



CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR

TARCÍSIO DE FREITAS

TC-5174.989.24-4
RELATOR: CONSELHEIRO DIMAS RAMALHO

Exmo. Sr. Conselheiro,

INTRODUÇÃO

No Evento 167.4, anexei parecer no sentido da emissão de **parecer favorável** às Contas do Governador do exercício de 2024, **com ressalvas** pertinentes às desordens contábeis, às injustificadas alterações das metas fiscais, ao imobilizado, aos benefícios fiscais/renúncias de receitas, à gestão da previdência, aos precatórios e à não aplicação da parcela diferida do FUNDEB no primeiro quadrimestre.

Nesta oportunidade, os autos retornam para análise das justificativas constantes dos eventos 196.1 a 196.14 do TC-5174.989.24 e dos eventos 176.1 a 176.5 do TC-8875.989.24. O objetivo é determinar se as alegações da defesa são suficientes para afastar ou mitigar as impropriedades e irregularidades apontadas, ou se as ressalvas e recomendações iniciais devem ser mantidas.



DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E GESTÃO DE PESSOAL

A DCG apontou erros relevantes e materiais de reconhecimento e mensuração que resultaram em distorções generalizadas na ordem de R\$ 600 bilhões em 2023, não corrigidas para 2024, comprometendo a interpretação fidedigna da situação patrimonial.

Somam-se a isso problemas fundamentais na gestão do patrimônio imobiliário (com divergências e falta de reconhecimento contábil da integralidade dos bens), notas explicativas genéricas e omissas, e indícios de distorção em provisões para férias e 13º salário.

A ausência de identificação de credores por código genérico no Siafem/Sigeo e a falta de integração dos sistemas de folha de pagamento e financeiro culminaram em R\$ 35,4 bilhões em despesas de pessoal sem identificação de usuário, revelando uma grave fragilidade de controle.

Em suas justificativas, a **Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP)** enfatiza que seus esforços estão direcionados para assegurar que os sistemas e os procedimentos contábeis de todo o Estado operem de forma integrada e uniforme, gerando dados confiáveis. Isso se reflete em ações como a busca por alinhamento de processos e a tentativa de adequação às novas diretrizes contábeis, como as da STN. No que tange às renúncias de receitas, a SFP aponta avanços na transparência ativa da divulgação e a publicação de uma Nota Metodológica, demonstrando um esforço em qualificar as informações e padronizar procedimentos.

A **SEDUC** menciona que está em tratativas com a SFP para alinhar os processos e adequar os dados do SIOPE e RREO às diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Manual de Contabilidade Pública (MCASP), indicando o papel da SFP como o órgão que define as normas a serem seguidas. E a **PGE**, por sua vez, afirma que a responsabilidade pela contabilização e baixa da dívida de precatórios, bem como a segregação do passivo de acordo com o PCASP, cabe à SFP, sendo a função da PGE apenas a de fornecer as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

informações necessárias. Isso ilustra o argumento da SFP de que sua responsabilidade primordial é a de definir as regras e coordenar a aplicação.

Sob minha ótica, a aceitação de tais justificativas, sob a perspectiva da boa governança e da legalidade, é intrinsicamente limitada e problemática. Afinal, a **persistência de distorções na ordem de R\$ 600 bilhões, sem correção entre 2023 e 2024**, demonstra uma total ineficácia da alegada "busca por uniformidade". Com isso, a credibilidade das contas públicas, essencial para a transparência e a prestação de contas (Art. 70, caput, da CF/88), fica gravemente comprometida.

Ainda, a constatação de **R\$ 35,4 bilhões em despesas de pessoal sem identificação de usuário**, decorrente da "falta de integração dos sistemas de folha de pagamento e financeiro" e do uso de "código genérico no Siafem/Sigeo", é uma falha de controle interno de proporções críticas e materialidade inaceitável. Não se trata de uma mera inconsistência formal, mas de uma impossibilidade de rastrear e verificar a destinação de um volume substancial de recursos públicos.

Como órgão central de planejamento e finanças, a SFP é a principal responsável pela gestão, integração e padronização desses sistemas em todo o Estado. A justificativa de que a integração é um desafio ou que está "em andamento" não é suficiente quando o resultado prático é a ausência de rastreabilidade de dezenas de bilhões de reais. A capacidade de "coordenar" pressupõe, essencialmente, a capacidade de **impor e garantir** a integração e o uso adequado dos sistemas por todas as Secretarias, e não apenas de propor diretrizes.

