Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool;

3.6 Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas;

3.7 Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais;

3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos;



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](#)



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpcsp](#)



São Paulo sob controle



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

3.9 Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo;

3.a Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado;

3.b Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos;

3.c Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento;

3.d Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde.

10.2 - Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.

16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

16.10 - Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](#)



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpcsp](#)



São Paulo sob controle



GESTÃO ESTADUAL DA SAÚDE



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Saúde**Gestão Estadual da Saúde**

A Lei Complementar nº 141/2012 dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federativos em ações e serviços públicos de saúde. Para os Estados, este percentual corresponde a 12% da arrecadação de impostos e transferências¹⁶⁵.

A norma estabelece que a fiscalização da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde é de responsabilidade do Poder Legislativo, que exerce a prerrogativa diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação (artigo 38, inciso III).

No caso dos demonstrativos em apreço, o MPC-SP acompanha as conclusões da área técnica especializada (evento 167.1, fl. 102) e Chefia da ATJ (evento 167.4, fl. 59), no sentido de que o **Estado de São Paulo aplicou em 2024 a importância de R\$ 28.889.879 mil em ações e serviços de saúde, o que equivale a 13,82% da receita proveniente de impostos e transferências**, em respeito ao piso fixado pelo artigo 6º, *caput*, Lei Complementar nº 141/2012:

	Em R\$ milhares
	2024
RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA	209.006.514
DESPESA EMPENHADA	28.889.879
PERCENTUAL DE APLICAÇÃO	13,82%

Fonte: TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fl.12.

Apesar de o Estado ter aplicado percentual superior ao piso de 12% previsto na Lei Complementar nº 141/2012, é importante que a Administração consolide o FUNDES como unidade orçamentária e gestora exclusiva dos recursos do SUS¹⁶⁶, em conformidade com o

¹⁶⁵ Lei Complementar nº 141/2012. Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

¹⁶⁶ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fls.14/20.



artigo 14 da referida Lei Complementar e com as recomendações realizadas pelo TCESP no escopo do TC-004345.989.21, TC-5128.989.22 e TC-005272.989.23.

Nesse sentido, importante que sejam formalizados instrumentos jurídicos entre a Secretaria de Estado da Saúde (SES) e as demais Secretarias ou entidades da administração indireta que executam despesas com recursos do setor, assegurando alinhamento à coordenação estratégica, às metas e aos objetivos institucionais da SES, à luz do artigo 1º combinado com o artigo 4º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978.

A recomendação fundamenta-se na verificação de empenhos realizados por órgãos de outras Secretarias (R\$ 1,79 bilhão) e por entidades da administração indireta (R\$ 3,37 bilhões) sem a devida formalização de parcerias com a SES, o que chegou a resultar na proposta de glosas por parte da DCG na aferição do percentual de gastos em saúde, a exemplo do que já fora proposto, mas não acolhido pelo Pleno do TCESP, nas Contas do Governador referentes a 2021, 2022 e 2023¹⁶⁷.

Ainda no tocante à **execução orçamentária e financeira** dos recursos vinculados à saúde, destaca-se a importância de elaboração de demonstrações contábeis segregadas do FUNDES; utilização da fonte STN nº 621 para identificação das transferências fundo a fundo dos recursos do SUS de origem estadual; preservação da vinculação legal dos recursos do FUSSP oriundos da alienação de bens da saúde; e realização, de forma automática, da transferência da parcela da receita prevista no artigo 6º da LC nº 141/2012 para a conta bancária nº 1300097-7 do FUNDES, em montante correspondente às dotações consignadas aos projetos e atividades executados no âmbito do SUS (conforme artigo¹⁶⁸).

Passando-se à análise dos aspectos operacionais, a instrução destaca recomendações relevantes sob a ótica da **elaboração e execução do plano de saúde plurianual**, as quais merecem atenção especial por parte da Administração, quais sejam:

a) Envie 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;

¹⁶⁷ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fl.14.

¹⁶⁸ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fls.24/33.

- b) Utilize o RAG para relacionar eventuais redirecionamentos (inclusões, alterações e supressões) no planejamento em saúde (PES e PAS) e seu financiamento (LDO e LOA), conforme previsto pelo art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;
- c) Desenvolva programas, ações, indicadores e metas orçamentários em conformidade com os objetivos, os indicadores e as metas do PES e da PAS, de modo a evitar a falta de correspondência de indicadores e metas, e para dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- d) Relacione metas e prioridades para LDO provenientes de metas estipuladas na PAS correspondente, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;
- e) Contemple integralmente e explicitamente as metas e prioridades estabelecidas na LDO relacionadas ao SUS na LOA correspondente, de modo a dar atendimento ao art. 31 da Lei nº 8.080/1990;
- f) Efetue a transferência da parcela da receita de impostos e transferências estipuladas no art. 6º da Lei complementar nº 141/2012 para a conta bancária 1300097-7 do Fundes de forma automática e correspondente às dotações consignadas a projetos e atividades a serem executados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos preconizados pelo art. 34 da Lei 8.080/1990¹⁶⁹.

Assim, relevante que haja maior integração entre os instrumentos de planejamento em saúde e as peças orçamentárias, observando-se os prazos legais e a correspondência entre metas, indicadores e ações previstas no PES, PAS, LDO e LOA. A adoção de tal providência contribuirá para fortalecer a execução das políticas de saúde e para promover a adequada alocação dos recursos vinculados ao SUS.

No tocante à **transparência**, endossam-se as recomendações da Fiscalização à Administração para que sejam implementadas medidas voltadas à melhoria da rastreabilidade e publicidade das informações financeiras, incluindo-se: a necessidade de garantir que os extratos das contas bancárias do FUNDES permitam a identificação dos credores nos pagamentos¹⁷⁰; a normatização do uso do código de inscrição genérica no SIAFEM¹⁷¹, com a devida discriminação de credores e valores por documento; e o desenvolvimento de

¹⁶⁹ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fl. 75.

¹⁷⁰ Nos termos do art. 13, § 4º, da LC nº 141/2012.

¹⁷¹ Restringindo sua aplicação a hipóteses excepcionais.

funcionalidades que assegurem a identificação individualizada dos beneficiários das despesas com pessoal¹⁷².

Também se recomenda explicitar, no Plano Estadual de Saúde, a metodologia e a previsão anual de recursos estaduais pactuadas com os municípios¹⁷³; garantir a fidedignidade dos dados declarados no SIOPS¹⁷⁴; e assegurar que os Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior contenham todas as informações exigidas no artigo 36 da LC nº 141/2012¹⁷⁵. Tais medidas são fundamentais para reforçar os mecanismos de controle social e institucional sobre a aplicação dos recursos do SUS¹⁷⁶.

Em relação à **atuação do Sistema Estadual de Controle Interno** sobre a gestão de saúde, verifica-se avanço no cumprimento das obrigações legais perante o Controle Externo, inclusive do ponto de vista qualitativo.

Isso porque, a partir do 3º quadrimestre de 2024, a Controladoria-Geral do Estado passou a encaminhar ao TCESP os relatórios de auditoria concluídos, bem como as informações relativas às fiscalizações em andamento, em conformidade com o disposto no artigo 15, inciso XV, das Instruções nº 01/2024¹⁷⁷.

Nesse aspecto, destaca-se a avaliação positiva da Fiscalização quanto à adequação técnica dos trabalhos apresentados, especialmente no que se refere ao relatório sobre as despesas com saúde (referentes ao exercício de 2022) à luz da LC nº 141/2012¹⁷⁸. Esse diagnóstico evidencia o aprimoramento das práticas de auditoria e controle interno, contribuindo para maior confiabilidade das informações e para o fortalecimento da governança no setor.

A par dos avanços observados, cabe ainda recomendar a promoção de uma integração mais efetiva entre o Sistema de Controle Interno e o Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS, por meio de atuação coordenada e complementar na fiscalização da Lei

¹⁷² TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fls. 25/44.

