

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

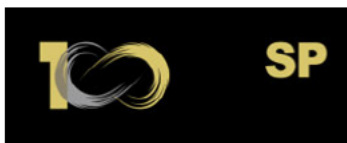
PROCESSO: 005272.989.23-7 (Autos Principais)
ÓRGÃO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTERESSADOS: TARCISIO DE FREITAS
MATÉRIA EM EXAME: Balanço Geral Anual
ASSUNTO: Contas Anuais do Governador
EXERCÍCIO: 2023
INSTRUÇÃO POR: Diretoria de Contas do Governador - DCG
RELATOR: CONSELHEIRO DR. ROBSON MARINHO
MANIFESTAÇÃO: Departamento de Supervisão da Fiscalização - DSF-I

Excelência,

Em exame as Contas do Senhor Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2023, apresentadas para os fins do artigo 33, inciso I, da Constituição deste Estado, dos artigos 2º, inciso I, e 23, ambos da Lei Complementar Paulista nº 709/93, bem como do artigo 178 e seguintes, do nosso Regimento Interno.

Mediante apreciação geral e fundamentada sobre a integralidade daquele exercício, examinaram-se a totalidade do exercício financeiro em referência, a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, a posição patrimonial e financeira, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do próprio Tribunal de Contas, tudo a teor do artigo 23, §§ 1º e 2º, da referenciada Lei Complementar.

A Diretoria de Contas do Governador – DCG executou com primazia e excelência pormenorizados trabalhos técnicos e acompanhamentos sobre os indicadores orçamentários, contábeis, fiscais, limites constitucionais e legais e fiscalizações de natureza operacional durante o exercício, conforme Autos de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira (TC- 00007732.989.23-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

1); Acessórios 2,3 e 4, da Aplicação no Ensino, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Aplicação na Saúde (TC's 00007726.989.23-9, 00007729.989.23-6 e 00007731.989.23-2, respectivamente); 05 fiscalizações operacionais (TC's 00021570.989.23-6, 00021571.989.23-5, 00021572.989.23-4, 00021574.989.23-2 e 00021575.989.23-1), todos com processos próprios e dependentes ao principal, sobre os quais, solicito vênua para manifestar em conjunto nestes autos.

As manifestações técnicas da D. DCG estão inseridas no evento 59

É o breve relatório. Manifesto-me em atendimento ao artigo 183, I, "b" do Regimento Interno

Preliminarmente, uma síntese dos principais indicadores de natureza contábil, orçamentária, patrimonial, legal e fiscal:

Em R\$ milhões

| SÍNTESE DO APURADO | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|--|----------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % Evolução |
| Superávit/Déficit Orçamentário - Consolidado- atualizados pelo IPCA (percentual da receita arrecadada) | 6.274 | 2,13% | 9.314 | 2,90% | -1.573 | -0,51% |
| Evolução da Receita Tributária (*1) | 228.842 | 22,87% | 252.709 | 10,43% | 222.383 | -12,00% |
| Despesas com Propag. e Publicidade (*2) | 322 | 47,90% | 244 | -24,34% | 237 | -3,03% |
| Evolução do Disponível | 69.767 | 57,71% | 81.877 | 17,36% | 69.518 | -15,09% |
| Evolução do Passivo Circulante | 94.031 | 39,11% | 82.613 | -12,14% | 87.193 | 5,54% |
| Dívida Ativa | 347.479 | 3,18% | 375.315 | 8,01% | 408.021 | 8,71% |
| (-) Ajuste a valor recuperável | 176.209 | 4,87% | 224.407 | 27,35% | 329.148 | 46,67% |
| (=) Dívida Ativa após Ajuste | 171.270 | 1,50% | 150.908 | -11,89% | 78.873 | -47,73% |
| Dívida Interna | 263.811 | -2,59% | 274.757 | 4,15% | 290.683 | 5,80% |
| - Ajuste Fiscal | 244.950 | -2,56% | 256.387 | 4,67% | 272.498 | 6,28% |
| Dívida Externa | 30.778 | 1,44% | 28.503 | -7,39% | 25.919 | -9,07% |
| Precatórios e Sentenças Judiciais - Saldo | 26.408 | -0,91% | 29.079 | 10,12% | 30.739 | 5,71% |
| Precatórios e Obrigações de Pequeno Valor - Pagamentos pelo TJSP | 5.497 | 12,58% | 7.283 | 32,48% | 11.319 | 55,42% |
| Precatórios - Repasses ao TJ | 8.103 | 131,54% | 6.084 | -24,92% | 7.081 | 16,39% |
| Despesas com Pessoal e Reflexos (*3) | 90.088 | 45,77% | 102.081 | 44,55% | 113.814 | 49,62% |
| - Poder Executivo | 76.151 | 38,69% | 86.901 | 37,93% | 97.009 | 42,29% |
| - Poder Legislativo | 1.818 | 0,92% | 1.944 | 0,85% | 2.205 | 0,96% |
| - Poder Legislativo (ALESP) | 908 | 0,46% | 974 | 0,43% | 1.136 | 0,50% |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

| | | | | | | |
|--|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| - Poder Legislativo (TCESP) | 910 | 0,46% | 970 | 0,42% | 1.069 | 0,47% |
| - Poder Judiciário | 9.652 | 4,90% | 10.536 | 4,60% | 11.841 | 5,16% |
| - Poder Judiciário (TJ) | 9.586 | 4,87% | 10.475 | 4,57% | 11.771 | 5,13% |
| - Poder Judiciário (TJM) | 66 | 0,03% | 61 | 0,03% | 70 | 0,03% |
| - Ministério Público | 2.467 | 1,25% | 2.700 | 1,18% | 2.758 | 1,20% |
| Ensino - incluindo inativos | 50.584 | 30,45% | 59.387 | 31,61% | 62.719 | 33,66% |
| Ensino - excluindo inativos (*4) | 42.366 | 25,50% | 48.548 | 25,84% | 48.053 | 25,90% |
| Saúde - incluindo glosa por recursos não movimentados pelo FUNDES (*5) | 0 | 0,00% | 0 | 0,00% | 22.019 | 11,82% |
| Saúde - incluindo glosa por despesas executadas sem responsabilidade específica da SES/SP (*5) | 19.756 | 11,89% | 18.611 | 9,98% | 20.549 | 11,03% |
| Saúde - se desconsiderado o art. 2º da LC 141/2012 (*5) | 21.151 | 12,73% | 23.964 | 12,85% | 23.692 | 12,71% |
| Resultado Primário previsto LDO (*6) | 14.054 | 196,62% | 17.035 | 21,21% | 13.705 | -19,55% |
| Resultado Primário realizado (*6) | 41.890 | 109,87% | 21.151 | -49,51% | 5.069 | -76,03% |
| Resultado Nominal previsto LDO | 6.226 | 132,04% | 4.707 | -24,40% | -4.373 | -192,90% |
| Resultado Nominal realizado | 34.360 | 520,20% | -47 | -100,14% | -23.079 | 49003,68% |
| Dívida Consolidada Líquida | 249.588 | -9,21% | 264.679 | 6,05% | 293.566 | 10,91% |
| Passivo Atuarial | 811.572 | -14,85% | 767.156 | -5,47% | 973.831 | 26,94% |

(*1) - A receita tributária, a partir de 2023, já considera o Fundeb como redutor de receita, portanto, receita está líquida do Fundeb.

(*2) - Exceto publicidade legal. Portanto, os valores apresentados nesta linha incluem a despesa com propaganda, publicidade institucional e publicidade de utilidade pública.

(*3) - As despesas com pessoal da Defensoria Pública estão incluídas nas despesas do Poder Executivo. Os valores apresentados são calculados após a exclusão do ressarcimento das despesas com profissionais do ensino das escolas municipalizadas e, sem a inclusão dos recursos do FUNDEB na RCL.

(*4) Total das despesas = Despesa bruta (R\$ 62.718.941 mil), deduzidas das exclusões (R\$ 14.460.230 mil) e glosas com despesas não deduzidas pela gestão estadual (R\$ 215.237 mil)

(*5) - **Em 2023:** Instrução conclui que: Nesse contexto, considerando-se que um único exercício não foi suficiente para implementar todas as recomendações advindas de exercícios anteriores, pode-se concluir que o cumprimento do limite mínimo de 12% para alocação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) foi efetivado.

Em 2022:

Considera exclusões/glosas justificadas por "Despesas não financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde" = **0,00% (R\$ 0,00)**.

- Se exclusões/glosas justificadas por "despesas Sem responsabilidade específica da SES/SP (despesas sob outras Secretarias e sem convênio delineando a coordenação da SES/SP exigida no art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 204/1978 e atendendo à exigência do art. 4º, inciso I, da mesma lei, quando há financiamento total ou parcial pelo FUNDES de programas integrados de saúde não desenvolvidos pela SES/SP)" = **11,89% (R\$ 19.756 milhões)**.

- Se desconsiderados os dispositivos legais (art. 2º da LC 141/2012) que regulamentam os recursos SUS e as condições para aplicação dos recursos em ASPS = **12,73% (R\$ 21.151 milhões)**.

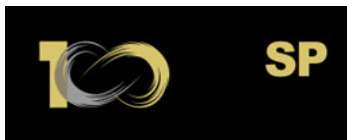
(*6) - O resultado primário realizado, comparativamente ao previsto, representou:

Em 2020, 321,37%, em 2021, 198,07%, em 2022, 24,16% e em 2023, -63,02%.

Obs: trata-se de quadro resumo. Para maiores informações, inclusive quanto aos critérios utilizados, consultar o tópico específico do Relatório.

Os itens Despesa com Pessoal, Ensino e Saúde têm os percentuais calculados em relação à receita, conforme normas específicas vigentes para cada situação.

Passo a me pronunciar, com destaque nos principais pontos, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Preliminarmente, quanto às limitações ao trabalho e riscos de distorções relevantes suscitadas pela Fiscalização, penso que devam ser consideradas as inconsistências evidenciadas nas Demonstrações Contábeis e nos Demonstrativos Fiscais, dada a relevância nos valores envolvidos e o grau de credibilidade nos resultados patrimoniais, o que coloca em ressalva a conclusão baseada naquelas peças contábeis e fiscais, que pode não refletir a realidade patrimonial do Governo do Estado.

Quanto à atuação da Controladoria Geral do Estado, em razão de sua recente criação, pelo Decreto Estadual nº 67.682¹, de 03/05/2023, disciplinado pela Resolução CGE nº 04, de 30-05-2023 e alterada Resolução CGE nº 09/2023, de 13-06-2023, em razão de sua recente instituição, cabe recomendação para que o aperfeiçoamento de seus mecanismos de governança e de sua estrutura administrativa, sobretudo, a criação de quadro próprio, fatores limitadores para a sua eficiência no cumprimento de suas atribuições.

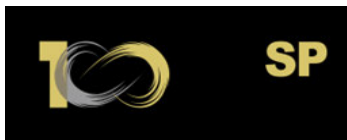
Destaco dos atos regulamentadores citados, a aprovação do Plano Anticorrupção do Estado de São Paulo, sob a responsabilidade da Controladoria Geral do Estado, tendo por objetivos: I - estabelecer e sistematizar medidas concretas de prevenção e combate à corrupção, à fraude e aos desvios éticos; II – implementar e aprimorar processos de auditoria e controle interno; III – propiciar articulação institucional e atuação coordenada entre órgãos e entidades; IV – orientar o aperfeiçoamento de fluxos e de projetos, para prevenir a materialização de conflitos de interesses; V – conferir transparência na implementação de políticas públicas, para possibilitar divulgação de informações e controle social.