Noto que as justificativas usam, frequentemente, termos como "em tratativas", "buscando regularizar" ou "em processo de reestruturação". No entanto, o material não detalha a existência de um plano de ação concreto, com cronogramas exequíveis, metas claras, responsabilidades definidas e, mais importante, com caráter compulsório e monitorável para todas as unidades gestoras. Sem a apresentação de um plano que demonstre como as distorções



de 2023/2024 (R\$ 600 bilhões) serão corrigidas em um prazo determinado, como a integração dos sistemas de pessoal e financeiro será concluída e como as falhas de controle serão eliminadas, a "busca por uniformidade e integridade" permanece uma intenção, não um resultado. A inação ou a morosidade reiterada nesse campo afeta a própria credibilidade da gestão fiscal do Estado, implicando sérios riscos à segurança jurídica e à responsabilidade fiscal (Art. 1º, § 1º, da LRF).

GESTÃO DE PASSIVOS E SEUS REFLEXOS NA SUSTENTABILIDADE FISCAL

A gestão da dívida de precatórios se configura como um dos maiores desafios do Estado, com um saldo projetado do estoque a ser amortizado de **R\$ 50,4 bilhões em 2029**, o que representa um aumento considerável em relação aos R\$ 35,1 bilhões registrados em 2024. Essa projeção sugere, de forma preocupante, que o plano de pagamento atual é insuficiente para a eliminação do estoque até o prazo constitucional de 2029 ou, ao menos, para a manutenção do patamar de pagamentos.

Nesse tópico, a DCG criticou a metodologia de cálculo da atualização monetária pela taxa SELIC adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). A controvérsia reside na interpretação da expressão "acumulada mensalmente" para a aplicação da taxa SELIC. O TJSP, por meio de sua Diretoria de Precatórios (Depre), considerou a expressão uma "questão interpretativa" e optou pela forma capitalizada (com juros sobre juros) em detrimento da simples soma dos percentuais mensais, baseando-se, em parte, no uso da calculadora do Banco Central.

O MPC afirmou que a decisão do CNJ que modulou uma ordem anterior (impedindo o recálculo de pagamentos passados entre dezembro de 2021 e abril de 2024) não "pacificou" a matéria no mérito e não validou a capitalização da SELIC. Posteriormente, comunicados da própria Depre (nºs



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

01/2024 e 04/2024) vieram reconhecer a inadequação do procedimento anterior, estabelecendo que a SELIC deve ser acumulada por somatório simples. Apesar disso, a Depre afirmou que não promoverá recálculos ou planilhas de diferenças para os precatórios quitados com a metodologia anterior. Adicionalmente, foi apontada a falta de baixa tempestiva de pagamentos (R\$ 1,7 bilhão na "CONTA ESPECIAL PRECATORIOS").

A **Procuradoria Geral do Estado (PGE)** argumentou que o critério de aplicação da taxa SELIC foi adotado pelo TJSP e acatado pelo Governo do Estado. Mencionou que uma decisão do FONAPREC (Fórum Nacional de Precatórios) convalidaria o critério utilizado (SELIC capitalizada), sem margem para questionamentos sobre pagamentos já efetuados, interpretando-o como uma "questão interpretativa".

A PGE também buscou esclarecer as divergências entre seus relatórios e os do TJSP, atribuindo-as à assincronia inerente à dinâmica processual (modificações/cancelamentos judiciais que são imediatamente anotados pelo Estado, mas só registrados pelos tribunais após processamento de ofício, criando assincronia temporária) e às distintas normas de contabilização (normas do CNJ para tribunais versus normas de contabilidade pública estadual para o Estado).

Afirmou, ainda, que a responsabilidade pela contabilização e segregação do passivo cabe à SFP, sendo a função da PGE apenas a de fornecer as informações necessárias. Menciona a atuação sistemática na conferência de cálculos judiciais e o desenvolvimento de um sistema de automação de cálculos judiciais em parceria com a SGGD.

Quanto à insuficiência do plano de pagamento, a PGE considerou que a SFP é a parte competente para se manifestar, pois o plano é baseado em parâmetros e cálculos do próprio TJSP.

Sob minha ótica, embora a assincronia na contabilização entre tribunais e o Estado seja um problema sistêmico, a persistência de R\$ 1,7 bilhão de pagamentos não baixados tempestivamente na "CONTA ESPECIAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

PRECATORIOS" revela falhas de fluxo de informação e conciliação de dados que são de responsabilidade da gestão estadual, em colaboração com a SFP. A falta de conciliação adequada compromete a transparência e a precisão do passivo, impactando o Patrimônio Líquido negativo e o déficit patrimonial da SPPREV em 2024.