¹⁷³ Conforme o art. 19 da LC nº 141/2012.

¹⁷⁴ Conforme art. 39, § 2º, da LC nº 141/2012.

¹⁷⁵ Inclusive a relação entre produção assistencial e indicadores de saúde, bem como o tratamento dado às recomendações oriundas das auditorias.

¹⁷⁶ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fls. 33/47.

¹⁷⁷ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fl. 56.

¹⁷⁸ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fl. 58.

Complementar nº 141/2012. Essa articulação institucional contribui para evitar sobreposições e ampliar a abrangência das ações de controle¹⁷⁹.

Por fim, quanto ao **Programa Nacional de Imunizações** (PNI), os achados da Fiscalização evidenciam a necessidade de aprimorar a gestão estadual da vacinação, com ênfase no fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, planejamento de estoques e redução de perdas¹⁸⁰. A adoção de indicadores de disponibilidade, definição de critérios técnicos para dimensionamento de imunobiológicos e qualificação do uso do Sistema de Insumos Estratégicos em Saúde são medidas essenciais para assegurar a eficiência do PNI.

¹⁷⁹ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fls. 66/72.

¹⁸⁰ TC-008876.989.24-5, evento 99.2, fl. 75.



HOSPITAIS DE PORTAS ABERTAS DE GESTÃO DIRETA DO GOVERNO DO ESTADO



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Hospitais de Portas Abertas de Gestão Direta do Governo do Estado¹⁸¹

A presente auditoria teve por objetivo avaliar o represamento de usuários no âmbito do serviço de urgência e emergência prestado pelos hospitais gerais de gestão direta estadual.

Para tanto, fiscalizaram-se 14 unidades de saúde localizadas em 8 Municípios do Estado, tendo como escopo as áreas de prontos-socorros, núcleos internos de regulação, gestão de convênios com Terceiro Setor e contratações, entre outras atividades relacionadas.

Consoante apurado pela Unidade Técnica, dentre os fatores que impactam o fluxo do serviço hospitalar do tipo emergencial, mostra-se mais contundente o déficit de mão de obra na área da saúde.

A esse respeito, verificou-se que apenas nos últimos 5 anos (2019 a 2024) os hospitais selecionados perderam mais de 3 mil profissionais, o que representa uma redução de quase 30% do respectivo quadro de pessoal, algo que tende a se agravar em razão do alto número de aposentadorias iminentes.

Com efeito, a dificuldade de renovação da força de trabalho (por não preenchimento das vagas, afastamentos por causas diversas e alta rotatividade de profissionais) repercute em leitos inativos, equipes médicas incompletas, dependência de plantões extras, funcionamento precário do Núcleo Interno de Regulação – NIR, além de equipamentos sem manutenção ou ociosos, cujas circunstâncias, de uma forma em geral, contribuem para a superlotação das unidades de saúde e demora no atendimento.

Para contornar esses desafios, a administração estadual tem transferido ao Terceiro Setor o gerenciamento dos serviços de urgência e emergência dos hospitais da gestão direta¹⁸², mediante a instrumentalização de convênios¹⁸³.

¹⁸¹ Assunto abordado no TC-24143.989.24-2, processo Acessório às Contas do governador de 2024 (TC-5174.989.24-4).

¹⁸² Isso sem falar nos hospitais sob gerência total do Terceiro Setor. Segundo a Unidade Técnica, dos 80 Hospitais criados na Coordenadoria de Serviços de Saúde (CSS), 45 estão sob gerência do Terceiro Setor, a grande maioria em decorrência da formalização de contrato de gestão.

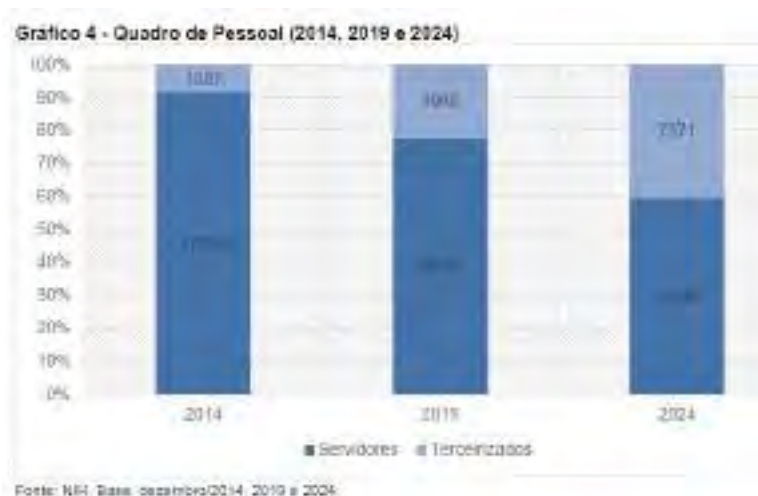
¹⁸³ Até então, a circunstância relatada já era realidade em setores como UTI, Hemoterapia, Oncologia, e Assistência Social, por exemplo.

Segundo a Fiscalização, atualmente, no universo dos 14 hospitais-escopo (que incluem os principais hospitais gerais do Estado), apenas 1 mantém seu pronto-socorro em funcionamento por meio de seus servidores próprios.

Chama-se atenção, no entanto, que as instituições conveniadas estejam contratando empresas para que executem os serviços de saúde (atividade-fim), prática conhecida como “quarteirização”.

Com efeito, dos valores repassados às instituições conveniadas, algo em torno de 60% e 95% destinam-se a empresas por elas contratadas para prestar serviços assistenciais. De acordo com a equipe de auditoria, *“todos os prontos-socorros e quase a totalidade das UTI dos hospitais visitados são operados por empresas contratadas”*.

Para que se tenha uma ideia, no intervalo de 10 anos, enquanto o número de servidores nos hospitais selecionados caiu mais de 36%, o número de terceirizados mais que quadruplicou:



Fonte: relatório da Fiscalização, TC-24143.989.24-2, evento 11.1, pág. 32.

Prosseguindo na avaliação dos achados, embora se reconheça que a opção pela prestação direta ou indireta do serviço de saúde seja decorrente de um exame discricionário do gestor público, não se pode ignorar, por outro lado, a premência de um controle administrativo eficaz em relação aos ajustes firmados com as Organizações Sociais, pressuposto para a boa e regular aplicação dos significativos recursos públicos envolvidos.

Ocorre que, sobre esse ponto, as evidências apontam as seguintes lacunas:

- a) falta de detalhamento suficiente no tocante à alocação de custos dos convênios (planilha de custos);
- b) falta de implantação/uso de sistema de gestão hospitalar pelas conveniadas, tornando difícil verificação de cumprimento dos tempos máximos de atendimento em pronto-socorro conveniado;
- c) risco de controle no registro de presença de médicos e profissionais de outras categorias, notadamente quando há quarteirização dos serviços; e
- d) dificuldades de avaliação dos resultados de metas mensais pelo gestor local devido à não exclusividade de função, quantidade de ajustes, ausência de estrutura e capacitação insuficiente.

Vale rememorar que, no exercício de 2018¹⁸⁴, o TCESP realizou Fiscalização Ordenada em hospitais e ambulatorios estaduais administrados por Organizações Sociais (OS). No total, foram vistoriadas 66 (sessenta e seis) entidades em 50 (cinquenta) municípios no interior e na Capital. O resultado demonstrou unidades com superlotação, demora no atendimento, pacientes aguardando em macas nos corredores, falta de atendimento diferenciado para casos de suspeita de Dengue, Zika, Chikungunya e Febre Amarela, ambiente de espera desconfortável e controle deficiente dos médicos terceirizados, sem que houvesse controle de chegada e saída dos profissionais.