Este decreto continha, originariamente, em seu Anexo um Plano de Ação consubstanciado em 83 atividades ao longo dos exercícios de 2023 a 2026, para alcance dos citados objetivos do Decreto, alterado para 88 por meio de Resoluções.

Para o exercício de 2023, a Resolução CGE nº 05/2023, de 05-06-2023² aprovou o plano anual de auditoria, no qual foram planejados 75 trabalhos de auditoria interna governamental e 8 trabalhos de análise diagnóstica, totalizando 83

¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67682-03.05.2023.html>. Acesso em: 13/05/2024.

² Disponível em: [Diário Oficial do Estado de São Paulo \(imprensaoficial.com.br\)](http://diariooficial.com.br) Acesso em 10/05/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

trabalhos, com abrangência nos seguintes temas: Avaliação de programas de governo (2); Auditorias de conformidade, operacionais e financeiras, das quais foram contempladas avaliações de contratualização com o terceiro setor, as auditorias de transferências voluntárias aos municípios por meio de convênios e as relacionadas ao transporte público, totalizando 30 trabalhos, sendo que no setor da saúde, abrangendo as áreas de terceiro setor e convênios com municípios, somadas, totalizam 12 trabalhos.

A alocação da força de trabalho centralizada na Coordenadoria de Auditoria considerou 47 auditores e capacidade de trabalho de 53.584 horas, considerando-se o período de maio a dezembro de 2023.

O Painel de acompanhamento do Plano Anticorrupção (atualizado em 24.4.2024³) demonstra 63 ações previstas para o exercício de 2023 com 43 ações concluídas, 18 em andamento e 2 não iniciadas.

O Anexo I do O Decreto Estadual nº 67.682 previa inicialmente a conclusão de 56 ações para o exercício de 2023.

Contudo, observo que o Painel para acompanhamento da implementação do Plano não possibilita a gravação de relatórios em formato eletrônico de modo a facilitar a análise das informações, conforme requisito previsto no §3º do artigo 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI)⁴.

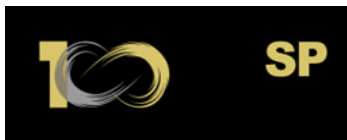
Outrossim, não se encontram divulgados relatórios estatísticos e de atividades relativos ao exercício de 2023 quanto a atuação da Controladoria Geral do Estado, que conta com informações de 2022⁵.

Nesse sentido, recomendável que a Controladoria Geral do Estado implemente ações de transparência e controle social relativas às suas atividades, a começar pela melhoria do Painel de forma a incluir funcionalidade que facilite a análise das informações ali disponibilizadas, bem como divulgue relatórios comparativos referentes às ações planejadas e executadas.

³<https://www.controladoriageral.sp.gov.br/radar-anticorruptcao/>. Acesso em 10.5.2024.

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm . Acesso em 10/05/2024.

⁵ Disponível em: <https://www.controladoriageral.sp.gov.br/relatorios-estatisticos-e-de-atividades/> Acesso em 13.5.2024



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Na sequência, destaco as alterações institucionais na estrutura orçamentária ocorridas por decretos do Poder Executivo no exercício de 2023.

A organização administrativa de um Estado é fundamental para o seu funcionamento eficaz e para o cumprimento das suas responsabilidades perante os cidadãos. Nesse contexto, as Secretarias de Estado desempenham um papel crucial, atuando como órgãos de assessoramento direto aos chefes do Executivo e como gestores de programas e ações governamentais em áreas específicas.

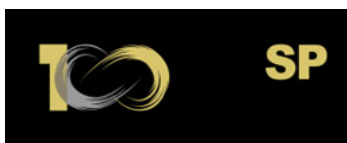
A Emenda Constitucional Estadual nº 21/2006⁶, passou a permitir que a organização e o funcionamento da administração estadual sejam regulamentados por Decretos emanados pelo Governador do Estado, desde que não resulte em aumento de despesas ou na criação ou extinção de órgãos públicos. Ou seja, permitiu ao Governador do Estado realizar alterações na nomenclatura das Secretarias, na estrutura e em seu funcionamento, exceto quando implicar aumento de despesa ou alteração que possa ser interpretada como criação ou extinção de um órgão, que inclui a conversão em outro órgão cujas atribuições não sejam decorrentes do órgão original.

Em 2023 – dentre outras alterações -, o Decreto nº 67.435/2023⁷ extinguiu as Secretarias de Desenvolvimento Regional e de Logística e Transportes, substituindo-as pelas Secretarias de Comunicação e de Políticas para a Mulher, respectivamente. Constatou-se que essas alterações não se limitaram apenas à mudança de nome dos órgãos, mas também afetaram suas atribuições, áreas de atuação e informações históricas dentro o Sistema de Execução Orçamentária e Financeira (Siafem) e seu respectivo Banco de Dados (Sigeo). Também foi possível identificar a existência de despesas realizadas, em 2023, pela Secretaria de Políticas para a Mulher e pela Secretaria de Comunicação, sem a devida autorização em Lei Orçamentária e sem respeito à classificação funcional-programática, sem produtos, metas e indicadores relacionados à sua existência.

Ademais, as alterações realizadas não extinguiram as ações e competências das antigas Secretarias que tiveram suas denominações alteradas.

⁶ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/emenda.constitucional/2006/emenda.constitucional-21-14.02.2006.html> Acesso em 07/05/2024.

⁷ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67435-01.01.2023.html> Acesso em 07/05/2024.



Nesse caso, as competências e campos funcionais foram transferidos para outros Órgãos do Poder Executivo ou seja, implicitamente, sua existência como órgão foi extinta diante do esvaziamento de suas atribuições, patrimônio, quadro de pessoal e de suas dotações orçamentárias, sem o devido respaldo legislativo.

A criação de Secretarias de Estado por decreto levanta questões importantes relacionadas à separação de poderes, à transparência administrativa e à adequação aos normativos vigentes. E, principalmente, por afetar a estrutura da Lei Orçamentária Anual que fora instituída por Lei.

Nestes termos, é primordial que alterações desta natureza sejam verificadas quanto ao prisma da devida reserva legal e, na sequência, adequadas à legislação orçamentária, haja vista o seu impacto negativo nas respectivas classificações institucionais e funcional-programáticas e durante a execução do orçamento.

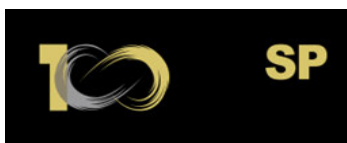
Superada essa situação, passo a analisar as peças de planejamentos do Governo do Estado de São Paulo relativas ao exercício examinado (2023).

1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

As peças de planejamento orçamentário do Estado de São Paulo foram constituídas pelo Plano Plurianual – PPA (Lei 17.262, de 09 de abril de 2020), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO (Lei nº 17.555 de 20 de julho de 2022 e pela Lei Orçamentária Anual – LOA (na Lei nº 17.614 de 26 de dezembro de 2022), em atendimento às premissas e requisitos delineados nos artigos 165 a 167 da Constituição Federal e 174 a 176 da Constituição Estadual.

Tais leis definem o orçamento fiscal dos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, os investimentos, o orçamento da seguridade social e da verba destinada aos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios.

Fundamentalmente, são instrumentos de solução ou minimização dos problemas relacionados às necessidades sociais e de fomento às atividades econômicas, materializadas sob a forma de programas e ações governamentais, com os indicadores e metas fixados de acordo com diretrizes previstas em leis de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

caráter geral ou por planos estaduais próprios, antecedidos de diagnósticos, estudos técnicos, análise de viabilidade e por passagem pelo crivo da participação popular por meio das audiências públicas (presenciais e/ou remotas).

Destas peças de planejamento, merece atenção o dispositivo previsto no § 1º do artigo 23 da LDO 2022, que busca permitir repasses orçamentários, sem trânsito pelo Fundo Estadual de Saúde - FUNDES:

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

Enquanto o artigo 6º da LOA 2023, dispõe que os recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES, da Secretaria da Saúde, na forma prevista na Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023, serão executados:

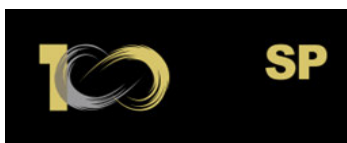
I - pelas unidades da administração direta da Secretaria da Saúde, conforme programação demonstrada no Anexo I desta lei, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES, na qualidade de unidade orçamentária gestora, providenciar a transferência das correspondentes dotações, obedecida a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

II - pelas unidades orçamentárias da Administração Direta e Indireta, não vinculadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e que realizem ações de saúde, devendo a unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES providenciar as transferências das correspondentes dotações por meio da modalidade de aplicação intraorçamentária, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa. (LOA 2023, p. 17)

Nota-se que o dispositivo previsto na LDO não foi correspondido na Lei Orçamentária Anual/2023 e tampouco encontra respaldo nas diretrizes impostas pelo artigo 14 e 16 da Lei Complementar Federal nº 141/12⁸, que dispõe sobre os repasses Fundo a Fundo.

Todavia, no curso da execução da LOA, a fiscalização constatou efeitos negativos deste arranjo orçamentário, com evidências de descumprimento de

⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htmAcesso em 10/05/2024.



disposições legais (art. 198 da CF e LC nº 141/2012), que têm como principal meta a proteção da aplicação de recursos em saúde pública e a devida responsabilização em casos de inadequações e/ou desvios.

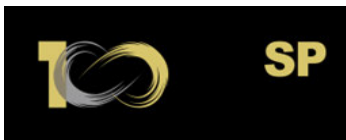
A instrução nos autos do TC 0007731.989.23 - Acessório 4 - Aplicação na Saúde concluiu **que não há garantias de que o PES 2020-2023 e a PAS 2023 orientaram a elaboração do PPA 2020-2023, da LDO 2023 e LOA 2023** e que o orçamento estadual de 2023 aplicou os recursos do SUS em 2023 segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2023 orientadas e respaldadas pela PAS 2023.

Relacionando a execução orçamentária e financeira em 2023, **não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2023, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos.**

Em relação a transparência e controle, detectou-se falhas ou impropriedades na divulgação das prestações de contas da área da saúde de 2023, inclusive das despesas, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade; e no controle técnico exercido sobre as ações, serviços e resultados assistenciais (em termos de desempenho, qualidade e resolutividade) e financeiros da gestão.

1.1 - PPA E INDICADORES

Ao analisar a eficácia dos procedimentos de monitoramento e avaliação implementados no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 do Estado de São Paulo, e ao avaliar a resposta do Governo às falhas e desvios na execução dos programas, produtos e ações, a DCG detectou inconsistências como: mudanças metodológicas e divergências no cálculo de indicadores; discrepâncias entre resultados e metas planejadas; descompasso operacional e orçamentário; problemas no planejamento orçamentário e revisões necessárias; dificuldades na implementação dos programas e dos produtos; falhas no monitoramento e avaliação contínuos; falhas no compliance e alinhamento estratégico; realocação de recursos e execução orçamentária desconformes com as leis estabelecidas.