Sobre a justificativa da PGE de que a responsabilidade pelo plano de pagamento recai sobre a SFP e o TJSP, embora formalmente correta em termos de divisão de competências, não resolve a questão da insuficiência do plano para eliminar o estoque de precatórios até 2029. A PGE, como representante do Estado, deve atuar na negociação e proposição de planos que garantam a conformidade constitucional (Art. 100 da CF/88) e a economicidade dos pagamentos, em articulação com a SFP. A complexidade do regime não pode servir de justificativa para a ineficiência ou para a oneração indevida dos cofres públicos.

Em relação à SELIC, mantenho o posicionamento defendido no parecer anterior:

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

O TJSP, por meio de sua Diretoria de Precatórios (Depre), considerou a expressão uma "questão interpretativa" e optou pela forma capitalizada, mais onerosa aos cofres públicos, em detrimento da simples, baseando-se, em parte, no uso da calculadora do Banco Central. No entanto, o MPC esclareceu que a decisão do CNJ que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

modulou uma ordem anterior (impedindo o recálculo de pagamentos passados entre dezembro de 2021 e abril de 2024) não "pacificou" a matéria no mérito e não validou a capitalização da SELIC. Posteriormente, comunicados da própria Depre (nºs 01/2024 e 04/2024) vieram reconhecer a inadequação do procedimento anterior, estabelecendo que a SELIC deve ser acumulada por somatório simples. Apesar disso, a Depre afirmou que não promoverá recálculos ou planilhas de diferenças para os precatórios quitados com a metodologia anterior. A PGE, por sua vez, entende que a decisão do Fonaprec convalidaria o critério utilizado (SELIC capitalizada), sem margem para questionamentos sobre pagamentos já efetuados.

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

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

A situação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado de São Paulo representa uma das mais significativas fragilidades estruturais, com impactos diretos na sustentabilidade fiscal de longo prazo.

A adoção do regime de Repartição Simples, mesmo diante da exigência atuarial de capitalização (conforme avaliação atuarial), implica que o RPPS não possui recursos suficientes para honrar seus passivos futuros.

O déficit atuarial, mesmo após a segregação das informações dos militares estaduais (que, pela Emenda Constitucional nº 103/2019, não fazem mais parte do RPPS e, portanto, não são sujeitos ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial), ainda é da ordem de **R\$ 720 bilhões**. O aumento do saldo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

do Passivo de Precatórios também contribuiu para o Patrimônio Líquido negativo e o déficit patrimonial da SPPREV em 2024.

A **São Paulo Previdência (SPPREV)** informou que, a partir de 2025, está trabalhando com uma consultoria especializada para buscar soluções que garantam a sustentabilidade do RPPS estadual.

Considera que a capitalização pura do RPPS não é razoável devido ao alto custo de transição que implicaria, e, portanto, está estudando o desenvolvimento de uma segregação de massas, combinada com a busca de fontes alternativas de financiamento. Entre essas fontes, mencionou a gestão proativa de seus bens imóveis, com venda e estudos para geração de benefícios econômicos, visando transformar ativos subutilizados em fontes de financiamento para o RPPS. O objetivo declarado é viabilizar a transição do regime de repartição simples para um regime de capitalização, visando a sustentabilidade do RPPS e a preservação da capacidade de investimento do Estado.

A SPPREV também citou o Art. 9º da EC nº 103/2019, que conceitua o equilíbrio financeiro e atuarial, e que a emissão do CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária) depende de decisão judicial porque o Sistema CADPREV do Ministério da Previdência Social (MPS) exige o envio de informações apenas no modelo de capitalização, enquanto o estado opera no modelo de repartição simples, alegando um erro no sistema CADPREV que seria corrigido (e que permitirá o envio dos demonstrativos DIPR e DAIR). Mencionou, ainda, a Portaria SPPREV nº 193/2020 para melhorar o controle de contribuições individualizadas.

Afirmou que, em colaboração com a PGE, identificou 11 temas judiciais sensíveis relacionados à autarquia, transformados em projetos estratégicos para reduzir a litigiosidade previdenciária e o volume de precatórios. A mudança contábil em 2024 de transferências para cobrir insuficiência financeira do RPPS de despesas orçamentárias para extraorçamentárias foi justificada pela adequação à metodologia do MCASP.



Em síntese, a SPPREV demonstra estar ciente dos desafios e busca soluções estratégicas de longo prazo, como a segregação de massas e a monetização de imóveis, e o esforço para reduzir a litigiosidade com a PGE é um ponto positivo de articulação.

Contudo, o déficit atuarial de R\$ 720 bilhões permanece expressivo e a transição para um regime capitalizado é um imperativo de longo prazo ainda sem um plano detalhado, cronograma conclusivo e fontes de financiamento claramente definidas e garantidas. A simples alegação de que a capitalização pura é onerosa sem a apresentação de um plano alternativo completo, e com prazos claros para a segregação de massas e as alternativas de financiamento, é insuficiente para mitigar o risco atuarial de longo prazo. A sustentabilidade do RPPS é crucial para a saúde financeira do Estado.