Em 2024, ante irregularidades noticiadas pela mídia, 9 hospitais estaduais¹⁸⁵ foram inspecionados pelo TCESP, tendo-se apontado novamente uma série de problemas, dentre os quais: escalas não publicizadas ou com incorreções/divergências, carga horária incompatível, registros de consultas com duração de 5 minutos, divergência em agendamentos médicos, ausência de fidedignidade no controle de ponto e, principalmente, ausência de médicos no horário de trabalho¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/questionario/consolidados/consolidados/tcesp-relatoriofiscalizacao2018-hospitais-ames.pdf> e <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-divulga-resultado-fiscalizacao-hospitais-e-ambulatorios-estaduais>. Acesso em: 11/04/2025.

¹⁸⁵ Hospitais estaduais inspecionados: Heliópolis, Ipiranga, Taipas, Mandaqui, Vila Nova Cachoeirinha, Vila Pentead, Guaianases, Várzea do Carmo, Leonor Mendes de Barros.

¹⁸⁶ A inspeção gerou os seguintes processos, vinculados às contas de 2024 da Secretaria Estadual da Saúde: TC-3622.989.24-2 (Mandaqui), TC-3613.989.24-3 (Leonor Mendes de Barros), TC-3611.989.24-5 (Ipiranga), 3610.989.24-6 (Heliópolis), TC-3608.989.24-0 (Guaianases), TC-3606.989.24-2 (Vila Pentead), TC-3605.989.24-3 (Taipas), TC-3604.989.24-4 (Vila Nova). Não se localizou o número do processo alusivo à fiscalização no Hospital de Várzea do Carmo.

Por fim, mas não menos importante, a auditoria desse ano revelou que as unidades hospitalares estaduais também perpassam por obstáculos de conservação predial, na medida em que muitos dos edifícios inspecionados demandam reformas estruturais, bem como adequações em termos de acessibilidade e segurança (AVCB).

Ao tempo em que se alinha às recomendações e proposições de melhoria formuladas pelo Setor Técnico, o **Ministério Público de Contas** destaca que a reiteração de ocorrências da mesma natureza ao longo dos anos evidencia a **necessidade de que a Secretaria da Saúde aprimore sua atuação, com base em dados capazes de subsidiar a adequada tomada de decisões, especialmente nas questões relacionadas aos ajustes firmados com o Terceiro Setor**

Há também que se **fortalecer os mecanismos de governança**, adotando providências administrativas que favoreçam o alcance dos resultados almejados com mais eficiência, sem descuidar do adequado cumprimento da legislação de regência.



PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS
E PROGRAMA
ESTADUAL DE
DESESTATIZAÇÃO



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



16.6 – Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis.

Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização

Se, de um lado, restou mantida a estrutura legal regedora das concessões e permissões de serviços e obras públicos (Lei Estadual nº 7.835/1992 e Lei nº 8.987/1995), do Programa Estadual de Desestatização – PED (Lei Estadual nº 9.361/1996) e das Parcerias-Público Privadas – PPPs (Lei Estadual nº 11.688/2004 e Lei nº 11.079/2004), de outro, do ponto de vista regulamentar, foram atualizadas as normativas do controle externo, por meio do advento das Instruções nº 01/2024 do TCESP, que reclamam diversas informações, relatórios e documentos a serem encaminhados à Corte de Contas pelo Conselho Diretor do Programa Estadual de Desestatização (CDPED) e pelo Conselho Gestor de Parcerias Públicos-Privadas (CGPPP), conforme artigo 4º, inciso III, do novel diploma.

A partir do exame da documentação encaminhada, a Fiscalização da Casa promoveu as análises decorrentes, cabendo destacar, logo de início, que foram identificados na carteira atual do programa de desestatização e de parcerias do Estado 52 contratos vigentes, dos quais 39 são concessões comuns e 13 PPPs (06 concessões administrativas e 07 patrocinadas).

Além desses projetos, verificou-se a conclusão, em 2024, dos processos de desestatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e da Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. (EMAE), sob responsabilidade da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI).

Por se tratar de proposta alvitada por este *Parquet* de Contas em pronunciamentos pretéritos, ao sugerir inclusão, nos trabalhos de fiscalização, de análise sobre os projetos promovidos pelo Governo Estadual para desestatização da SABESP, cumpre abordar os principais aspectos tangenciados pela DCG no que concerne ao tema.

Constituída em 1973, a SABESP surgiu da fusão de empresas públicas e sociedades controladas pelo Estado de São Paulo, ligadas aos serviços de saneamento básico.

Anteriormente uma sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Meio Ambiente, a SABESP é hoje a maior empresa de saneamento do Brasil e uma das maiores do mundo, fornecendo água, coleta e tratamento de esgotos para 375 municípios do Estado de São Paulo, o que significa o abastecimento, diariamente, de 28,4 milhões de pessoas com água e 25,2 milhões de pessoas com coleta de esgotos.

Seguindo na trilha do Programa Estadual de Desestatização (Lei Estadual nº 9.361/1996), e amparado pela Lei Estadual nº 17.853/2023, o Poder Executivo do Estado de São Paulo promoveu a desestatização da Companhia, com alienação de participação societária, inclusive de controle acionário.

Segundo a Fiscalização, no exercício em exame concluiu-se o processo de alienação de parte das ações ordinárias e perda de controle estatal, com desestatização definitiva em 23 de julho, passando o Poder Executivo a deter 18% do capital votante da empresa, enquanto outros 15% são destinados ao Investidor de Referência (empresa “Equatorial Participações e Investimentos IV S.A.”). Os 67% restantes são ações em circulação no mercado de capitais, sendo 56,5% na Bolsa brasileira e 10,5% na Bolsa de Nova Iorque.

Ao examinar os procedimentos levados a efeito pelo Governo Estadual, o órgão de inspeção promoveu detida análise, identificando as principais diretrizes preconizadas pela legislação autorizativa, valendo destacar que, de acordo com o informado, na área de atuação da SABESP, foram atingidas taxas de 98% de cobertura com abastecimento de água, 93% em coleta de esgoto e 84% em tratamento de esgoto, o que significa que parte das metas estabelecidas pelo Marco do Saneamento já foi atendida.

Quanto aos resultados econômico-financeiros alcançados pela Companhia, foi possível identificar que *“a Sabesp apresentava lucros regulares ao longo dos últimos anos, atingindo a marca de 3,5 bilhões de reais em 2023 como resultado de suas operações, ainda sob a tutela do Estado no controle acionário. No ano de 2024, concluído o processo de desestatização, o lucro da empresa aumentou de maneira significativa. No entanto, isso aconteceu especialmente devido às receitas não recorrentes do Ativo Financeiro (Indenização)”*.

Não foram registrados pela Fiscalização da Casa aspectos que pudessem macular a opção administrativa em testilha, mas foram tecidas importantes reflexões no que toca à competência do controle externo após procedimentos de privatização.

Nesse sentido, considerando que o Poder Executivo paulista passou a dispor de apenas 18% do capital acionário, possuindo, portanto, participação minoritária, a SABESP se configura uma empresa do setor privado com participação estatal, não mais integrando a administração indireta do Estado.

A esse respeito, o Comunicado GP nº 26/2024 determinou o arquivamento de todos os processos, no estado em que se encontram, quando estatais forem transferidas à iniciativa privada ou à União, reforçando diretriz presente na Resolução TCESP nº 01/1998, editada em decorrência do programa estadual de desestatização, que estabelece: *“Os processos originários de Empresas transferidas, a qualquer título, ao setor privado ou a União e que estejam em tramitação neste Tribunal serão objeto de arquivamento no estágio em que se encontram mediante despacho do Relator designado”*.

Embora com posicionamento ministerial vencido, no sentido de que os atos praticados enquanto empresa estatal, isto é, antes da desestatização, haveriam de ser fiscalizados pelo controle externo, os processos de Balanço Geral da SABESP referentes aos exercícios 2019 e 2022 foram arquivados sem julgamento de mérito.