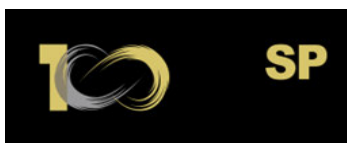


Chegando-se às seguintes conclusões: **Desvios na Execução dos Programas; Falhas na Aplicação das Metodologias de Avaliação; Desalinhamento entre Recursos Alocados e Resultados Alcançados; Necessidade de Ajustes nos Processos de Monitoramento e Avaliação; Impacto das Mudanças Estruturais e Revisões Orçamentárias; Ausência de um mecanismo de comunicação integrado entre os técnicos e os setores; Desafios decorrentes da insuficiência de dados confiáveis; Fragilidades no Processo de Avaliação de Programas.**

A falta de um sistema de avaliações contínuas e estruturadas impede que as experiências e dados coletados sejam utilizados para influenciar o planejamento dos ciclos futuros do PPA. A não incorporação desses resultados na formulação do Plano Plurianual (2024-2027) evidencia uma deficiência crítica na gestão de informações, o que poderia enriquecer significativamente o planejamento subsequente. Esta lacuna diminui a capacidade de identificar necessidades de melhoria e de replicar abordagens eficazes, comprometendo a eficácia e a relevância das políticas públicas elaboradas. As correções de rumo possibilitariam e forneceriam informações cruciais para o processo de elaboração do próximo PPA (2024-2027).

Diante de tais conclusões, as recomendações para que o PPA 2024/2027 são oportunas, nos termos constantes e detalhados do Relatório da DCG no sentido de: **Aprimoramento do Planejamento Orçamentário; Fortalecimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação; Aperfeiçoamento do SimPPA; Implementação de Programa Contínuo de Treinamento; Aperfeiçoamento do SimPPA ou de outro sistema em uso para garantir a preservação de um histórico completo e registros meticulosos de todas as interações conduzidas pela área de planejamento, ou a criação de um Manual de Procedimentos de Comunicação e Registro; Implementar um sistema de accountability (responsabilização) integrado que vincule a avaliação de desempenho dos gestores de programas aos resultados alcançados, conforme as metas estipuladas no PPA.**

1.2- LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Na análise procedida na LDO, importante peça que compõe a trilogia PPA/LDO/LOA, a Fiscalização evidenciou falhas relacionadas à estruturação dos seus Anexos de Metas Fiscais, Riscos Fiscais e Metas e Prioridades, essenciais para a análise fiscal e para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

O anexo de metas fiscais integrante da LDO – instrumento introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, tem por objetivo, dentre outros, estabelecer limites para o endividamento, controlar os gastos e promover a sustentabilidade das contas públicas a médio e longo prazo. Entretanto, a fiscalização tem reiteradamente constatado nas LDO's de 2021 a 2024, artigos que dispõem sobre a reprogramação das metas de resultado nominal e primário do ano em curso. Repetidamente, transcorridos 6 ou 7 meses do ano corrente, são revistas as metas do mesmo ano.

Não bastassem referidas alterações, de forma inédita a Lei Orçamentária Anual inovou, reprogramando as metas fiscais de resultados primário e nominal para o exercício de 2024, o que evidencia que não há planejamento de resultados fiscais de médio e longo prazo, à medida que são reprogramados rotineiramente, desavesso ao princípio insculpido na Lei de Responsabilidade Fiscal baseado na ação planejada e transparente como pressuposto na gestão fiscal responsável, capaz de prevenir e corrigir desvios na condução das finanças públicas.

É, de fato, um contrassenso que a LOA contenha dispositivos reservados à LDO, quando esta deveria nortear a elaboração do orçamento anual.

Materialmente, não se trata de uma discussão de mérito, mas da importância que se reveste o tema, visto que as metas de resultados primário e nominal constantes do Anexo de Metas Fiscais fixam os objetivos para o endividamento do Governo, constituindo fonte de informações para a gestão de investimentos e de gerenciamento dos recursos destinados às ações e serviços públicos que serão alocados no orçamento.

Um dos reflexos comuns, na prática, da ausência de metodologia ou de critérios imprecisos na fase de planejamento orçamentário, pode ser evidenciado nas alterações orçamentárias durante o curso da execução orçamentária, conforme constatado pela fiscalização no item 3 - Lei Orçamentária Anual do Relatório de Contas Anuais.



Tais alterações não demonstram uma condução transparente da gestão dos recursos orçamentários de acordo com o que foi aprovado e autorizado no Parlamento, devendo, portanto, o Governo Estadual de abster-se de alterar as metas fiscais em instrumentos legais estranhos à LDO.

2. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No que tange às Emendas Parlamentares Impositivas (*incluindo as Transferências Especiais – Emenda PIX*) e Transferências Voluntárias - Recursos Estaduais repassados a Terceiros, constatou-se que houve avanços significativos na transparência relativa aos recursos repassados via transferências voluntárias no exercício de 2023, mas ajustes são necessários nos sistemas e informações prestadas pelo Estado para conformidade dos relatórios de emendas impositivas e transferências voluntárias.

Realizando um comparativo dos repasses das transferências voluntárias com o total de emendas parlamentares impositivas realizadas em 2023, temos a seguinte situação:

Tabela 39 – Transferências Voluntárias e Emendas Parlamentares – Função Saúde

| Repasses (*1) | em reais | | | |
|----------------------------|-------------------------|--------------------|----------------------|----------------|
| | Pago com a função saúde | Exceto saúde | Total | AV% |
| Transferências Voluntárias | 374.014.243 | 18.687.575 | 392.701.818 | 35,95% |
| Emendas Parlamentares | 408.970.219 | 290.708.497 | 699.678.716 | 64,05% |
| Total | 782.984.462 | 309.396.072 | 1.092.380.534 | 100,00% |

Fonte: Tabela elaborada pela DCG-1 com dados retirados da resposta da Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 07/2024 - complementar.

(*1) 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.

As Emendas Individuais Impositivas são de execução obrigatória, salvo impedimentos devidamente apurados na forma do art. 32 da LDO 2023. No exercício em exame, em consulta realizada na LOA, do total aprovado como emendas impositivas (R\$ 910.178.218), somente foi empenhado o valor de R\$ 886.997.557, cujo valor de R\$ 23.180.661 não foram objeto de execução orçamentária. E se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

considerarmos a dotação atualizada informada pelo Sigeo de R\$ 920.699.796, temos o valor de R\$ 33.702.239 que estão pendentes de execução.

Os impedimentos técnicos trazidos pela Secretaria de Governo vão desde descumprimento de prazos, não apresentação de documentos e desistência pelo beneficiário, entre outros. Esta informação, porém, não consta do Portal da Transparência.

Verificou-se que do montante empenhado (R\$ 886.997.557), foi liquidado, dentro do exercício de 2023, o valor de R\$ 664.510.464 (74,92%), e o restante inscrito em Restos a Pagar. Observou-se, também, divergência de valores no portal de transparência do Estado com as informações prestadas pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais.

Recomenda-se que sejam realizados ajustes nos diversos sistemas, para que nos resultados das pesquisas, sejam disponibilizados relatórios em conformidade com as diversas informações disponíveis nos sites do governo estadual.

Em relação às Transferências Voluntárias, o repasse dos recursos totalizou R\$ 392.701.818, sendo o montante de R\$ 374.014.243 relacionados à função saúde, e, sem a função saúde, R\$ 18.687.575.

Ressalte-se que os valores informados como de Transferências Voluntárias decorrem de resposta à Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 7/2024 complementar, não sendo passíveis de análise via Sistema de Informações da contabilidade (SIAFEM/Sigeo), ante a ausência de critério para identificação contábil e registro. Além disso, referidos montantes divergem dos valores constantes do Portal da Transparência (R\$ 387.497.000), necessitando de conciliações dos dados para que haja conformidade dos relatórios disponíveis.

Tabela 40 - Transferências Voluntárias: Resposta à Requisição x Portal da Transparência

R\$ 1,00

| Transferência Voluntárias | Resposta à Requisição | Portal da Transparência |
|---------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Valor Pago | 392.701.818 | 387.497.000 |

Fonte: Requisição DCG-1 nº 07/2024 e Portal da Transparência do Governo <https://www.governo.sp.gov.br/transferencias-voluntarias-2023-dep-estaduais/> acesso em 27/03/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Dentre as transferências aos municípios não foi possível identificar aquelas que são decorrentes de indicações parlamentares devido à falta de padrão específico de consulta com programas e ações específicos definidos pela LDO.

Assim, recomenda-se que seja dada transparência dos recursos em relação às Transferências Voluntárias para serem passíveis de análise via Sistema de Informação da Contabilidade (Siafem/Sigeo) com identificação de critério para informação contábil e de registro e adote padrão específico de consulta com programas e ações específicos definidos pela Lei Orçamentária.

3. RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS, PATRIMONIAIS E ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As receitas arrecadadas (exceto intra) alcançaram o montante de R\$ 309.232.504 mil, indicando uma evolução de 7,89% em relação ao exercício anterior. As despesas realizadas foram de R\$ 310.805.537 mil.

Na comparação entre as despesas autorizadas (fixadas) e realizadas, os números de 2023 indicam economia orçamentária de 5,80% no exercício em exame (4,48% no exercício anterior).

O resultado orçamentário do exercício examinado apresentou um déficit da ordem de 0,51% sobre a receita arrecadada, em valores atualizados pelo IPCA (exceto intraorçamentárias), correspondente a R\$ 1.573.033 mil, sendo que em 2022 houve um superávit de 2,90%.

Assim, em comparação ao exercício anterior, houve uma diminuição em relação ao percentual do superávit orçamentário e um aumento da economia orçamentária, esta, provocada pela redução de despesas.

Quanto às despesas orçamentárias, em si, destaco aquelas pertencentes ao grupo – Despesas de Capital, conforme tabela a seguir:

Tabela 172 – Despesas de Capital Consolidada - atualizadas pelo IPCA
R\$ milhares

| DESPESAS DE CAPITAL - CONSOLIDADO | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | AH% 2023/2022 |
|--|------------|------------|------------|------------|---------------|
| 4 - DESPESAS DE CAPITAL (exceto intra) | 18.363.319 | 38.059.795 | 38.944.345 | 31.233.122 | -19,80% |
| 44 - INVESTIMENTOS | 10.019.011 | 19.863.721 | 25.943.595 | 16.795.878 | -35,26% |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

| | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|----------------|
| 45 - INVERSOES FINANCEIRAS | 3.658.535 | 8.348.624 | 3.110.235 | 4.230.306 | 36,01% |
| 46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA | 4.685.773 | 9.847.450 | 9.890.515 | 10.206.938 | 3,20% |
| 4 - DESPESAS DE CAPITAL (intra) | 884.207 | 1.032.878 | 1.656.081 | 1.112.254 | -32,84% |
| 44 - INVESTIMENTOS | 56.549 | 62.531 | 228.638 | 273.865 | 19,78% |
| 45 - INVERSOES FINANCEIRAS | 737.714 | 844.149 | 1.301.084 | 716.818 | -44,91% |
| 46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA | 89.943 | 126.199 | 126.360 | 121.571 | -3,79% |
| Total Geral | 19.247.526 | 39.092.673 | 40.600.426 | 32.345.375 | -20,33% |

Fonte: Sigeo.

Obs.: atualizado pelo IPCA. Índices: 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

Em valores atualizados pelo IPCA, verificou-se uma variação negativa de -20,33% entre 2023 e 2022.

Tabela 173 – Despesas de Capital - por Grupo

| DESPESAS | R\$ milhares | |
|--------------------------------|-------------------|----------------|
| | 2023 | AV% |
| 4 - DESPESAS DE CAPITAL | 32.345.375 | 100,00% |
| 44 - INVESTIMENTOS | 17.069.742 | 52,77% |
| 45 - INVERSOES FINANCEIRAS | 4.947.124 | 15,29% |
| 46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA | 10.328.509 | 31,93% |

Fonte: Sigeo e BGE 2023.