Ademais, a identificação de R\$ 50,9 milhões em pagamentos previdenciários indevidos em 2024, com R\$ 18,7 milhões dispensados de devolução, revela uma clara fragilidade no controle interno e na gestão da SPPREV. A despeito da formalização da Portaria SPPREV nº 193/2020, a persistência de pagamentos indevidos indica que sua aplicação prática é deficiente e que a rotina de acompanhamento de processos jurídicos para dimensionar prejuízos não é eficaz.

Sobre a justificativa de que a irregularidade do CRP se deve a um erro no sistema CADPREV e seria corrigida, considero provisoriamente aceitável, mas requer confirmação imediata da regularização administrativa do CRP, que é vital para o recebimento de transferências e empréstimos federais (Art. 167-A, § 1º, da CF/88). As diferenças entre provisões registradas e relatórios atuariais, e a não apresentação de dados completos do fundo em capitalização e repartição simples nas LDOs e RREO, indicam que a gestão contábil da autarquia ainda apresenta fragilidades que precisam ser corrigidas em alinhamento com as diretrizes da SFP. A exclusão de despesas com inativos e pensionistas de outros Poderes da despesa bruta do Executivo sem serem devidamente computadas nos demonstrativos dos respectivos poderes afeta a



totalização do RGF consolidado do Estado, indicando uma falha na consolidação de dados.

GESTÃO DA DÍVIDA ATIVA E COBRANÇA TRIBUTÁRIA

A gestão da Dívida Ativa e a cobrança tributária revelam, igualmente, um quadro de fragilidades estruturais que comprometem substancialmente a arrecadação do Estado.

Embora se tenha observado uma redução real no estoque da Dívida Ativa, essa diminuição é insuficiente para afirmar uma solução estrutural para o problema, necessitando de análise complementar sobre a qualidade da cobrança e a efetividade das políticas de recuperação.

Persistem lapsos temporais significativos na tramitação de Autos de Infração (AIIMs) antes de sua inscrição em Dívida Ativa, o que afeta diretamente a eficácia da atuação fiscal e o prazo de recuperação do crédito.

Há, ainda, um problema estrutural crônico de inadimplência no ICMS, notoriamente agravado por falhas na fiscalização e pela morosidade processual. Indícios de "moral hazard" por parte de grandes devedores, que utilizam estratégias diversas (judicialização, brechas legais) para evitar o pagamento, com o Fisco atuando de forma reativa, são preocupantes e exigem uma mudança urgente para uma postura proativa e de combate à sonegação estruturada.

A falta de normativos internos na Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) para regular as etapas processuais de cobrança administrativa (ICMS, IPVA), sem indicação de prazos, setores responsáveis, segurança ou controle interno, revela uma grave lacuna na padronização dos procedimentos. E a constatação de que apenas 7 de 29 órgãos estaduais realizam a inscrição em dívida ativa dentro do prazo de 90 dias, conforme preconizado pela legislação, contribui significativamente para o acúmulo de



créditos e para a consequente perda de arrecadação por prescrição ou dificuldade de recuperação.

A **Procuradoria Geral do Estado (PGE)** esclarece que sua atuação na gestão e cobrança dos créditos, tanto administrativa quanto judicialmente, ocorre somente após a inscrição em dívida ativa. Aponta, corretamente, que as recomendações para normatização de procedimentos internos e controle pré-inscrição (como verificação sistemática no CADIN e medidas corretivas para o cumprimento de prazos legais antes da inscrição em dívida ativa) devem ser direcionadas aos órgãos de origem dos créditos, sobre os quais a PGE não possui ascendência hierárquica.

Menciona que o Sistema da Dívida Ativa oferece cartilha e manual para inclusão de créditos e envia relatórios gerenciais mensais aos órgãos cadastrados, indicando o tempo transcorrido, e emite alertas automáticos. Cita a utilização de rotinas automatizadas de cobrança administrativa (protesto de CDA, apontamentos no CADIN) e o monitoramento da sustentabilidade do programa "Acordo Paulista" de transação de dívida ativa, que tem gerado R\$ 2,55 bilhões em arrecadação e impõe contrapartidas aos contribuintes, sem impactar negativamente a arrecadação de ICMS "sem parcelamento".

Sugere, também, que as recomendações sobre mecanismos de controle e eficiência na tramitação de Autos de Infração (integração de sistemas, transparência) sejam direcionadas à SFP, por ser sua competência a fiscalização e o lançamento do crédito tributário.