Por outro lado, conforme bem ressaltado pela Fiscalização, ainda que não mais subsista obrigatoriedade de prestação anual de contas ao TCESP, os serviços públicos de saneamento básico fazem parte do rol de atos administrativos sujeitos ao controle da Corte de Contas, o que significa dizer que, na prática, 371 Municípios paulistas que mantêm ajustes com a SABESP terão, além da apreciação de suas contas anuais, acompanhamento da legalidade desses contratos, inclusive no que tange à sua execução.

Significa dizer, portanto, que permanece a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas no tocante a esse relevante serviço público, embora, agora, sob outro viés.

Por fim, resgatando uma vez mais aspecto que restou ressaltado em pronunciamento ministerial em contas pretéritas, contactou-se novamente ausência de reuniões semestrais conjuntas realizadas entre representantes do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário da Fazenda e Comissões Legislativas, suspensas sob o argumento de que a paralisação se tratava de medida adotada pelo Governo Estadual para controle da pandemia de Covid-19, situação que permanece inalterada, cabendo recomendação para que tais reuniões sejam retomadas, em atendimento ao disposto no artigo 3º, § 10, da Lei Estadual nº 11.688/2004.



PROGRAMA ESTADUAL DE CONCESSÃO DE RODOVIAS



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Programa Estadual de Concessão de Rodovias¹⁸⁷

O “Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo” foi instituído em março de 1998 e tem como objetivo, em síntese, suprir as necessidades de investimentos na infraestrutura estadual de transportes rodoviários.

Atualmente, São Paulo conta com mais de 11,2 mil quilômetros de rodovias concedidas, representando cerca de 42% da malha rodoviária paulista. Maiores detalhes sobre as concessões vigentes estão disponíveis para consulta pública no Painel de “Concessões de Rodovias”, disponibilizado pelo TCESP em seu endereço eletrônico oficial¹⁸⁸, o qual contempla informações sobre os contratos em execução, valores envolvidos, trechos concedidos, termo final previsto, entre outros dados.

Pois bem. A presente auditoria operacional teve como escopo aferir o desenho institucional e o desempenho histórico da política estadual de concessões rodoviárias.

Para tanto, analisaram-se as etapas de formulação, implementação, monitoramento e avaliação do programa em referência, as quais incluem ações a cargo de diversos órgãos da estrutura administrativa estadual, como a Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL), a Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) e a Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI), além de uma entidade, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP).

A começar pela **etapa de planejamento do programa**, os procedimentos de auditoria revelaram que as concessões rodoviárias do Estado de São Paulo não têm se pautado nos planos setoriais de logística e transporte, notadamente o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes 2000-2020 (PDDT) e o Plano de Ação da Macrometrópole – Transporte e Logística (PAM-TL), os quais contemplam o diagnóstico e proposição de soluções para os problemas existentes, com metas e objetivos de desenvolvimento.

¹⁸⁷ Assunto abordado no TC-24150.989.24-2, processo Acessório às Contas do governador de 2024 (TC-5174.989.24-4).

¹⁸⁸ Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aconcessoes%3Aconcessoes.wcdf/generatedContent?userid=anonymous&password=zero>. Acesso em: 16/04/2025.

Segundo afirmado, à medida que as concessões se afastam temporalmente do marco inicial do PDDT, torna-se mais clara a necessidade de estratégia e de objetivo específico de desenvolvimento setorial para as concessões rodoviárias do Estado, tendo em vista a constatação de discussões que vão de encontro ao planejamento apresentado no PDDT.

De igual sorte, colheram-se indícios de que o PAM-TL não tem sido o principal orientador dos investimentos recentes promovidos pelo Estado, ao se comparar os projetos ferroviários e rodoviários propostos com o que tem sido executado.

Passando ao exame da **estrutura de governança e gestão do programa**, com foco no papel da Secretaria de Parcerias em Investimentos, investida do poder concedente, e da ARTESP, na condição de agência reguladora, chamou-se atenção para a desconformidade dos respectivos quadros de pessoal, especialmente pelo fato de serem formados majoritariamente por cargos em comissão.

Com efeito, no âmbito da SPI (considerando a data-base de 30 de setembro de 2024) dos 51 cargos públicos permanentes existentes, somente 9 estavam preenchidos (17,6%) e 42 permaneciam vagos. Por outro lado, 26 dos 27 cargos de assessoria (em comissão) estavam providos (96,3%).

Adicionalmente, em 2024 editou-se o Decreto Estadual nº 68.742, de 05 de agosto de 2024, distribuindo 91 novos cargos em prol da Secretaria, sendo 83 deles em comissão e 8 para funções de confiança, sem contemplar cargos públicos permanentes.

Situação similar foi relatada em relação à ARTESP. Considerando a data-base de 30 de setembro de 2024, verificou-se um quadro de pessoal constituído por 322 cargos públicos permanentes, dos quais 198 estavam vagos (61,5%); ao passo que somente 1 dos 42 cargos em comissão com funções de assessoramento não se encontrava provido. Na mesma linha, a Lei Complementar Estadual nº 1.413/24 criou 106 cargos no âmbito da ARTESP, sendo todos em comissão.

A respeito do assunto, oportuno relembrar as diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 1.041.210 SP que, por sua vez, originou a seguinte Tese de Repercussão Geral (Tema 1010):

EMENTA Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação

e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema. 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição. 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria. 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário. 4. **Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.** (RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019) (grifou-se)

Ainda no contexto da estrutura de governança que suporta o programa, a Fiscalização verificou que a SPI não tem exercido a função que lhe cabe na elaboração de estudos (modelagens preliminares) acerca de novos projetos de concessão.

Além disso, embora a ARTESP elabore relatórios técnicos mensais sobre o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a apuração de infrações contratuais, observou-se que esses documentos não possuem plena eficácia e tempestividade, o que compromete a adequada e oportuna tomada de decisões e a implementação de medidas corretivas pelo poder concedente, atualmente representado pela SPI.

Finalmente, acerca do **monitoramento e avaliação do Programa Estadual de Concessões de Rodovias**, de tudo quanto relatado, salientam-se dois pontos principais.

O primeiro se refere à aferição dos resultados econômicos e orçamentário-financeiros: a conclusão técnica é a de que o governo paulista não é capaz de prestar contas à sociedade sobre a destinação dos recursos arrecadados com os pedágios rodoviários. O motivo

principal é a ausência de controles contábeis e orçamentários adequados, seja no âmbito da ARTESP seja por parte da SFP, mostrando-se imperativo o aprimoramento da matéria.

O segundo aspecto refere-se à forma como o Estado monitora os produtos das concessões e avalia seus resultados. Nesse sentido, constatou-se que o acompanhamento contratual das concessões por parte da ARTESP possui lacunas, uma vez que os índices relacionados aos acidentes fatais, níveis de serviço e qualidade do asfalto das rodovias carecem de ações eficazes e perenes de melhoria.

Por outro lado, há contratos de concessão com grandes defasagens percentuais de execução em relação ao respectivo cronograma de investimentos, conforme os Planos Originais de Investimentos e os últimos aditivos formalizados.

É o caso, por exemplo, do contrato com a Entrevias (apenas 48% dos investimentos previstos até 2022 foram realizados até aquele ano) e do contrato da Tamoios (cujas defasagem está em R\$ 1,5 bilhão). Em média, segundo a Unidade Técnica, para os 23 contratos com execução até 2022, apenas 77% dos valores previstos para investimentos foram realizados.