Obs.: inclui intraorçamentárias.

Deste grupo, no exercício de 2023, compareceram em maior número as despesas com investimentos, na ordem de R\$ 17.069.742 mil, equivalente a cerca de 52,77% da categoria – despesas de capital, das quais os 10 programas que receberam maiores valores foram:

Tabela 174– Investimentos por programa (dez maiores valores) - R\$ milhares

| INVESTIMENTO - POR PROGRAMA | 2022 | AV% 2022 | 2023 | AV% 2023 | AH% 2023/2022 |
|---|-----------|-------------|-----------|-------------|------------------|
| 1606 - MELHORIAS DA MALHA RODOVIARIA | 8.210.937 | 32,82% | 5.431.231 | 31,82% | -33,85% |
| 0000 - ENCARGOS GERAIS | 2.514.956 | 10,05% | 3.038.012 | 17,80% | 20,80% |
| 1611 - TRANSPOSICAO RODO-FERROVIARIA DA RMSP | | 0,00% | 1.427.679 | 8,36% | - |
| 0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO | 1.848.100 | 7,39% | 708.833 | 4,15% | -61,65% |
| 1043 - ENSINO PUBLICO SUPERIOR | 428.522 | 1,71% | 701.101 | 4,11% | 63,61% |
| 1818 - MODERNIZACAO DA SEGURANCA PUBLICA | 856.605 | 3,42% | 500.878 | 2,93% | -41,53% |
| 2928 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO - CIDADES INTELIGENTES | 2.894.801 | 11,57% | 484.870 | 2,84% | -83,25% |
| 3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA | 713.682 | 2,85% | 471.332 | 2,76% | -33,96% |
| 0303 - PROCESSO JUDICIARIO NO TRIBUNAL DE JUSTICA | 62.427 | 0,25% | 370.208 | 2,17% | 493,02% |
| 5002 - ESTRUTURACAO E PROMOCao TURISTICA DO ESTADO DE SAO PAULO | 487.323 | 1,95% | 354.815 | 2,08% | -27,19% |

Fonte: Sigeo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Se de um lado a execução orçamentária apresentou pequeno percentual no resultado, as alterações orçamentárias não seguiram na mesma senda.

Partindo-se do pressuposto que o planejamento é o pilar básico e estruturante da gestão fiscal responsável, a fiscalização evidenciou que, diferente das Lei de Diretrizes Orçamentárias anteriores, deu-se continuidade à modificação introduzida na LDO 2021, que ampliou em seu artigo 13 a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de crédito suplementar, até o limite de 15% da despesa fixada para o exercício, que se mantiveram para o exercício de 2023.

Fato é que o Governo Estadual, mesmo antes da autorização pela LDO, já vinha adotando esta metodologia de abertura de créditos adicionais suplementares para a concretização de remanejamentos, transferências e transposições. A formalização via Lei de Diretrizes Orçamentárias (2021) aconteceu somente após os questionamentos e respectivas recomendações realizadas por este Tribunal de Contas.

Na prática, verificou-se um aumento de 56% na abertura de créditos suplementares no exercício de 2023, totalizando R\$ 66,1 bilhões. Os valores registrados de remanejamento, transferência e transposição ficaram em R\$ 14,55 bilhões (4,7% da despesa fixada).

A tabela a seguir demonstra os recursos utilizados para a cobertura de créditos suplementares em 2023 e 2022, conforme a Lei Federal nº 4.320/64.

Tabela 182 - Créditos suplementares

| | Lei 4.320/64 | 2023 R\$ | 2022 R\$ | Var. R\$ | Var. % |
|------------------------|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------|
| Crédito suplementar | Art. 43, Par 1º, Inc.I (superávit financeiro) | 9.033.285.664 | 7.438.374.936 | 1.594.910.728 | 21,44% |
| | Art. 43, Par 1º, Inc.II (excesso de arrecadação) | 2.217.182.643 | 16.347.996.745 | -14.130.814.102 | -86,44% |
| | Art. 43, Par 1º, Inc.III (anulação parcial ou total de dotações) | 54.865.961.579 | 18.601.640.805 | 36.264.320.774 | 194,95% |
| Total | | 66.116.429.886 | 42.388.012.486 | 23.728.417.400 | -17% |

Fonte: Relatório de Controle de Créditos Suplementares 2023 – TC-007732.989.23-1 ev. 70 e Requisição DCG-1 nº 33/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Verificou-se um aumento de 56% na abertura de créditos suplementares no exercício de 2023 (R\$ 66,1 bilhões) em relação ao exercício de 2022 (R\$ 42,3 bilhões), sendo que tal manejo, s.m.j, deve ser limitado a situações imprevistas ou em pequena margem, evitando-se aquelas alterações decorrentes de insuficiente ou precário planejamento, de modo que tais mudanças não interfiram negativamente na execução de políticas públicas essenciais para a população, da forma como ficaram definidas na Lei Orçamentária Anual aprovada pelo Poder Legislativo.

A fiscalização da DCG evidenciou que as dotações iniciais dos programas tiveram uma redução de em média, 73,14% (R\$ 29,5 bilhões):

Tabela 183 – Programas que sofreram maiores reduções de recursos em % – até dezembro de 2023

| Código Nome Programa | Dotação Inicial (A) | Dotação Atual (B) | Redução de Recursos (C) | % (C/A) |
|--|-----------------------|-----------------------|-------------------------|----------------|
| 1819 - PROTECAO E DEFESA AO CIDADAO | 9.946.091.805 | 0 | -9.946.091.805 | -100,00% |
| 9999 - RESERVA DE CONTINGENCIA | 65.971.200 | 0 | -65.971.200 | -100,00% |
| 2505 - FOMENTO A HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL- CASA PAULISTA | 210.937.633 | 1.500.005 | -209.437.628 | -99,29% |
| 1801 - APRIMORAMENTO DA POLICIA JUDICIARIA | 29.000.000 | 845.674 | -28.154.326 | -97,08% |
| 1730 - DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA | 38.998.571 | 1.360.040 | -37.638.531 | -96,51% |
| 3519 - MELHORIA DA GESTAO DA SEDS | 13.855.919 | 491.257 | -13.364.662 | -96,45% |
| 0933 - CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO EM SAUDE | 241.215.941 | 32.213.566 | -209.002.375 | -86,65% |
| 2623 - PLANEJ.FORMULACAO,APOIO A IMPLM. DE ACOES SUSTENTAVES DA POLITICA DE SAN.BASICO | 27.400.010 | 3.854.783 | -23.545.227 | -85,93% |
| 2623 - PLANEJAMENTO, FORMULACAO E APOIO A IMPLEMENTACAO POLITICA DO SANEAMENTO | 54.915.975 | 13.045.441 | -41.870.534 | -76,24% |
| 2005 - FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO | 120.000.180 | 37.228.792 | -82.771.388 | -68,98% |
| 0815 - GESTAO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA EDUCACAO | 26.625.684.165 | 9.497.970.281 | -17.127.713.884 | -64,33% |
| 5124 - BOLSA DO POVO | 2.056.392.969 | 804.611.440 | -1.251.781.529 | -60,87% |
| 2626 - FOMENTO AOS PROJETOS HIDROENERGETICOS PAULISTA E A PRODUCAO MINERAL | 5.400.764 | 2.454.894 | -2.945.870 | -54,55% |
| 2029 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E ORCAMENTO | 14.599.630 | 6.805.874 | -7.793.756 | -53,38% |
| 2622 - SEGURANCA HIDRICA | 932.492.856 | 446.418.674 | -486.074.182 | -52,13% |
| Soma/Média | 40.382.957.618 | 10.848.800.721 | -29.534.156.897 | -73,14% |

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 24/04/2024).

Obs. (1): Podem conter suplementação, suplementação automática, redução etc.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Obs. (2): No Programa 0815-Gestão Institucional da Secretaria da Educação a redução de R\$ 17.128 milhões se deve principalmente em relação às alterações no orçamento com base no Decreto nº 67.446/2023 de adequação dos registros contábeis para a cobertura da Insuficiência Financeira no Orçamento 2023.

De outra parte, os programas que tiveram os valores inicialmente previstos suplementados em média de 124%. foram:

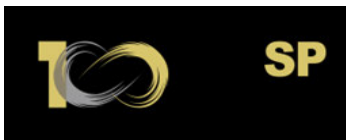
Tabela 184 – Programas que sofreram maiores suplementações de recursos em % – até dezembro de 2023

| Código Nome Programa | Dotação Inicial (A) | Dotação Atual (B) | Aumento de Recursos (C) | % (C/A) |
|--|----------------------|----------------------|-------------------------|----------------|
| 1729 - ATENCAO AO ADOLESCENTE/JOVEM EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR | 10 | 545.870 | 545.860 | 5.458.600,00% |
| 3520 - QUALIFICACAO DO APOIO A GESTAO MUNICIPAL | 1.415.743 | 48.316.925 | 46.901.182 | 3.312,83% |
| 5115 - DESENVOLVIMENTO DE PARCERIA COM A INICIATIVA PRIVADA | 18.062.910 | 117.227.519 | 99.164.609 | 549,00% |
| 1218 - FOMENTO CULTURAL | 117.210.213 | 463.657.113 | 346.446.900 | 295,58% |
| 1601 - PLANEJAMENTO DE LOGISTICA E TRANSPORTES | 51.491.612 | 152.032.794 | 100.541.182 | 195,26% |
| 3703 - PLANEJAMENTO, GESTAO ESTRATEGICA E MODERNIZACAO DO TRANSPORTE - PITU VIVO | 569.758.676 | 1.577.415.216 | 1.007.656.540 | 176,86% |
| 5118 - RESPEITO A VIDA | 140.530.662 | 367.411.274 | 226.880.612 | 161,45% |
| 0600 - PROCESSO JUDICIARIO MILITAR | 3.681.824 | 6.851.824 | 3.170.000 | 86,10% |
| 0932 - PREVENCAO, VIGILANCIA E PROMOCAO DA SAUDE | 64.448.109 | 116.439.187 | 51.991.078 | 80,67% |
| 5101 - DEFESA CIVIL PROTEGE VOCE] | 72.494.284 | 128.449.385 | 55.955.101 | 77,19% |
| 1602 - GESTAO DA LOGISTICA HIDROVIARIA | 326.662.110 | 550.321.805 | 223.659.695 | 68,47% |
| 2619 - FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO, DA GESTAO AMBIENTAL E DA ESTRATEGIA CLIMATICA | 1.497.580 | 2.182.157 | 684.577 | 45,71% |
| 5200 - SAO PAULO INTERNACIONAL | 2.737.145 | 3.982.810 | 1.245.665 | 45,51% |
| 3707 - EXPANSAO, MODERNIZACAO E OPERACAO DO TRANSPORTE SOBRE TRILHOS - PITU EM MARCHA | 344.768.917 | 475.882.395 | 131.113.478 | 38,03% |
| 1206 - RADIOS, TVS EDUCATIVAS E NOVAS MIDIAS | 191.115.229 | 258.423.267 | 67.308.038 | 35,22% |
| Soma/Média | 1.905.875.024 | 4.269.139.541 | 2.363.264.517 | 124,00% |

Fonte: SIGEO (dados extraídos em 24/04/2024).

Obs.: Podem conter suplementação, suplementação automática, redução etc.

Tais alterações, nesses patamares, não demonstram condução coerente e transparente da gestão das políticas públicas, levando-se em conta a



peça orçamentária discutida e aprovada no Parlamento, ou em primeira instância, pelo Povo.