A meu ver, a aceitação das justificativas da PGE é limitada pela ausência de uma solução coordenada e compulsória para os problemas pré-inscrição e pela própria natureza das falhas apontadas, que são de caráter sistêmico e crônico.

A despeito da divisão de competências, a SFP, como órgão central de finanças e planejamento, falha em coordenar e estabelecer diretrizes uniformes e obrigatórias para a gestão de créditos em todo o Estado desde sua origem, até a inscrição em Dívida Ativa. A PGE atua de forma reativa após a



inscrição, mas o problema da morosidade e da falta de controle ocorre antes, resultando em perda de arrecadação. A mera "persuasão" ou o envio de "relatórios gerenciais" aos órgãos de origem não são suficientes, como demonstra a persistência de apenas 7 de 29 órgãos cumprindo o prazo de 90 dias. A ausência de ascendência hierárquica da PGE sobre esses órgãos não exime o Estado de uma responsabilidade sistêmica de garantir a eficiência em todas as etapas do ciclo de vida do crédito tributário.

Adicionalmente, a persistência de 3.138 empresas beneficiárias de incentivos fiscais em 2022/2023 que estavam inscritas no Cadin, e de 31 dos 50 maiores beneficiários com débitos em dívida ativa, evidencia uma falha grave na concessão e monitoramento de benefícios fiscais. A justificativa da PGE de que a "recomendação se refere à gestão da dívida ativa, mas o endereçamento das adequações procedimentais deve ser feito aos órgãos contratantes" é uma divisão de responsabilidade que não resolve o problema central: o Estado está concedendo benefícios a devedores, o que é inaceitável e contribui para o "moral hazard" (Art. 14, § 1º, da LRF; Lei nº 12.799/08). A SFP, em coordenação com a PGE, deveria ter implementado um controle prévio mais rigoroso.

A PGE sugere que as recomendações sobre padronização de prazos, fiscalização em tempo real e integração de sistemas para Autos de Infração (AIIMs) sejam direcionadas à SFP. Isso reforça a necessidade de uma ação coordenada, mas a persistência dos lapsos temporais (morosidade processual) significa que, até o momento, os mecanismos existentes para a tramitação de AIIMs são insuficientes ou não foram efetivamente implementados, gerando perda de arrecadação e eficácia da fiscalização.

RENÚNCIA DE RECEITAS E BENEFÍCIOS FISCAIS

A DCG apontou falhas graves na gestão das renúncias fiscais: a ausência de fundamentos robustos e detalhados para demonstrar o interesse público e a necessidade das renúncias fiscais concedidas (análise "ex-ante"),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

sem justificativa técnica adequada, objetivos e metas mensuráveis, contrapartidas claras ou estudos comparativos de alternativas, é uma deficiência crítica e recorrente. As deficiências na avaliação "ex-post" e no monitoramento (restrito a um único benefício em 2024) persistem, com notável falta de avaliação de impacto socioeconômico efetivo. A mensuração dos benefícios, especialmente créditos outorgados, baseia-se primariamente em informações declarativas (GIAs) sem a integração de dados de Notas Fiscais Eletrônicas (NF-e), gerando risco de imprecisões e abuso. Benefícios fiscais foram concedidos sem a devida autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sem indicação de medida de compensação adequada, conforme a legislação. A persistência de empresas que usufruíram de benefícios fiscais inscritas em Dívida Ativa ou no Cadin, contrariando a Lei nº 12.799/08 e decisões judiciais, é um indício de falha na fiscalização prévia e no controle. A interpretação restritiva do sigilo fiscal mantida pela SFP, contrariando legislação e transparência ativa, também é um ponto de preocupação que limita o controle social e a fiscalização. As recomendações anteriores do Tribunal sobre Plano de Ação para desonerações, datando de 2017, permanecem sem implementação.

A **SFP** justifica os avanços na revisão e divulgação dos benefícios fiscais, citando a redução da renúncia para os próximos anos e a publicação de nota metodológica. Quanto à defasagem na mensuração (até dois anos), alega que é inerente à complexidade e que a obrigatoriedade futura do campo "cBenef" nas NF-e melhoraria a apuração, refutando comparação direta com a Receita Federal do Brasil por diferenças metodológicas. Reafirma o aperfeiçoamento contínuo dos controles de benefícios tributários e das renúncias de receita.

A aceitação dessas justificativas, na minha visão, é significativamente limitada pela ausência de uma análise "ex-ante" robusta e de um monitoramento "ex-post" eficaz, bem como pela inércia em implementar recomendações antigas.