Tal constatação, associada à necessidade de que o Governo Estadual assegure aderência aos planos setoriais de logística, impacta no alcance dos objetivos previstos nos contratos de concessão e na efetividade das ações administrativas voltadas à superação dos gargalos estruturais existentes no setor

A par de todo o exposto, **o MPC reitera as recomendações consignadas pela Fiscalização**, cujo atendimento convém ser objeto de acompanhamento em auditorias posteriores.



DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **desenvolvimento socioeconômico** está relacionada aos seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



8.3 - Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem atividades produtivas, a criação de empregos decentes, o empreendedorismo, a criatividade e a inovação, e incentivar a formalização e o crescimento de micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros;

8.10 - Fortalecer a capacidade das instituições financeiras nacionais para incentivar e expandir o acesso aos serviços bancários, financeiros e de seguros para todos.;

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os Níveis;



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpcsp](https://www.youtube.com/mpcsp)



São Paulo sob controle



FOMENTO AO
DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO
NO ESTADO DE
SÃO PAULO POR
MEIO DA
CONCESSÃO
DE CRÉDITO E
MICROCRÉDITO



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Desenvolvimento Socioeconômico

Fomento ao desenvolvimento socioeconômico no Estado de São Paulo por meio da concessão de crédito e microcrédito¹⁸⁹

Outro aspecto examinado pela DCG refere-se às políticas de crédito e microcrédito empreendidas pela “Desenvolve SP” e pelo “Banco do Povo”¹⁹⁰ em prol de empresas e Municípios do Estado de São Paulo.

A auditoria abrangeu a composição da carteira de crédito, a eficiência do processo de concessão, as medidas de mitigação de perdas, as políticas de recuperação de crédito e estratégias para a redução da inadimplência, bem como os mecanismos empregados para o monitoramento dos resultados alcançados.

Procedidos aos exames pertinentes, o Órgão Técnico relatou importantes achados, a começar por deficiências no planejamento e na execução orçamentária dos programas desenvolvidos pelas entidades fiscalizadas.

Notadamente no âmbito da Desenvolve SP, anotou-se que em 2024 o valor desembolsado não atendeu aos critérios previstos nas leis orçamentárias. Com efeito, no ano em questão, o valor desembolsado ao setor privado foi de apenas 0,32% a mais que do que o investido no setor público, apesar de o PPA 2024-2027 ter estabelecido como parâmetro a proporção de 1,71. Além do que, concluiu-se que as metas anuais publicadas no PPA e na LOA, referentes ao programa 1049, não foram atingidas em 2024.

De igual sorte, ao tempo em que se constatou a baixa destinação de recursos a projetos estruturantes de alto impacto social nos Municípios (v.g., cidades inteligentes, saneamento, energia limpa e resiliência climática), verificou-se, igualmente, a redução do financiamento a projetos estratégicos do setor privado, voltados à inovação, ao agronegócio e à sustentabilidade. Ambas as situações revelam a necessidade de reavaliação e ajuste das políticas de

¹⁸⁹ Assunto abordado no TC-24150.989.24-2, processo Acessório às Contas do governador de 2024 (TC-5174.989.24-4).

¹⁹⁰ Enquanto a Desenvolve SP é voltada ao financiamento de longo prazo para empresas e municípios paulistas, o Banco do Povo Paulista é um programa vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) que oferece microcrédito a pequenos empreendedores formais e informais, visando a inclusão financeira e a geração de emprego e renda.

financiamento, de modo a assegurar maior alinhamento com o planejamento orçamentário em vigor.

Dificuldades também foram observadas no processo concessivo dos créditos. Nesse campo, sublinhou-se que parte da documentação exigida ao cliente pela Desenvolve SP não é anexada em sistema informatizado. Além disso, estariam ocorrendo atrasos significativos na liberação de crédito, o que implica riscos de inadimplência decorrente de mudanças na capacidade de pagamento dos clientes, impacto na viabilidade do projeto devido ao reajuste de preços e às mudanças no cenário econômico, além de desgaste na relação entre o cliente e a instituição.

Já no Banco do Povo Paulista, apontou-se que muitos contratos verificados estavam com a documentação incompleta ou inadequada, podendo acarretar avaliação incorreta da capacidade de pagamento do solicitante ou do valor necessário para o financiamento, além de favorecer a prática de fraude, como a concessão de crédito para objetivos diferentes dos informados na proposta. As evidências também demonstraram que as agências do Banco do Povo Paulista possuem um quadro de pessoal insuficiente a ponto de comprometer a continuidade dos atendimentos e as operações das respectivas unidades.

Avançando na análise das políticas públicas em questão, a auditoria averiguou a adoção de medidas de mitigação para perdas. Sobre o ponto, a despeito do aumento de contratos em prejuízo no âmbito do Banco do Povo Paulista (aproximadamente 60% da quantidade de contratos, representando quase 40% do valor concedido em crédito), *“não foram implementadas medidas que pudessem prevenir o aumento da inadimplência nas unidades que estivessem com maior risco”*, contrariando deliberação do Conselho de Orientação do Fundo de Investimentos de Crédito Produtivo Popular de São Paulo.

Paralelamente, salientou-se um cenário de deficiência nos processos de cobrança e registro de inadimplentes por parte de ambas as entidades auditadas. Isso inclui, por exemplo, contratos não inscritos na Serasa, não judicializados ou sem registro no Cadin, o que, em última análise, reduz a capacidade de recuperação dos valores devidos (com risco de dano ao erário).

Por fim, em termos de mensuração e divulgação dos resultados gerados à sociedade pelas políticas de crédito e microcrédito em comento, a Unidade Técnica chamou atenção para

o fato de a Desenvolve SP e o Banco do Povo Paulista não disporem de procedimentos para levantar indicadores de impacto socioeconômico.

Em termos práticos, no caso das empresas, isso impossibilita a avaliação quanto à contribuição dos empréstimos para a manutenção das atividades, a expansão dos negócios e a geração de empregos. No que se refere aos Municípios, a ausência de dados inviabiliza a aferição do impacto dos investimentos em infraestrutura, serviços públicos e na qualidade de vida da população.

A propósito, mesmo pendendo regulamentação por meio de lei nacional, lembra-se de que a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, reforçou aos órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, o dever de “*realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados [...]*” (§ 16 ao artigo 37 da Constituição Federal).

Com efeito, a avaliação das políticas públicas é parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências, constituindo-se uma das boas práticas de Governança do Setor Público. Trata-se da etapa final do ciclo de política pública, a qual tem como premissa básica verificar a eficiência, efetividade e eficácia na aplicação dos recursos públicos, bem como orientar decisões acerca da viabilidade e da necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública.

À luz do que foi reportado, o MPC-SP corrobora as propostas de encaminhamento do Órgão Técnico, as quais, de um modo em geral, possuem o condão de aprimorar a eficiência operacional, a transparência e a equidade no processo de concessão de crédito e microcrédito pelo Estado de São Paulo, assegurando maior coerência nas projeções, segurança no armazenamento das informações e mecanismos eficazes de prevenção e gestão da inadimplência.



ASSISTÊNCIA SOCIAL



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **assistência social** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



1.3 - Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.

16.6 – Desenvolver **instituições eficazes, responsáveis e transparentes** em todos os níveis.



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpcsp](https://www.youtube.com/mpcsp)



São Paulo sob controle



INSTITUIÇÕES DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS - ILPIS



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Assistência Social

Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs)

A presente inspeção avaliou a atuação da **Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo (SEDS)** no âmbito de suas atribuições voltadas às políticas sociais para pessoas idosas, abrangendo aspectos relacionados ao apoio técnico e financeiro destinado aos Municípios para o atendimento de idosos em situação de vulnerabilidade, bem assim a efetividade dos serviços de acolhimento em Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).

Além da SEDS, também foram objeto de acompanhamento o **Conselho Estadual da Pessoa Idosa (CEI/SP)** e o **Centro de Vigilância Sanitária do Estado de São Paulo (CVS)**, da **Secretaria Estadual da Saúde de São Paulo (SES)**.