A título exemplificativo, o Programa 1819 – Proteção e Defesa ao Cidadão da Secretaria da Segurança Pública com 100% de redução de recurso, no valor de R\$ 9.946.092 e o Programa 0815 - Gestão Institucional da Secretaria da Educação, com redução de 64,33%, no valor de R\$17.127.713.884.

Tratam-se, efetivamente, de repriorizações funcional-programáticas em patamares de alterações orçamentárias contrárias aos institutos previstos na Constituição, sem o aval ou referendo do Parlamento, sem a devida fundamentação técnica e a ponderação entre o grau de necessidade, custos, benefícios e efetividade do gasto público.

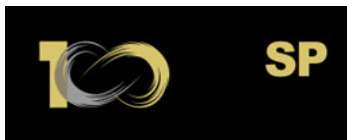
Quanto aos aspectos do Balanço Patrimonial, merece destaque a conta representada pela Dívida Consolidada, mais especificamente “*Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo*” (Dívida do Estado com a União), de acordo com as recomendações e considerações registradas de forma pormenorizada no item IV.2 Balanço Patrimonial – Item 3- PROGRAMA DE RESTRUTURAÇÃO E DE AJUSTE FISCAL (RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA: LEI Nº 9.496/1997 E ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LC 148/20147 E PELA LC 156/2016), transcritas a seguir:

4.3.5 Conclusão e Recomendação

No Balanço Geral do Estado de 2023, foi registrado um montante de R\$ 272.498.110.302,83 como Dívida do Estado com a União (Lei Federal nº 9496/1997), representando um aumento de 6,28% em comparação ao exercício anterior. Atualmente, o valor da dívida corresponde a 484,95% do saldo inicial do contrato assinado em 1997.

Verificou-se nesse relatório que o Governo Estadual desembolsou até o exercício de 2023, R\$ 220,98 bilhões em pagamentos do serviço da dívida, sendo R\$ 146,96 bilhões com pagamentos de juros e encargos, e R\$ 74,02 bilhões a título de amortizações. Esses valores atualizados pelo índice IPCA passam a ser R\$ 397,06 bilhões, sendo R\$ 267,40 bilhões (67,35% do total) com pagamentos de juros e encargos, e R\$ 129,66 bilhões (32,65% do total) a título de amortizações.

*Além disso, constatou-se que os pagamentos mensais efetuados pelo Estado ao longo de 25 anos não foram suficientes para diminuir o saldo devedor da dívida, que atualmente se encontra 21,09% maior do que o valor inicial estipulado no contrato atualizado pelo índice IPCA-E. Diante disto, **reitera-se a recomendação expedida no exercício anterior para que “a gestão estadual promova a realização de estudos específicos de***



acompanhamento da dívida pública, realizado por equipe interdisciplinar que permita o melhor controle e análise sobre endividamento público, principalmente no aspecto de viabilidade de liquidação da dívida com a União até o fim do contrato em 2047”.

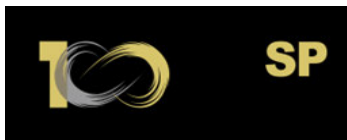
Além das recomendações acima, registre-se que há recomendações de exercícios anteriores, relativas à Dívida Ativa, que ainda não foram totalmente atendidas pelo Governo do Estado, e estão pendentes de implementação, consoante **Quadro 17, item XIV – Monitoramento das Recomendações do Exercício Anterior.**

4. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

No que concerne a adoção de normas contábeis aplicadas ao setor público, cabe o registro que o Estado de São Paulo tem empreendido esforços contínuos em etapas iniciadas desde 2012, desafiadoras para adequação à Nova Contabilidade Pública, cujo aprimoramento de processos demanda recursos financeiros, recursos humanos especializados, comprometidos e dispostos a participar de programas de educação continuada, além de serem propulsores de toda a mudança que vem sendo imposta.

Neste sentido, filio-me a proposta de reiteração de recomendação para que a administração superior do governo estadual dedique especial apoio e atenção às equipes responsáveis por tal desafio, pois os procedimentos em curso e a serem implantados envolvem significativas alterações na estrutura dos controles operacionais e contábeis, orçamentários, patrimoniais ou financeiros.

A fiscalização anota que o cronograma de implantação de procedimentos contábeis e patrimoniais relativo ao exercício de 2022 não foi atualizado e constatou que não ocorreram evoluções significativas em 2023 relativos aos procedimentos de: Reconhecimento inicial e mensuração de **bens imóveis** e dos custos subsequentes; Registros periódicos de **depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado**, com revisão periódica da vida útil e valores residuais; Reconhecimento e mensuração integral dos **bens móveis**; Reconhecimento e mensuração de **ativos intangíveis** desenvolvidos internamente; e Reconhecimento



e mensuração de **obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais**, além de fornecedores e contas a pagar por regime de competência.

Esse atraso na adoção das normas contábeis vigentes poderá provocar distorções relevantes nas demonstrações contábeis, pois implica em ativos e passivos registrados por valores que não representam com fidedignidade o patrimônio público sob responsabilidade dos gestores do Estado de São Paulo.

Portanto, recomenda-se que sejam envidados esforços no sentido de dar regular andamento na implantação dos referidos procedimentos.

Agora, quanto às demonstrações contábeis, destaque ao Grupo do Ativo – Créditos a Receber – Curto e Longo Prazo, em especial para os valores registrados em dívida ativa do Estado quanto a distorção do valor avaliado, que não reflete, com fidedignidade, a posição real destes direitos.

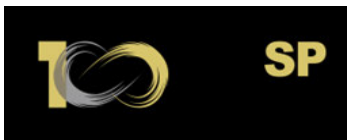
A PGE, quanto ao ajuste para perdas do estoque da dívida ativa, atualizou a metodologia do cálculo com base no “impairment” aplicado no balanço patrimonial do Estado para 2023, incluindo o histórico de recebimento de acordo com o segmento da dívida que gerou o benefício, subdividindo em cobráveis e incobráveis, com classificação em 10 categorias, 6 cobráveis e 4 incobráveis, metodologia que, conforme entendimento da Fiscalização, coerentes com a realidade patrimonial do Governo do Estado.

Contudo, o Balanço Geral do Estado apresentou saldo de Dívida Ativa supervalorizado em relação ao efetivamente informado pela PGE, necessitando, portanto, de ajustes contábeis.

Outro grupo das Demonstrações Contábeis que merece atenção é o Imobilizado, cuja avaliação levada a efeito pela fiscalização denotou que o Estado não conta com controles contábeis e administrativos mínimos capazes de assegurar uma auditoria efetiva, não sendo possível tecer qualquer afirmação ao saldo registrado a título de Ativo Imobilizado.

Os levantamentos realizados evidenciam como algumas unidades orçamentárias⁹ lidam com desrespeito às determinações e normas contábeis

⁹ USP, Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Polícia Civil do Estado de São Paulo.



vigentes, portanto, neste ponto, fica ressalvada a emissão de opinião quanto à regularidade deste componente patrimonial, tendo em vista a existência de saldos incorretos que não refletem a realidade patrimonial do Estado de São Paulo.

No que concerne ao Programa de Restruturação e de Ajuste Fiscal que trata da renegociação da dívida consolidada do Estado com base na Lei nº 9.496/1997¹⁰, que trata do processo de renegociação e refinanciamento de dívidas, que regulamenta 78,45% dessas dívidas, bem como a Capacidade de Pagamento (CAPAG), no exercício de 2023, anote-se que os resultados apurados evidenciam que as metas do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) foram cumpridas pelo Estado.

5. PRECATÓRIOS E UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DE DEPÓSITOS JUDICIAIS

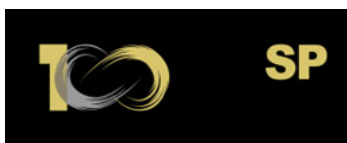
Os Precatórios devem ser reconhecidos patrimonialmente no momento do surgimento da obrigação legal, ou seja, quando da decisão judicial transitada em julgado. A avaliação para fins de reconhecimento inicial deve ser realizada pela Procuradoria Geral do Estado – PGE para toda a Administração Direta e Autarquias da Administração Indireta, exceto para Universidades¹¹, que possuem um controle próprio.

O reconhecimento de Precatórios deve ser realizado em contas contábeis pertinentes à natureza da obrigação, conforme classificação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e o reconhecimento inicial de Precatórios deve ser realizado em conta contábil do Passivo Circulante, caso a expectativa de pagamento da obrigação seja de até doze meses após a data-base das Demonstrações Contábeis Consolidadas Anuais do Estado; ou, no Passivo Não Circulante, caso a expectativa de pagamento seja superior a doze meses após a referida data-base.

Isto posto, a DCG identificou procedimentos adotados pelo Estado, em desacordo com as normas e determinações vigentes: reconhecimento do passivo de forma intempestiva e incompleta e em contas diferentes das determinadas pelo PCASP; segregação do passivo não obedece à norma contábil para reconhecimento

¹⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm. Acesso em 10/05/2024.

¹¹ Disponível em: [Política Precatórios - Final.pdf \(fazenda.sp.gov.br\)](#). Acesso em 07/05/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

em curto e longo prazo; o percentual mínimo da RCL exigido para o pagamento de precatórios não vem sendo atendido; os montantes destinados ao pagamento de precatórios não são suficientes para o cumprimento do prazo constitucional de 2029¹²; não existe controle contábil sobre o total de depósitos judiciais sob responsabilidade e gestão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; as baixas de passivo não são originadas dos pagamentos de precatórios e são realizadas de forma intempestiva;

Em relação aos depósitos judiciais, a Lei Federal nº 10.482, de 3 de julho de 2002, conhecida como Lei Madeira, dispôs sobre os depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos, permitindo que parte destes fosse repassado à conta única dos Estados e do Distrito Federal, estabelecendo também a criação de um fundo de reservas. Esta lei foi revogada pela Lei 11.429, de 26 de dezembro de 2006 e mais tarde pela Lei Complementar Federal nº 151, de 05 de agosto de 2015.

A Lei Complementar nº 151¹³, de 05 de agosto de 2015 dispõe que os depósitos, em dinheiro, referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais o Estado, o Distrito Federal ou os Municípios sejam parte, deverão ser efetuados em instituição financeira oficial que transferirá para a conta única do Tesouro 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos bem como os respectivos acessórios.

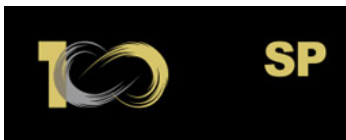
Para tanto deverá ser instituído fundo de reserva dos montantes dos depósitos judiciais e administrativos não repassados pela instituição financeira que serão destinados a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro, cujo saldo não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento) do total dos depósitos, acrescidos da remuneração.

A EC nº 99/2017¹⁴ permitiu a utilização de depósitos judiciais, extrajudiciais e de terceiros, até o montante de 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos nos quais o ente público é parte, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 dos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa Selic (Sistema Especial de

¹² A EC nº 99, de 14 de dezembro de 2017, alterou o prazo de quitação dos precatórios para 31/12/2024, anteriormente estabelecido para 2020. E com as alterações promovidas pela EC nº 109/21, o prazo se estendeu a 31/12/2029.

¹³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp151.htm. Acesso em 07/05/2024.

¹⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc99.htm. Acesso em 07/05/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Liquidação e de Custódia) e até 30% dos demais depósitos judiciais, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais (Art. 101, §2º, I e II, do ADCT, redação dada pela EC nº 99 de 2017).