Uma das principais falhas, recorrente e inaceitável, é a ausência de fundamentos robustos e detalhados para demonstrar o interesse público, a necessidade e o impacto dos benefícios fiscais ANTES de sua concessão ("ex-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

ante"). A SFP não apresenta justificativas técnicas adequadas, objetivos e metas mensuráveis, contrapartidas claras ou estudos comparativos de alternativas que comprovem a real economicidade ou o benefício social dos incentivos. A avaliação "ex-post" é deficiente e restrita, sem avaliação de impacto socioeconômico, e foi restrita a um único benefício em 2024. Isso resulta em uma baixa qualidade do gasto que drena recursos sem comprovação de efetividade.

A dependência de informações declarativas (GIAs) para a mensuração, sem integração com NF-e, gera risco de imprecisões e abuso. Embora a SFP aponte a futura melhoria com "cBenef", a deficiência atual persiste e afeta a transparência e o controle.

Além disso, a concessão de benefícios fiscais sem a devida autorização na LDO e sem indicação de medida de compensação adequada, conforme a legislação, é uma irregularidade que compromete o planejamento orçamentário, e o fato de empresas beneficiárias estarem inscritas em Dívida Ativa ou no Cadin (conforme apontado na seção da Dívida Ativa) é inaceitável e viola o Art. 14, § 1º, da LRF e a Lei nº 12.799/08. A SFP tem o dever de coibir tais práticas.

O descumprimento das recomendações do Tribunal sobre um Plano de Ação para desonerações, persistente desde 2017, evidencia uma falha crônica, grave e reiterada na gestão da política fiscal indutiva do Estado. A falta de normativos internos da SFP para regular etapas processuais de cobrança administrativa também é um problema que se conecta a essa deficiência.

Acrescenta-se que a manutenção de uma interpretação restritiva do sigilo fiscal, contrariando legislação e transparência ativa, limita o controle social e a fiscalização sobre a efetividade dos benefícios.



QUALIDADE DO GASTO E APLICAÇÃO EM ÁREAS ESSENCIAIS: ENSINO E SAÚDE

1. Aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS)

A gestão estadual declarou ter aplicado 13,82% da receita proveniente de impostos e transferências em ASPS, percentual que formalmente se encontra acima do piso mínimo de 12% estabelecido pelo artigo 6º da Lei Complementar nº 141/2012. Este dado foi corroborado pelo Ministério Público de Contas (Parquet de Contas), pela Secretaria de Diretoria Geral e pela Assessoria Técnica Jurídica do TCESP. No entanto, a auditoria da DCG, após a realização de glosas (deduções por despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundo Estadual de Saúde - FUNDES e por despesas sem responsabilidade específica da SES/SP), apurou um índice de 11,35%, posicionando-o abaixo do mínimo legal. As glosas somaram R\$ 1.793.528 mil (recursos não movimentados pelo Fundes) e R\$ 3.367.174 mil (despesas sem responsabilidade da SES, movimentadas por entidades da administração indireta vinculadas à SES).

A **Secretaria de Estado da Saúde (SES)** defende que, em exercícios anteriores (2022 e 2023), o próprio TCESP classificou impropriedades semelhantes como de caráter formal ou procedimental, afastando as glosas da auditoria e considerando o patamar mínimo atendido. Além disso, a atual gestão (que assumiu em 2023) estaria em processo de reestruturação e buscando regularizar os procedimentos, incluindo consultas à PGE e esforços conjuntos com a SFP para alterações na estrutura orçamentária e implementação de um novo sistema (SIGEF). Busca, também, operacionalizar o Conselho de Orientação do FUNDES, alinhado à nova reestruturação organizacional e em observância ao artigo 14 da Lei Complementar nº 141/2021.

Afirma que despesas intraorçamentárias (realizadas por outras pastas, mas destinadas e aplicadas exclusivamente em saúde) são parte integral do sistema universal e interligado do SUS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

Menciona que está organizando as agendas de trabalho para antecipar a elaboração e entrega das Programações Anuais de Saúde (PAS) ao Conselho Estadual de Saúde (CES), buscando maior alinhamento com a LDO. A nova Deliberação CIB nº 117/2023 instituiu o "Incentivo à Gestão Municipal do SUS São Paulo (IGM SUS Paulista)", que substitui o PAB Fixo Estadual e o PAB Variável, melhorando os repasses aos municípios e focando em atenção básica e vigilância epidemiológica.