Conforme bem destacado pela instrução, há atualmente uma tendência de envelhecimento da população, sobretudo diante do aumento da expectativa de vida, havendo projeções que indicam igualdade numérica no Estado de São Paulo, daqui a uma década, entre pessoas com menos de 15 anos e pessoas com mais de 65 anos, tendo em vista que, enquanto a população total do Estado cresceu 20% entre 2000 e 2022, o grupo com 65 anos ou mais aumentou 133%, ao passo que aquele com menos de 15 anos diminuiu 18%, daí porque o monitoramento em comento reveste-se, também, de grande interesse social.

Do alentado material produzido pela DCG, além de um considerável número de falhas formais minuciosamente descritas no relatório de fiscalização, chamaram a atenção do Ministério Público de Contas, em especial, os seguintes achados:

1) insuficiência na implementação de novos estabelecimentos, haja vista que no período de 2015 a 2024 não houve assinatura de qualquer convênio com Municípios para a construção de Centros Dia do Idoso (CDI), além de que desde 2019 apenas um convênio foi assinado para a construção de um Centro de Convivência do Idoso (CCI), a despeito de o

próprio Plano Estadual de Assistência Social (PEAS/SP) para o quadriênio 2020-2023 estipular metas para a implantação de 10 CDIs e 10 CCIs em cada ano de sua vigência;

2) situações de descumprimento ao Estatuto da Pessoa Idosa e às normas de Vigilância Sanitária no que concerne aos serviços de acolhimento das ILPIs, tendo as visitas *in loco*, realizadas pelas equipes de auditoria do TCE/SP em instituições que receberam recursos financeiros estaduais, revelando falhas como más condições de conservação, higiene, salubridade e segurança;

3) insuficiência nas ações desempenhadas pela SEDS, pelo CEI/SP e pelo CVS no âmbito de suas atribuições voltadas à fiscalização, restando verificado que 06 dentre as 26 DRADS existentes no Estado não efetuaram ao menos uma fiscalização *in loco* nas ILPIs localizadas em suas regiões de atuação, e que 40% (32) das ILPIs nunca receberam equipes de fiscalização das DRADS, observando-se, ademais, inexistência de levantamentos e ações de planejamento para a realização de fiscalizações *in loco* em ILPIs, inclusive nos casos de denúncias recebidas.

Esses três destaques evidenciam necessidade premente de providências corretivas para conferir observância plena à Política Nacional da Pessoa Idosa, instituída há mais de 30 anos pela Lei nº 8.842, de 04 de janeiro de 1994, bem assim ao Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) cujos objetivos residem em assegurar os direitos sociais daqueles com mais de sessenta anos de idade, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade, havendo, inclusive, legislação correlata no âmbito do Estado de São Paulo (Lei Estadual nº 12.548, de 27 de fevereiro de 2007).

Por definição¹⁹¹, ILPIs são *instituições governamentais ou não governamentais, de caráter residencial, destinadas a domicílio coletivo de pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, com ou sem suporte familiar, em condição de liberdade e dignidade e cidadania*.

Referidos estabelecimentos, portanto, tal como anotado pela DCG, têm por objetivo acolher indivíduos acima de 60 anos de idade que não disponham de condições para permanecer com suas famílias, ou que vivenciaram situações de violência, negligência ou abandono, devendo possuir características domiciliares, ambiente acolhedor e estrutura física adequada,

¹⁹¹ Artigo 3º, inciso VI, da Resolução RDC nº 502, de 27 de maio de 2021, do Ministério da Saúde/Agência Nacional de Vigilância Sanitária/Diretoria Colegiada, disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-rdc-n-502-de-27-de-maio-de-2021>

de forma a abrigar pessoas idosas com diferentes necessidades e graus de dependência, além de seguir as normas de Vigilância Sanitária, assegurando aos residentes um atendimento digno e de qualidade.

Não é, todavia, o que se viu no tocante aos destaques acima enumerados.

A primeira ocorrência ressaltada por este órgão ministerial é referente à falta de celebração de ajustes voltados a instituir novos espaços para a pessoa idosa, o que vai na contramão do crescente incremento numérico dessa população.

Conforme apurado pela DCG, a maior parte dos convênios celebrados entre Estado e Municípios para tal finalidade ocorreu entre 2012 e 2013 (99 CCIs e 30 CDIs), ao passo que a partir de 2015 nenhum convênio foi assinado para a construção de CDI. Entre os anos de 2019 e 2024, apenas um ajuste foi firmado para a construção de um CCI.

Destaca-se que inicialmente, havia planejamento em sentido contrário, conforme evidenciam os dados apresentados pela Fiscalização, ao apurar que, segundo as metas estabelecidas no último Plano Estadual de Assistência Social (PEAS/SP), deveriam ser implantados 10 CCI e 10 CDI em cada ano de vigência do referido Plano (2020-2023), o que não ocorreu. Segundo a DCG, até outubro do exercício em exame (2024) também não haviam sido implantados novos CCIs ou CDIs.

Além disso, informações prestadas pela SEDS noticiaram que, mesmo em outubro/2024, o PEAS/SP 2024-2027 ainda estava em fase de elaboração, o que permite concluir que, além da insuficiente execução constatada nos últimos anos, o setor precisa aperfeiçoar seu planejamento, haja vista que o instrumento que direciona ações para o período vigente não havia sido implementado.

Já o segundo aspecto ressaltado pelo *Parquet* de Contas diz respeito basicamente às condições físicas das ILPIs.

Visitas realizadas pelas equipes da DCG revelaram que parte significativa de tais estabelecimentos não atendia a diversos requisitos legais e normativos, comprometendo a qualidade do atendimento, a segurança e o bem-estar dos residentes.

Sobreditas inspeções foram realizadas entre setembro e novembro de 2024, sendo que, juntas, as 80 ILPIs visitadas acolhiam, aproximadamente, 3.400 pessoas idosas.

Diversas desconformidades formais foram detectadas: não apresentação dos contratos relativos aos serviços terceirizados, como os de alimentação, limpeza e lavanderia;

ausência de alvará sanitário das empresas terceirizadas; número insuficiente de profissionais contratados para cuidar dos idosos; e falta de capacitação dos prestadores de serviço.

Outro ponto digno de atenção são as condições físicas das instalações das ILPIs, especialmente quanto aos aspectos de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança

Desde obrigações mais simples – como a identificação visual externa do estabelecimento – até aspectos indispensáveis para o adequado funcionamento de instituições da espécie – como disponibilização de área externa descoberta para desenvolvimento de atividades ao ar livre; manutenção de sala de convivência para os residentes; pisos apropriados para a circulação; etc. – não estão sendo cumpridas por algumas ILPIs, enquanto outras, embora possuam condições físicas para proporcionar espaços em conformidade com as exigências normativas, precisam aprimorar sua manutenção.

Nesse contexto, reproduz-se a seguir alguns registros fotográficos que permitem dimensionar a situação de tais estabelecimentos:









Conforme se vê, algumas instituições visitadas apresentam condições que podem representar riscos à salubridade e à segurança, especialmente para as pessoas idosas.

Causa espécie o fato de que, embora certas ocorrências possam ser atribuídas à ausência de recursos financeiros, como é o caso daquelas relacionadas à necessidade de obras civis (como construção, reforma, ampliação ou demolição de edificações e infraestruturas),

parte das desconformidades poderia ser superada mediante aprimoramentos na gestão das unidades.

Nesse sentido, a Fiscalização encontrou materiais descartados de forma inadequada próximo às áreas de convivência; piscina inutilizável por condições insalubres em virtude da falta de limpeza e tratamento da água; dormitórios superlotados, sem presença de luz de vigília e com camas sem distância mínima entre si; banheiros com fiações elétricas expostas e ausência de barras de apoio laterais instaladas nas áreas dos chuveiros e dos vasos sanitários; infiltrações e mofo nas paredes e teto dos banheiros; má conservação dos pisos; entre outros.