A DCG avaliou os controles orçamentários, financeiros e contábeis dos referidos depósitos judiciais e verificou que o procedimento adotado pelo Estado de São Paulo está em desacordo com o que foi determinado pelo Comunicado SDG nº 29/2021¹⁵, que se alinhou às disposições da Instrução de Procedimento Contábil, IPC 15 – Depósitos Judiciais e Extrajudiciais conf. LC 151/2015, EC 94/2016 e EC 99/2017.

Cabendo, portanto, revisão por parte da gestão estadual das recomendações deste TCESP, constantes dos Pareceres Prévios – exercícios de 2021 e 2022, de adotar o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, respeitando-se todas as vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais. Referido procedimento preza pelos princípios contábeis da prudência, oportunidade, evidenciação contábil e transparência.

6. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

O Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 11.688¹⁶, de 19/05/2004, instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP), que conta atualmente com 11 contratos assinados (6 concessões administrativas e 5 patrocinadas), a saber:

Quadro 7 – Carteira Parcerias Público-Privadas Estaduais – por setor de atividade.

| Projeto | Classificação | Assinatura do contrato | Situação |
|-------------------------|---------------|----------------------------|--------------------------------------|
| Linha 4 Amarela - Metrô | TRILHOS | 29/11/2006 | em operação (*12) |
| Linha 11 – STM/CPTM* | | 19/03/2010 | em operação (*1) |
| Linha 6 Laranja - Metrô | | 18/12/2013 e 06/07/2020 | Transferido - em implantação (*2) |

¹⁵ Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Comunicado_SDG29-2021.pdf. Acesso em 07/05/2024.

¹⁶ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>. Acesso em: 10/05/2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

| | | | |
|---|--------------------------------|------------|-----------------------|
| SIM da RMBS sistema VLT | | 23/06/2015 | operação parcial (*3) |
| Linha 18 Bronze – CPTM | | 22/08/2014 | extinto (*4) |
| Sistema Produtor do Alto Tietê - ETA Taiaçupeba | SANEAMENTO E RECURSOS HÍDRICOS | 18/06/2008 | em operação (*1) |
| Sistema Produtor de São Lourenço | | 21/08/2013 | em operação (*1) |
| FURP – Planta de Produção Américo de Brasiliense | | 22/08/2013 | extinto (*5) |
| Complexos Hospitalares – Hospital Sorocaba | SAÚDE | 02/09/2014 | em operação (*1) |
| Complexos Hospitalares – Hospital São José dos Campos e Pérola Byington | | 01/09/2014 | em implantação (*2) |
| Lote 27 - Tamoios e Contornos | | 19/12/2014 | operação parcial (*3) |
| Lote Rodoanel Norte | LOGÍSTICA E TRANSPORTES | 09/08/2023 | em implantação (*6) |
| Habitação (1º Lote – Centro de SP | HABITAÇÃO | 23/03/2015 | operação parcial (*3) |

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com base em informações do Anexo II da LDO 2023 (p. 82-83) e BGE 2023 (p. 189), [processos cadastrados no TCESP \(disponíveis nos sistemas e-TCESP e Prodesp/Mocha\)](#) e [TC-005128.989.22, evento 99.6, p. 273.](#)

* Em decorrência de alteração contratual, o objeto da PPP Linha 8 Diamante – CPTM foi alterado para a Linha 11 sem alteração de valores.

(*1) Infraestrutura integralmente instalada e serviços já iniciados conduzidos pelo parceiro privado.

(*2) Fase de implantação dos investimentos para disponibilização da infraestrutura que será operada.

(*3) Prestação parcial dos serviços e, concomitantemente, execução de obras.

(*4) Contrato extinto pelo GESp em 06/08/2020 (LDO 2023, p. 83). Desde março de 2019, o Governo anunciou o cancelamento da linha 18 e a concessionária Vem ABC instaurou processo de arbitragem em 19/10/2020, com a finalidade de pedir indenização no valor de R\$ 950 milhões (em valores de 2014, quando o contrato foi assinado) (BGE 2023, p. 187).

(*5) Contrato consta como suspenso na LDO 2023 (Anexo II, p. 82), porém encontra-se extinto (Termo de Rescisão Contratual Amigável publicado no DOE-SP em 12/08/2022).

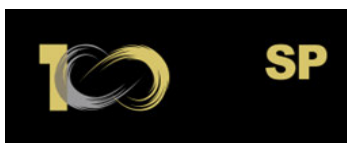
(*6) Contrato assinado em 09/08/2023, tendo sido obtido um desconto de 100% em todas as suas contraprestações e desconto de 23,1% sobre o total de aporte público para conclusão das obras remanescentes.

Em 2023 a Contadoria Geral do Estado (CGE) apurou que o total de ativos constituídos pelas Parcerias Público-Privadas é de R\$ 20.299.241 mil e o valor total do Passivo decorrente é de R\$ 10.048.589 mil referente a obrigações decorrentes dos ativos constituídos pelas PPPs (BGE 2023, p. 276).

Quanto ao reconhecimento de tais parcerias nos valores dos ativos, passivos e os passivos contingentes, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária foi acompanhado de demonstrativo próprio – Anexo 13, divulgado da seguinte forma:

Tabela 202 - Impactos das contratações das PPPs no Estado

| IMPACTOS DAS CONTRATAÇÕES DE PPP | 2022 | 2023 | AH |
|--|-------------------|-------------------|-----------|
| TOTAL DE ATIVOS | 16.035.710 | 20.299.241 | 26,59% |
| Ativos Constituídos pela SPE | 16.035.710 | 20.299.241 | 26,59% |
| TOTAL DE PASSIVOS | 9.834.923 | 10.048.589 | 2,17% |
| Obrigações decorrentes de Ativos Constituídos pela SPE | 9.834.923 | 10.048.589 | 2,17% |
| Provisões de PPP | - | - | - |
| Outros passivos | - | - | - |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

| | | | |
|---|-------------------|-------------------|----------|
| ATOS POTENCIAIS PASSIVOS | 42.871.945 | 43.420.560 | 1,28% |
| Obrigações contratuais (Contraprestações futuras) | 38.911.174 | 37.573.378 | -3,44% |
| Riscos Não Provisionados (riscos previstos em contrato) | 1.545.394 | 2.978.327 | 92,72% |
| Garantias concedidas pelo Poder Concedente | 2.415.377 | 2.868.855 | 18,77% |
| Habitação - Lote I - SH | 1.467.482 | 1.431.292 | -2,47% |
| Tamoios | 316.471 | 357.738 | 13,04% |
| Sist. Int. Metrop. da Reg. Met. Baixada Santista - SIM RMBS - STM | 21.813 | 24.602 | 12,79% |
| Rodoanel Norte | 0 | 377.600 | N/A |
| Linha 6 - Metrô | 417.008 | 462.500 | 10,91% |
| Linha 8 - CPTM | 24.187 | 24.987 | 3,31% |
| Complexos Hospitalares - SS | 168.416 | 190.136 | 12,90% |
| Outros Passivos Contingentes | - | - | - |

Fonte: Anexo 13 do RREO – 6º Bimestre/2023 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>. Acesso em: 16 abr. 2024.

Ocorre que, quanto a sua contabilização, desde o exercício de 2019 a fiscalização vem apontando diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação “67¹⁷”, o que também ocorreu no exercício em análise.

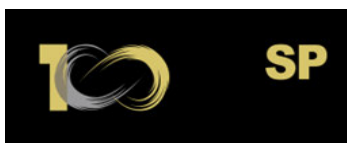
Em 2023 a despesa empenhada sob esta modalidade totalizou R\$ 1,95 bilhão, tendo sido liquidada 99,57% no exercício (R\$ 1,94 bilhão). Comparada à despesa liquidada de 2022, no valor de R\$ 1,40 bilhão (BGE, 2022, p. 70), representa crescimento de 38,23% em valores nominais e 32,13% em valores reais (atualizados pelo IPCA até dez/2023).

Além das PPPs citadas, a LDO 2023 informou que o Estado possui 35 concessões comuns, nos quais estão inseridos os contratos de concessões de uso, de serviço público e de obra, porém não as relacionam.

Nos contratos de concessão comum, a remuneração se dá por meio do pagamento de tarifas por usuários e não demanda contraprestações por parte do Estado. No entanto, na eventual ocorrência de desequilíbrio econômico-financeira do contrato que afete a Concessionária, o Governo do Estado de São Paulo aponta como as alternativas mais comuns para recompor a equação contratual:

- a) aporte de recursos pelo Tesouro (embora o Estado tenha a preferência de evitar essa alternativa);

¹⁷ Mod. de aplicação 67 - Execução de Contrato de Parceria Público - Privada - PPP



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

- b) aumento tarifário;
- c) postergação de investimento obrigatório; e
- d) prorrogação do prazo de concessão.

Segundo Relatório Conjunto de Atividades (evento 41.11, p. 29), são 40 contratos de concessões comuns assinados pelo Programa Estadual de Desestatização (PED), dentre os quais 35 encontram-se vigentes e em execução e 5 foram encerrados (3 destes integrados a outros contratos).

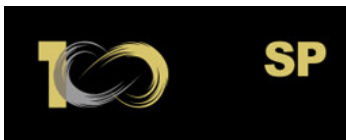
Primordial, portanto, que a contadoria passe a apresentar, dentre as notas explicativas apresentadas no Balanço Geral do Estado, esclarecimentos necessários e suficientes para o entendimento entre os montantes apresentados no demonstrativo do RREO e os respectivos registros contábeis, como recorrentemente vem sendo recomendado em processo específico de acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – Acessório 3¹⁸.

Acrescente-se ainda o descumprimento quanto a realização das reuniões semestrais nos termos da Lei Estadual nº 11.688/2004¹⁹, que tem como finalidade exigir do Presidente do Conselho Gestor e do Secretário de Economia e Planejamento a prestação de esclarecimentos sobre as atividades desenvolvidas pelo órgão e apresentar os resultados auferidos no semestre, de cada parceria, em atendimento à transparência pública e ao exercício do Controle Externo exercido pela Assembleia Legislativa do Estado por meio de suas Comissões, pelo Tribunal de Contas e, ainda, o Controle Social.

Fiscalização operacional ímpar realizou a DCG no trabalho **Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo (TC nº 00021575.989.23-1)**, onde avaliou os aspectos relacionados à eficácia, eficiência e a efetividade do objeto de auditoria, tanto sob a ótica do “Programa 3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos - PITU em Marcha” sob coordenação da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), como também a partir de aspectos relacionados à operacionalização das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda pela concessionária ViaMobilidade.

¹⁸ TC-007729.989.23 – Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal – exercício de 2023.

¹⁹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>. Acesso em 10/05/2024 .



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Como escopo, a equipe de fiscalização realizou visitas in loco às 96 estações de trens metropolitanos sob administração da CPTM (linhas 7-Rubi, 10-Turquesa, 11-Coral, 12-Safira e 13-Jade) e sob concessão à ViaMobilidade (linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda), visando averiguar seu estado de conservação e aspectos visuais da infraestrutura, além de verificar se atendiam a aspectos normativos relacionados a acessibilidade e proteção à mulher.

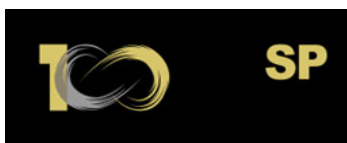
Além disso, foram examinados aspectos relacionados à operacionalização das duas linhas concedidas à ViaMobilidade, utilizando como base os indicadores de performance definidos no instrumento de concessão para avaliar o atingimento dos parâmetros estabelecidos e sua apuração de acordo com o contrato.