Reporta a priorização da regularização de AVCBs e acessibilidade em hospitais por meio do Grupo Técnico de Edificações (GTE), o desenvolvimento do sistema "ContratosGov" para monitoramento de convênios, e a revisão de instrumentos convocatórios para exigir planilhas de custos detalhadas e limitar a subcontratação (a 40% do valor total do convênio, exclusivamente para equipe médica e multidisciplinar, com autorização prévia), reforçando o acompanhamento de profissionais para enfrentar problemas como superlotação e ausência de médicos. Garante que os dados no SIOPS são baseados em documentos oficiais, assegurando fidedignidade e conformidade com os registros contábeis.

Neste aspecto, assim como nos demais já abordados anteriormente, mantenho o posicionamento adotado na manifestação pretérita.

Ainda que a SES esteja buscando a reestruturação do FUNDES, o fato de ele não estar operacionalizado como fundo, unidade orçamentária e gestora, e não elaborar demonstrações contábeis segregadas, é uma falha crônica e grave (reiterada desde 2017). A ausência de acatamento reiterado das recomendações do Tribunal de Contas sobre o FUNDES compromete fundamentalmente a eficácia e a conformidade da gestão dos recursos da saúde (Art. 70, caput, da CF/88; Lei Complementar nº 141/2012).

Para além da questão contábil, persistem graves problemas operacionais e estruturais na saúde: perda considerável de profissionais (quase 30% em hospitais selecionados), déficit de pessoal, alta rotatividade, ociosidade de 867 leitos, internações indevidas em pronto-socorro, suspensão de



atendimentos por falta de pessoal, e um Núcleo Interno de Regulação (NIR) precário. Há, ainda, fragilidades na gestão de convênios com o terceiro setor (com dificuldades de controle e verificação da qualidade dos serviços e problemas na alocação de custos), condições prediais inadequadas (pendências de AVCB, cumprimento parcial de normas de acessibilidade), e problemas no atendimento em pronto-socorro (atendimento preferencial não garantido, classificação de risco inconsistente, represamento de pacientes). Essas são falhas na entrega do serviço público essencial e não são plenamente justificáveis por "esforços de reestruturação" enquanto os problemas persistem em larga escala, impactando diretamente a população. A falta de profissionais especializados (assistentes sociais nos NIRs) é um gargalo persistente.

A SES garante que os dados no SIOPS são baseados em documentos oficiais, mas a persistência de distorções relevantes entre dados de educação declarados no SIOPE e publicados no Anexo 8 do RREO (e que se estende à saúde, considerando o modelo da STN/MCASP), revela que o alinhamento com a SFP para solucionar determinações do TCESP ainda não foi totalmente eficaz.

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

Em relação a esses temas, endosso na íntegra a manifestação da área técnica especializada, que concluiu pelo cumprimento do disposto no artigo 255 da Constituição Estadual, com a redação dada pela Emenda Constitucional 55/2024, porque aplicados **26,98%** em MDE, mantidas as glosas relativas às despesas com PAINSP e ressarcimento de gratuidade de transporte de alunos originários de escolas municipais, federais e particulares, esta, aliás, sequer refutada.

No tocante aos 5% referenciados no artigo 217-A da Constituição Estadual, acrescido pela aludida EC, em tese, foram alcançados em razão do cômputo dos gastos com inativos. Contudo, é bom lembrar que a inclusão dessa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

despesa na apuração da aplicação no ensino é objeto de discussão na ADI 6593, que pende de decisão definitiva de mérito pelo STF.

Quanto ao FUNDEB, a DCG indicou a utilização de 99,30% do valor recebido no exercício. Porém, registrou a existência de R\$ 569.149 mil de restos a pagar não quitados até 30/04/2025.

Como anotado no parecer da área técnica, “A Secretaria de Estado da Educação esclareceu que dos R\$ 569,14 milhões inscritos em Restos a Pagar na Fonte Fundeb, R\$ 500 milhões referem-se à Bonificação por Resultado (BR)”, e que esse valor foi liquidado e pago no primeiro quadrimestre de 2025, consoante evidenciado pelas notas de liquidação e ordens bancárias relacionadas na defesa.

Portanto, restam R\$ 69,14 milhões pendentes de pagamento, **devendo a auditoria verificar, no exame das contas de 2025, se de fato foram pagos.**

Ainda conforme a área técnica, a defesa demonstrou, da parcela diferida, equivalente a 0,70%, R\$ 188.327.244,71 foram pagos até 30/04/2024, e R\$ 17.794,03, quitados no mês de maio, **restando R\$ 1.116.149,26 a serem pagos.**

Não obstante, a jurisprudência desta Corte tem relevado falha da espécie quando o valor é pouco representativo em relação ao total aplicado, como se observa neste caso. Cabe, porém, **determinação para que tal quantia seja utilizada em 2025.**

No âmbito das políticas públicas ou à qualidade dos gastos com educação, o SARESP 2024 revelou predomínio de desempenhos médios e baixos nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, com queda progressiva na escolaridade. A avaliação de Fluência Leitora indicou que, em novembro de 2024, 72,7% dos alunos do 2º ano EF ainda eram pré-leitores ou leitores iniciantes, o que é um indicador extremamente preocupante e inaceitável para o desenvolvimento educacional básico (Art. 205 da CF/88) e para a formação da cidadania. As ações apresentadas pela SEDUC, embora



necessárias, **ainda não são suficientes para reverter este quadro crônico de deficiências de aprendizagem em escala massiva**, necessitando de maior efetividade e impacto.