Ocorrência que bem demonstra a necessidade de maiores cuidados na gestão cotidiana desses estabelecimentos é o relato fiscalizatório de que em determinada ILPI foram encontrados produtos alimentícios com prazo de validade vencido, o que repercute na segurança alimentar e na qualidade do serviço oferecido aos residentes.

A conclusão a que se chega acerca do segundo ponto ressaltado pelo MPC – qualidade dos serviços de acolhimento das ILPIs – é que, se por um lado a ausência de novos estabelecimentos é preocupante, por outro, a gestão das unidades já existentes indica lacunas que podem se intensificar diante do aumento projetado da população usuária desse serviço.

Finalmente, no que tange ao terceiro aspecto objeto de destaque por este órgão ministerial – ausência de adequada fiscalização interna – é possível afirmar que a falha contribuiu para as irregularidades acima relatadas.

A constatação de que parcela considerável das DRADS existentes no Estado não efetuaram ao menos uma fiscalização *in loco* nas ILPIs localizadas em suas regiões de atuação, bem assim de que há ILPIs que ainda não receberam equipes de fiscalização das DRADS, é, se não a principal causa, um fator que contribui para a conjuntura verificada.

Tal achado de auditoria vai de encontro às disposições do Decreto Estadual nº 49.688, de 17 de junho de 2005 (Reorganiza a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social), que, em seu artigo 2º, inciso XI, prevê como campo funcional da SEDS *a fiscalização e cobrança de resultados de entidades e organizações sociais beneficiadas com recursos financeiros do Estado*, e em seu artigo 43, inciso V, estabelece a atribuição de *monitorar e avaliar a ação de Municípios, entidades e organizações sociais*.

Especificamente no que tange ao exercício em exame, segundo informa a DCG, dentre as ILPIs que receberam recursos estaduais em 2024, 63% não foram fiscalizadas por DRADS.

No tocante à atividade fiscalizatória a ser desempenhada pelo Conselho Estadual do Idoso (CEI/SP), constatou-se ausência de encaminhamento à equipe da DCG de levantamentos ou ações de planejamento para a realização de fiscalizações *in loco*, inclusive nos casos de denúncias recebidas.

Assim, diante das ocorrências detectadas, e visando reverter o quadro verificado, medidas corretivas revelam-se indispensáveis, valendo observar a série de propostas de encaminhamento alvitradas pela Fiscalização, as quais o *Parquet* de Contas endossa, sem prejuízo da emissão das seguintes recomendações:

1. Elaboração de plano de ação direcionado ao aprimoramento dos serviços públicos de atendimento à população idosa, considerando as projeções que indicam aumento expressivo desse grupo nos próximos anos, com ênfase na ampliação dos estabelecimentos de acolhimento, sobretudo por meio de implantação de novos CDIs e CCIs nos Municípios paulistas;
2. Adoção de providências no que tange às falhas de gestão detectadas por ocasião das visitas *in loco* realizadas pela Fiscalização do TCESP, em especial aquelas de caráter emergencial, que colocam em risco a saúde e a segurança das pessoas idosas acolhidas em ILPIs, e que não demandam, necessariamente, recursos financeiros para serem implementadas;
3. Planejamento e realização de fiscalizações periódicas das ILPIs, contendo cronograma anual de visitas, identificação das instituições a serem inspecionadas e o roteiro de vistoria, viabilizando, assim, o monitoramento e a avaliação da ação dos Municípios, entidades e organizações sociais na prestação dos serviços.



TRANSPARÊNCIA



TCE SP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo



Relação do tema com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A temática **Transparência** está relacionada ao seguinte Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; e metas:



16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

Transparência

Conforme ressaltado por este órgão ministerial por ocasião da análise levada a efeito no âmbito dos demonstrativos de 2023 (eTC-5272.989.23-7), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) tem enfatizado a importância da transparência na análise das Contas do Governador.

Por não destoar dessa percepção, entende o *Parquet* de Contas imprescindível avaliar como tem se comportado a gestão na condução da referida temática, o que faz colacionando trecho de interesse do voto condutor do Parecer Prévio proferido acerca das contas pretéritas, que, no tocante à transparência, teceu as seguintes considerações:

Se há um aspecto em que o Governo se conduziu de maneira insatisfatória, e deve ser ressaltado, foi na transparência, a despeito do notável avanço observado no acesso a informações relativas aos atos que envolvem renúncia de receitas.

Devido à intervenção pessoal e decisiva do Ex.mo Sr. Governador prevaleceu a competência atribuída constitucionalmente ao Tribunal de Contas (v. artigo 32, “caput”, combinado com artigo 33, I, da Constituição do Estado) contra o excesso de cautela, compreensível, sim, mas injustificável, do corpo técnico responsável por auxiliar o Poder Executivo no exercício da atividade administrativa.

E é justo reconhecer que a insuficiência no quesito transparência não se deve a culpa exclusiva ou preponderante da atual gestão.

O ano de 2023 foi marcado pela assunção de uma nova equipe de governo, em decorrência do resultado das urnas nas eleições realizadas em 2022.

Enfrentar dificuldades com os ajustes inaugurais não surpreende.

Seria inconcebível, todavia, olvidar que 2023, além de ter sido o primeiro ano de um novo governante, foi também o fim de uma longa cadeia de mandatos sob a responsabilidade de diversos outros governantes.

Ao longo da existência humana, acontece de o excesso de pó acumular-se em escaninhos, de uma tarefa ficar inconclusa pela superposição de outros

afazeres mais urgentes, de emergirem contradições entre soluções previamente dadas a desafios novos ou antigos etc.

Assim com qualquer pessoa natural, assim com corporações, grandes ou pequenas, assim com os entes públicos, sobretudo de dimensões ímpares como as do Estado de São Paulo.

Tomando-se por base a situação verificada no exercício precedente, forçoso reconhecer o avanço alcançado pelo Executivo no período em exame.

Segundo registrou a Fiscalização da Casa, diferentes mecanismos de controle e monitoramento, sobretudo aqueles estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, podem ser encontrados no Portal de Acesso à Informação da Secretaria da Fazenda (<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/default.aspx>), ambiente eletrônico em que também é possível acessar o Relatório Anual do Governo, as Demonstrações Contábeis e, inclusive, os direcionamentos aos pareceres emitido pelo Tribunal de Contas.

Restou verificado, outrossim, que no Portal da Transparência Estadual (<https://www.transparencia.sp.gov.br/>), página do Governo do Estado que visa atender às exigências do artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, encontram-se dados consolidados sobre a atuação do governo na gestão pública, podendo os cidadãos utilizar o sistema "Fale Conosco" para fazer consultas, esclarecer dúvidas e obter informações sobre a Administração Estadual.

Também as audiências públicas realizadas durante a elaboração das peças orçamentárias possuem informações acerca de suas ocorrências no portal da Assembleia Legislativa do Estado (<https://www.al.sp.gov.br/transparencia/audiencias-publicas/>), ao passo que se encontram disponíveis no canal da Ouvidoria Geral do Estado (<https://www.controladoriageral.sp.gov.br/cge/transparencia/>) as quatro reuniões realizadas em 2024 pelo Conselho de Transparência da Administração Pública, órgão integrante da Controladoria Geral do Estado.

Não é sem razão, portanto, que, conforme informado pela DCG, o desempenho do Estado de São Paulo no **Programa Nacional de Transparência Pública** – criado pela Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) com o objetivo de avaliar a transparência ativa dos portais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nos

Tribunais de Contas, no Ministério Público e na Defensoria Pública – experimentou variação positiva de 30,33% em relação ao exercício anterior, atingindo a classificação “intermediário”.