Em relação aos achados de auditoria, foram observados em algumas das estações de trens visitadas: rachaduras, buracos, desníveis e irregularidades nos pisos; paredes com falhas na pintura, infiltrações, mofo, rachaduras e rebocos aparentes; lajes e coberturas com sinais de infiltração e deterioração; grades com pintura descascando e ferrugens aparentes e; diversas rampas e passarelas sem faixas antiderrapantes e com corrimões enferrujados, dentre outros sinais de má conservação.

Ademais, diversas estações não observam aspectos legais relacionados à segurança dos usuários: 85,7% apresentam vão entre o trem e a plataforma com medida superior ao limite recomendado e 68,8% não dispõem de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) vigentes.

Em relação ao cumprimento das normas técnicas de acessibilidade nas estações, apurou-se que 40,6% das estações de trens metropolitanos não contam com pisos táteis para passageiros com deficiência visual e outras 26% não possuem rotas acessíveis para usuários com mobilidade reduzida ou cadeirantes.

No que tange à disponibilidade de vagas para o armazenamento de bicicletas, 42,4% dos bicicletários apresentavam nenhuma ou menos de 25% de vacância. Os sanitários e outras dependências de algumas estações demonstraram necessidades de reparo ou manutenção e/ou estavam em más condições de limpeza.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Além disso, algumas obras relacionadas à modernização e a adequação visando à acessibilidade das estações estão paralisadas ou em atraso.

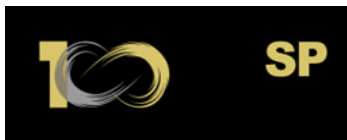
Ainda, constatou-se que nenhuma das 96 estações de trens metropolitanos possui placa afixada em local de grande fluxo de passageiros com dizeres relacionados ao combate aos casos de violência, abuso e exploração sexual contra a mulher.

Em relação à operação das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda pela concessionária, identificou-se que a apuração de alguns indicadores de desempenho tem sido feita de forma diversa do estabelecido no contrato de concessão. Foram realizadas algumas flexibilizações para possibilitar sua apuração, que, eventualmente, contribuíram para o atingimento das metas. Além disso, análises feitas revelaram que há indícios de subdimensionamento de incidentes, acidentes, reclamações e avarias no material rodante, comprometendo os resultados dos indicadores.

Também foram detectadas divergências nos cálculos de alguns indicadores e equívocos em sua apresentação nos relatórios do Verificador Independente. Apesar da melhora dos resultados apurados e relevando as flexibilizações e os indícios de subdimensionamento, identificou-se que os dois indicadores que quantificam os incidentes de evacuação de trem e a satisfação dos usuários persistem com desempenho inferior ao critério mínimo de aceitabilidade.

Finalmente, sob uma análise limitada, demonstrou-se que, após a transferência da operação das linhas 8 e 9 para a concessionária, não houve melhora em parte dos indicadores cujos resultados foram cotejados. Na realidade, notou-se com maior recorrência piora na comparação, destacadamente na satisfação dos passageiros.

A Fiscalização concluiu que a operacionalização do Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo pela CPTM e pela concessionária ViaMobilidade apresenta diversos pontos de melhoria relacionados à infraestrutura e conservação, acessibilidade, proteção à mulher e ao cumprimento dos indicadores de desempenho.



Espera-se que mediante a implementação das propostas de encaminhamento elencadas no relatório, as linhas de trens metropolitanos sejam aprimoradas sob o aspecto da eficácia, eficiência e efetividade, proporcionando melhor experiência a seus usuários.

Ressalta-se que a efetivação do direito ao transporte é determinante para viabilizar o acesso aos bens e serviços públicos ou privados onde esses são materializados, concretizando os demais direitos e garantias fundamentais constitucionais e devendo ser planejado de acordo com as mudanças da sociedade atual.

7. FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

A gestão do Regime Próprio de Previdência Social-RPPS assegura a cobertura a quase 1 milhão de pessoas, entre segurados e dependentes, de maneira que desde 2016, a DCG vem acompanhando as suas vulnerabilidades e monitorando a lenta evolução dos atendimentos às recomendações, repisando-se a necessidade de atendê-las. Importante destacar que o número total de inativos e pensionistas já supera o de ativos desde 2019.

O objetivo do acompanhamento, para o exercício de 2023, consistiu em traçar um panorama da situação do RPPS paulista com relação à gestão previdenciária, ao gerenciamento da base de dados e das premissas utilizadas na avaliação atuarial, à arrecadação dos recursos e avaliar o impacto proveniente da Reforma da Previdência aprovada pela Lei Complementar nº 1.354/2020²⁰, a Emenda Constitucional nº 49/2020²¹ e a Portaria MTP nº 1.467 de 02 de junho de 2022²².

²⁰

Disponível

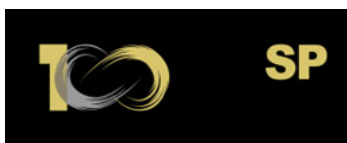
em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2020/lei.complementar-1354-06.03.2020.html>. Acesso em 07/05/2024.

²¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/emenda.constitucional/2020/original-emenda.constitucional-49-06.03.2020.html>. Acesso em: 07/05/2024.

²² Portaria MTP nº 1.467, disciplinou os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019, trazendo a consolidação e revogação de diversas Portarias, Instruções e Orientações Normativas da Secretaria de Previdência. Disponível:

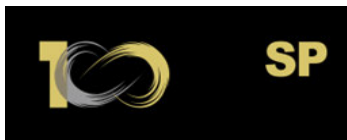
https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/copy2_of_portariampno1467de02jun2022atualizadaate12dez2023.pdf. Acesso em 07/05/2024.



Das análises procedidas, verificou-se:

- Os dados de 2023 quando comparados com 2022 demonstram uma elevação no déficit previdenciário realizado de 48,77% no Plano Financeiro Fundo em Repartição e de 24,53% no Sistema de Proteção Social dos Militares;
- Em 2023, em relação ao ano anterior, houve uma redução nas receitas previdenciárias tanto no Fundo em Repartição quanto no Sistema de Proteção Social dos Militares. As principais razões para essa variação foram a extinção da cobrança de contribuição previdenciária dos inativos que ganham até 1 salário-mínimo, a partir de 2023 e, a limitação de 11% para a alíquota de contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais, inativos e pensionistas, incidente somente no que excede ao teto do INSS;
- Quanto ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, necessário que o Governo do Estado verifique a viabilidade de instituir a lei estadual decorrente da Lei federal nº 13.954/2019, regulamentando a contribuição dos Militares, com o objetivo de se obter o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV;
- Em relação ao imobilizado, é preciso que se dê andamento aos trabalhos junto ao CPI e a Procuradoria Geral do Estado, de forma mais consistente, assertiva e célere, para a destinação eficiente dos imóveis vagos ou invadidos, verificando a possibilidade de se realizar sua venda ou sua locação;
- Em relação ao Déficit Atuarial, assim como nos anos anteriores, recomenda-se à autarquia e ao Governo do Estado que apresentem plano de amortização conforme art. 55 da Portaria nº MTP 1.467/22, bem como estudos sobre os impactos da implantação, manutenção e viabilidade de longo prazo da segregação da massa, como medida para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado de São Paulo.

8. TRANSPARÊNCIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 48 e Parágrafo Único, traz determinações visando a transparência da gestão fiscal²³. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos podem ser encontrados no portal de acesso à informação da Secretaria da Fazenda²⁴. Neste link também são encontradas as prestações de contas e respectivos direcionamentos aos pareceres e relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas²⁵.

Em relação à lei de acesso à informação, com o intuito de atender às exigências do artigo 8^o²⁶, o Portal da Transparência Estadual é o site no qual o Governo do Estado disponibiliza, de forma concentrada, informações sobre sua atuação na gestão pública. Consultas, esclarecimentos e dúvidas sobre a Administração Pública podem ser solicitados pelos cidadãos no sistema Fale Conosco disponibilizado pelo portal²⁷.

O Decreto Estadual nº 66.850 de 15 de junho de 2022 vincula o Conselho de Transparência da Administração Pública como parte integrante da estrutura básica da Controladoria Geral do Estado. Este conselho tem natureza consultiva, cabendo-lhe propor diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados ao incremento da transparência institucional no âmbito da administração pública estadual, visando à prevenção da malversação dos recursos públicos, à eficiência da gestão e à garantia da moralidade administrativa²⁸.

Ressalta-se 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). Em 2023, o Governo do Estado de São Paulo (Poder Executivo) obteve a 14ª posição no índice geral de transparência pública²⁹.

No entanto, foi observada uma queda no desempenho da qualidade da informação contábil e fiscal do Governo Estadual entre os anos de 2021 e 2022, conforme dados do Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal – Siconfi,

²³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm . Acesso em: 07/05/2024.

²⁴ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao>. Acesso em 07/05/2024.

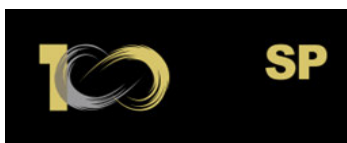
²⁵ Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/contas-anuais?qt-qt_contas_anuais=0#qt-qt_contas_anuais. Acesso em 07/05/2024.

²⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm . Acesso em 07/05/2024.

²⁷ Disponível em: <https://www.transparencia.sp.gov.br/>. Acesso em: 07/05/2024.

²⁸ Art.38 do Decreto nº 66.850, de 15 de junho de 2022.

²⁹ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/para-e-o-estado-com-a-maior-transparencia-em-portais-publicos/>. Acesso em 07/05/2024.



elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, regredindo, na última avaliação publicada, para a penúltima posição³⁰.

9. FISCALIZAÇÃO DOS ATENDIMENTOS À LRF, ENSINO E SAÚDE

9.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF

Quanto aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, os pontos de controles encontram-se adequados aos parâmetros lá estabelecidos, contudo há inadequações que merecem destaques:

9.1.1 Anexo de Metas Fiscais – Resultados Primário e Nominal e Riscos Fiscais

Os procedimentos utilizados pelo Governo do Estado baseados na reprogramação das metas de resultado nominal em relação àquelas previstas inicialmente no Anexo de Metas Fiscais não atendem ao prescrito na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos previstos no seu artigo 4, §1³¹.

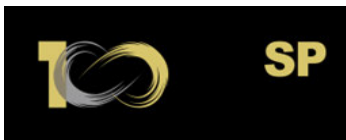
O objetivo básico da LRF é o equilíbrio das contas públicas, a alteração dos resultados fiscais fora das premissas estabelecidas, seja no resultado primário ou no resultado nominal, compromete a credibilidade do gestor público no controle dos gastos, em especial no esforço de redução da Dívida Consolidada Líquida, uma vez que os resultados fiscais do Governo do Estado de São Paulo foram alterados durante a execução do orçamento corrente.

Passados 24 anos desse Marco Legal das Finanças Públicas, esse tipo de procedimento é um reflexo do velho hábito de não cumprir regras fiscais, nesse sentido, Selene Peres Nunes, uma das consultoras responsáveis pela criação da LRF, em artigo publicado³² em 05.5.24, cita, em relação ao Governo Federal, mas que entendo aplicar-se ao presente caso, que ora transcrevo:

³⁰ Disponível em: [Ranking \(tesouro.gov.br\)](https://tesouro.gov.br/ranking). Acesso em 07/05/2024.