Persiste, ainda, um **excesso alarmante de professores temporários (52,6% vs. 10% do PNE)** e uma **qualificação docente inadequada (39,7% sem formação na área no Ensino Médio)**. A despeito da nomeação de 12.842 concursados, a taxa de aposentadoria de 7,5% ao ano e a queda no número de matrículas indicam a necessidade de concursos contínuos e um plano mais agressivo e constante para reverter a dependência de temporários e garantir a qualificação do corpo docente de forma permanente. A **ausência de profissionais especializados (serviço social, orientadores de convivência, AEE)** também é uma falha na oferta de educação inclusiva.

O fato de **63% das APMs não terem utilizado ao menos 50% dos recursos do PDDE Paulista** indica falha na gestão e fiscalização da aplicação desses recursos, bem como na gestão do fluxo de pagamento. Gastos com diárias usando recursos de salário-educação, que são proibidos, também são um ponto negativo.

A expansão da acessibilidade nas escolas é negligenciada (milhares de alunos com barreiras), com o ritmo de obras não cumprindo o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) até 2029, e a falta de reposição de material permanente é um gargalo. A justificativa de que a rede é antiga e vasta é compreensível, mas não exime a gestão da responsabilidade de cumprir prazos e garantir o direito à acessibilidade (Lei Brasileira de Inclusão, Lei nº 13.146/2015, NBR 9050).

A SEDUC reconhece as distorções entre dados do SIOPE e RREO. Embora esteja em tratativas com a SFP para alinhamento, a **persistência dessas distorções compromete a transparência e a confiabilidade das informações declaradas em nível nacional**, podendo levar à qualificação como inexatos pelo MEC e perda de acesso a recursos adicionais para MDE.



CONCLUSÃO

Em derradeira e aprofundada análise, as contas anuais do Governador do Estado de São Paulo relativas ao exercício de 2024, embora apresentem um superávit orçamentário e um panorama financeiro globalmente robusto, em grande parte impulsionados por receitas extraordinárias, revelam um conjunto de fragilidades estruturais e operacionais que se mostram crônicas, recorrentes e de grande materialidade.

A persistência de impropriedades fundamentais e a reiteração de achados nas auditorias da DCG, em diversas áreas críticas da gestão pública, são motivo de profunda preocupação e demandam intervenção imediata, coordenada e enérgica.

As justificativas apresentadas pelas diversas Secretarias demonstram, em muitos casos, o reconhecimento dos desafios, a existência de esforços em andamento e a compreensão dos mecanismos técnicos e legais envolvidos. Contudo, a lentidão na resolução de problemas crônicos, a reiteração de falhas que comprometem a fidedignidade da informação contábil (como a distorção de R\$ 600 bilhões não corrigida), a oneração indevida dos cofres públicos pela metodologia de cálculo de precatórios (R\$ 16,5 bilhões), a persistente fragilidade na recuperação da dívida ativa e, notadamente, as deficiências intrínsecas na qualidade do gasto público em áreas tão sensíveis e essenciais como saúde e educação (evidenciadas por indicadores de desempenho aquém do desejado, infraestrutura precária e desafios nos recursos humanos), demonstram que a mera "busca" por soluções ou o "reconhecimento" de problemas não se traduziu, até o presente momento, em melhorias sistêmicas e efetivas que garantam a eficiência, a economicidade e a fidedignidade plena da gestão. A repetição dos achados é um indicativo inequívoco de que as medidas corretivas implementadas são insuficientes, tardias ou desarticuladas.

Ponderando os aspectos de equilíbrio fiscal global, reitero o meu posicionamento pela **emissão de parecer prévio favorável, com ressalvas**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DIPE – Departamento de Instrução Processual Especializada

mas, dadas as circunstâncias acima destacadas, proponho que se especifiquem **determinações e recomendações robustas, com prazos exíguos, responsabilidades inescusáveis e mecanismos de monitoramento claros**, para que a administração estadual enderece as fragilidades apontadas de forma sistêmica, transversal e prioritária.

À apreciação de Vossa Excelência.

São Paulo, 5 de junho de 2025.