Seguindo nessa trilha evolutiva, no âmbito do **Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal**, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Estado de São Paulo, que em 2022 ocupava a 26ª posição, sendo classificado como nível "C" no Indicador da Qualidade da Informação Contábil (ICF), na avaliação mais recente, referente ao exercício 2023, saltou para o 16º lugar, alcançando o nível "B" no referido indicador.

Ainda assim, há espaço para melhorias, considerando que, segundo informações trazidas pela DCG, no último período avaliado, o Estado de São Paulo não pontuou em alguns dos itens objeto de aferição, daí porque medidas visando incremento da transparência na gestão pública reclamam continuar sendo perseguidas, assegurando atendimento pleno a essa prática indispensável, também, para o exercício do controle social.



CONCLUSÃO



TCESP
Tribunal de Contas
do Estado de São Paulo

Conclusão

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas de São Paulo** opina pela emissão de **parecer prévio favorável** às contas em análise, com ressalvas às falhas anotadas na “gestão estadual do ensino”¹⁹², nas “renúncias de receitas”¹⁹³ e na “gestão da previdência social dos servidores”¹⁹⁴.

Sem prejuízo das recomendações externadas pelas competentes áreas técnicas dessa e. Corte de Contas, para as quais a Administração deve adotar as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal e artigo 33, inciso X, da Constituição Estadual), o *Parquet* opina pela expedição das seguintes **determinações e recomendações** ao Governo do Estado de São Paulo:

Determinação referente à gestão estadual do ensino:

- a) proceda à utilização do saldo pendente do Fundeb em despesas consideradas elegíveis na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Recomendação referente aos resultados contábeis:

- a) aperfeiçoe as notas explicativas das demonstrações contábeis, de modo a evidenciar de forma clara e completa as causas das variações patrimoniais, especialmente aquelas decorrentes de operações extraorçamentárias, em conformidade com as boas práticas de transparência e prestação de contas.

Recomendação referente ao acompanhamento da dívida ativa:

- a) avance em estratégias de cobrança administrativa e judicial dos créditos inscritos em dívida ativa, reforçando os instrumentos de governança na área e fortalecendo a atuação (tomada de decisão) pautada em dados.

Recomendações referentes ao pagamento dos precatórios:

¹⁹² Em virtude da parcela diferida do Fundeb 2024 não utilizada até o primeiro quadrimestre do exercício 2025, no montante de R\$ 189.511 mil.

¹⁹³ Por conta da ausência de lei para internalização das desonerações tributárias autorizadas por convênios no âmbito do CONFAZ, assim como pela alegação de sigilo fiscal em relação a parte dos dados de renúncias (gerando a necessidade de anonimização desses para fins de divulgação para o Tribunal Pleno, para o MPC, para a ALESP e para a sociedade).

¹⁹⁴ Em razão da insuficiência de providências para equacionar os déficits financeiro e atuarial do RPPS.

- a) deflagre estudos para incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios;
- b) adote medidas para fins de cumprimento do artigo 101 do ADCT, que estabelece depósitos mensais de 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos até 31 de dezembro de 2029; e
- c) providencie, em conjunto com o TJSP e a PGE, medidas voltadas à recomposição dos cofres públicos (em decorrência da adoção de metodologia inadequada para fins de atualização monetária dos precatórios devidos), bem como ações corretivas e preventivas para impedir novas ocorrências da espécie, promovendo as responsabilizações administrativas que se mostrarem cabíveis no âmbito de cada órgão ou Poder.

Recomendação referente às despesas com pessoal:

- a) realize estudos técnicos e avaliações sistemáticas com o objetivo de identificar contratos que constituam substituição de servidores ou execução de atividades finalísticas, assegurando que as respectivas despesas sejam corretamente contabilizadas no elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, em conformidade com o artigo 18, § 1º, da LRF, o Manual de Demonstrativos Fiscais e as recomendações constantes dos Pareceres Prévios sobre as Contas de 2020 e 2021.

Recomendação referente à gestão da previdência social dos servidores públicos:

- a) providencie a atualização dos estudos técnicos sobre a viabilidade (atuária, orçamentária, financeira e patrimonial) de um cenário legislativo no qual se autorize e incentive a migração de filiados da SPPREV para a PREVCOM, dentre as medidas destinadas ao equacionamento dos déficits financeiro e atuarial (em reiteração aos pareceres prévios emitidos em 2018, 2019 e 2020).

Recomendação referente à gestão estadual do ensino:

- a) quite os valores do Fundeb inscritos em restos a pagar no primeiro quadrimestre de cada exercício subsequente, em estrita observância ao prazo-limite para aplicação desses recursos, conforme estabelecido no § 3º do artigo 25 da Lei nº 14.113/2020.

Recomendação referente às Parcerias Público-Privadas e ao Programa Estadual de Desestatização:

- a) retome as reuniões semestrais conjuntas realizadas entre representantes do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário da SFP e Comissões Legislativas, em atendimento ao disposto no artigo 3º, § 10, da Lei Estadual nº 11.688/2004.

Recomendações referentes às Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs):

- a) elabore plano de ação direcionado ao aprimoramento dos serviços públicos de atendimento à população idosa, considerando as projeções que indicam aumento expressivo desse grupo nos próximos anos, com ênfase na ampliação dos estabelecimentos de acolhimento, sobretudo por meio de implantação de novos CDIs e CCIs nos Municípios paulistas;
- b) adote providências no que tange às falhas de gestão detectadas por ocasião das visitas *in loco* realizadas pela Fiscalização do TCE-SP, em especial aquelas de caráter emergencial, que colocam em risco a saúde e a segurança das pessoas idosas acolhidas em ILPIs, e que não demandam, necessariamente, recursos financeiros para serem implementadas; e
- c) realize fiscalizações periódicas das ILPIs, com base em planejamento que contenha cronograma anual de visitas, identificação das instituições a serem inspecionadas e roteiro de vistoria, viabilizando, assim, o monitoramento e a avaliação da ação dos Municípios, entidades e organizações sociais na prestação dos serviços.

À margem do Parecer, o MPC-SP requer ao TCE-SP que:

- a) **fixe prazo à Secretaria da Fazenda e Planejamento**, com fulcro no artigo 33, X da Constituição Estadual, **para que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei** quanto à adoção de critérios técnico-jurídicos na classificação de sigilo das informações alusivas à renúncia de receitas, à luz do disposto no § 3º, IV, do artigo 198 do Código Tributário Nacional, na Lei de Acesso à Informação e no artigo 5º, IV, do Decreto Estadual nº 68.769/2024, de modo a favorecer uma maior transparência dos dados pertinentes, inclusive no que afeta ao compartilhamento documental com o controle externo sem a aposição infundada de sigilo fiscal;
- b) **represente ao conhecimento da douta Procuradoria-Geral de Justiça**, para as providências cabíveis, a ocorrência de possível inobservância ao Tema 1010 de Repercussão Geral por parte da legislação que disciplina o quadro de pessoal da Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) e das seguintes entidades estaduais: Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo, Cia. Paulista de Securitização, Cia. Paulista de Parcerias, Agência Metropolitana da Baixada Santista, Agência Metropolitana de Campinas, Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, Agência Metropolitana de Sorocaba; e

- c) **represente ao conhecimento da douta Procuradoria-Geral de Justiça**, para as providências cabíveis, a ocorrência de possível inconstitucionalidade no artigo 23, § 2º da Lei Estadual nº 17.293/2020, por contrariar o artigo 150, § 6º da Constituição Federal de 1988 e, também, por ir de encontro às normas constitucionais do processo legislativo (artigos 59 a 69 da CF/88), cuja reprodução é obrigatória pelos demais entes federados, consoante a jurisprudência do STF.

São Paulo, 22 de maio de 2025.

[REDACTED]