³¹ Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

³² Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2024/05/6851093-o-governo-tem-de-parar-de-mudar-meta-diz-autora-da-lrf.html>. Acesso em 11/05/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Novamente, as autoridades resolvem alterar uma meta quando veem que ela não será cumprida, como aconteceu com o teto de gastos e, agora, com o novo arcabouço fiscal. "O governo tem que parar com essa história de tentar mudar a meta. Ele tem que cumprir a meta. A meta não é o problema.

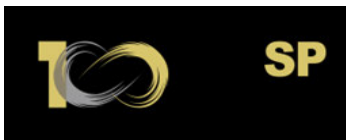
....

Obviamente que, como as metas são estabelecidas para cada três exercícios, com o passar do tempo você vai editando novas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e revisando os cenários, existe sempre um cenário de três anos à frente do comportamento da dívida pública."

Assiste razão à economista Selene Nunes, à medida que, de fato, as alterações das Metas Fiscais não estão de acordo com o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal e compromete a própria credibilidade do equilíbrio fiscal planejado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme se constata pela projeção do resultado nominal previsto para o exercício de 2023 de R\$4.373 milhões (negativo), posteriormente reprogramado pela LDO de 2024 para R\$-5.272 milhões e novamente reprogramado em 22 de dezembro de 2023, quando foi publicada a LOA de 2024 para R\$-27.885 milhões, portanto uma alteração de R\$-22.613 milhões em relação à previsão inicial.

A Área de Acompanhamento da Política Fiscal e de Relacionamento Federativo – APFRP da Secretaria da Fazenda e Planejamento, por seu turno, justifica que foram causadas por alterações no cenário econômico, decorrentes dos indicadores do PIB Estadual e do IPCA, o que não são aceitáveis, uma vez que metas são estabelecidas justamente para antever tais situações do cenário externo e prever os mecanismos de ajustes fiscais para o seu cumprimento e não alterá-las sem a devida comprovação do esforço fiscal para o seu atingimento, como por exemplo, o acionamento dos procedimentos de contingenciamento de dotações previstos no artigo 9º da LRF.

Nesse sentido, também corrobora o entendimento que a LOA não poderia conter reprogramações das metas fiscais em razão do princípio da exclusividade orçamentária (art. 165, §8º da CF/88), pois, fosse assim, bastariam que as peças de planejamentos se reduzissem ao Orçamento Anual, sem PPA e LDO, mas não é o que determina a Constituição Federal.



Por fim, recomenda-se que os valores de ações judiciais relacionadas a pessoal sejam estimados, a fim de evidenciar e integrar os passivos contingentes no Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

9.1.2 - Fiscalização sobre a Gestão de Pessoal – Análise qualitativa

A este título, tendo por objetivo avaliar a gestão de pessoal de órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual com escopo de fiscalização de identificação de problemas de planejamento, execução, controle e transparência dos gastos e atos de pessoal e de quadro de pessoal, penso que merecem destaques os pontos a seguir.

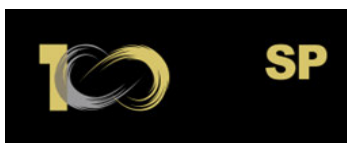
Iniciando-se pelo diagnóstico da gestão de pessoal, que evidenciou a ausência de sistemas administrativos e órgão central estruturado para definição e implementação de políticas e diretrizes relacionadas à gestão de pessoal³³.

Outro ponto de atenção é o déficit de quadro de pessoal da Educação, marcado pela diminuição de docentes concursados/efetivos/estáveis que diminuiu de 46,3% para 42,9% de 2022 para 2023 e pelo aumento de contratos temporários de 48,1% para 50,7% no mesmo período, superior ao teto de 10% do Plano Nacional de Educação estabelecimentos para professores temporários.

Ainda, na função da Segurança Pública, a defasagem de aproximadamente 30% do quadro de Soldado PM em relação ao efetivo previsto nos anexos da Lei Complementar estadual nº 1.224/13, alterada pela Lei Complementar estadual nº 1.303/2017, correspondendo a 14.757 cargos vagos.

No que concerne ao dever de prestação de contas e transparência, com potencial prejuízo a este Tribunal nas atividades de acompanhamento e fiscalização dos registros e atos relativos ao quadro de pessoal, movimentações e demais questões correlatas, conforme identificado no item 4.1.3.9 do Acessório 3 – LRF, foram verificados 20.270 documentos com entrega em atraso pelos órgãos e entidades da gestão estadual.

³³ Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000497864>. Acesso em abr/2024



Acrescente-se aqui, tendo em vista a transversalidade de multiplicidade de órgãos e unidades gestoras da Administração Direta, é altamente recomendável ao Sistema de Controle Interno Estadual, representado pelo seu órgão central, a Controladoria Geral do Estado - CGE que empreenda, no mínimo, ações de orientações nas suas áreas de atuação no sentido de minimizar as ocorrências relativas à prestação de contas à Fase III – Atos de Pessoal.

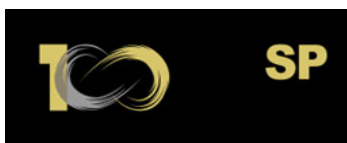
Por último, penso que a inclusão de gastos de pessoal das Organizações Sociais que exercem atividades finalísticas não seja passível de apropriação nos limites fiscais de Despesas com Pessoal, a teor do que já decidiu este Tribunal nos autos do processo SEI 8508/2021-09, ainda que de maneira superveniente exista a Nota Técnica SEI 2454/2023/MF48 do Ministério da Fazenda, subscrita pela Subsecretaria de Contabilidade Pública, estabelecendo que permanecem válidas as regras do MDF que incluem estas despesas referentes aos contratos com as Organizações Sociais nos limites de gastos com pessoal.

9.2 ENSINO

Em 2023, o Governo Estadual aplicou na Educação o percentual de 33,54%, desconsideradas as glosas da fiscalização.

No campo das aplicações, os repasses às Associações de Pais e Mestres – APMs via PDDE Paulista (Programa Dinheiro Direto na Escola), passaram a constar como ressalva no Parecer Prévio das Contas de 2020, com determinação para que os repasses sejam aplicados tempestivamente no mesmo exercício em que forem repassados, em ações coerentes com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação. No Parecer de 2022, recomendou-se que os valores repassados ao PDDE Paulista fossem efetivamente aplicados pelas APMs em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como condição para considerá-los dentre as despesas que compõem o limite de aplicação no ensino.

Uma das causas dos achados que provocaram as ressalvas e recomendação era a concentração de repasses (que integraram as despesas consideradas para fins de apuração de aplicação em MDE) para as APMs ao final do exercício, o que em tese impossibilitaria a aplicação em tempo oportuno (no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

exercício ou logo após ao final do exercício). Em **2023**, isto não ocorreu, atendendo às recomendações desta Corte.

Tabela 11 – Evolução mensal dos repasses sob fontes de recurso "150010" e "154010" às APMs pelo PDDE Paulista – 2023 - (Evento 59.8 - B3. Acessório 2)

| Mês | Valor Pago | Valor de Restos a Pagar Pago | Valor total pago | Acumulado |
|-----|----------------|------------------------------|------------------|----------------|
| Jan | 116.370.794,51 | 0,00 | 116.370.794,51 | 116.370.794,51 |
| Fev | 1.754.942,83 | 132.000,00 | 1.886.942,83 | 118.257.737,34 |
| Mar | 1.134.682,53 | 0,00 | 1.134.682,53 | 119.392.419,87 |
| Abr | 11.380.080,83 | 40.000,00 | 11.420.080,83 | 130.812.500,70 |
| Mai | 834.858,41 | 0,00 | 834.858,41 | 131.647.359,11 |
| Jun | 1.306.616,08 | 10.000,00 | 1.316.616,08 | 132.963.975,19 |
| Jul | 345.446,56 | 0,00 | 345.446,56 | 133.309.421,75 |
| Ago | 84.668,00 | 0,00 | 84.668,00 | 133.394.089,75 |
| Set | 44.728,80 | 0,00 | 44.728,80 | 133.438.818,55 |
| Out | 275.319,60 | 0,00 | 275.319,60 | 133.714.138,15 |
| Nov | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 133.714.138,15 |
| Dez | 0,00 | 32.000,00 | 32.000,00 | 133.746.138,15 |

Fonte: Anexo O

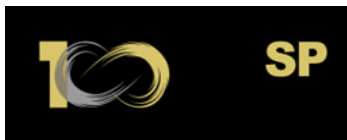
Outra causa era a baixa aplicação dos valores recebidos pelas APMs, dada a possibilidade da aplicação de recursos do Fundeb não ocorrer dentro do prazo limite - que é o final de quadrimestre do exercício seguinte a despesa da gestão estadual. Neste ponto, com base nos dados obtidos junto a Seduc, o controle existente não permitiu apurar saldo de recursos do Fundeb não aplicados até o 1º quadrimestre de 2024 em poder das APMs. Fora isso, divergências foram detectadas entre os valores repassados às APMs (receitas) segundo o Sigeo (R\$ 605.329 mil) e as informações prestadas diretamente pela Seduc (R\$ 655.080 mil e 594.662 mil).

Sob o controle atual da Seduc, somente foi possível afirmar que em torno de 50% (baseado no saldo em caixa de R\$ 286.402 mil) do repassado em 2023 não foi aplicado pelas APMs no exercício.

Apesar do alcance do percentual mínimo³⁴ de aplicação pela gestão, observou-se situações na rede estadual de ensino em desacordo com normas (percentual de turmas com número de alunos acima do permitido e escolas sem AVCB e acessibilidade), não alinhadas ao PNE³⁵ (como o percentual de professores temporários acima de 10%) ou condições que pioraram em relação a 2022 (como a

³⁴ Esse percentual permanece trinta por cento (30%), estando em tramitação Proposta de Emenda Constitucional nº 9/2023, que visa flexibilizar a vinculação adicional de 5% (cinco por cento) da receita de impostos e transferências, a que se refere o artigo 255 da Constituição Estadual, a fim de que possa ser utilizado tanto em gastos com educação, como também para financiamento adicional das ações e serviços de saúde mediante a inclusão do art. 217-A.

³⁵ Plano Nacional de Educação disponível em <https://pne.mec.gov.br/>. Acesso em 10/05/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

diminuição do percentual de escolas com sala de leitura/biblioteca) ou qualificadas como inadequadas (a exemplo da rotatividade superior a 10,5% de professores de disciplinas cursadas em 2023 e da insuficiência de requisitos de infraestrutura voltada a educação especial).

Também vedadas à luz dos arts. 70 e 71 da LDB³⁶, conforme o entendimento do TCESP exposto no Manual de Aplicação no Ensino³⁷, foram identificadas despesas com gêneros alimentícios e aquisição de vestuário custeadas com receitas da Contribuição Social do Salário-Educação.

O exame sobre a execução do Plano Estadual de Educação (PEE) revelou risco da meta “6” (de assegurar 50% de escolas com educação integral até 2026) não ser alcançada no prazo limite com o padrão estipulado pelo Programa de Ensino Integral (PEI). E de outra natureza, mapeou-se riscos que podem impedir a celebração de convênios e termos de cooperação pelo governo estadual junto ao MEC e órgãos da administração indireta a ele vinculado, visando a obtenção de recursos adicionais para aplicação em MDE; e de prejuízo ao aspecto da transparência pela divulgação de informações inconsistentes.

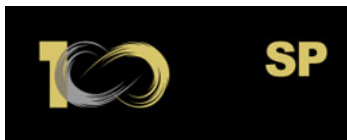
Outrossim, destaco achados de duas fiscalizações de natureza operacional, que traduzem elevado grau de risco e incerteza quanto à eficiência, eficácia, efetividade e qualidade dos resultados alcançados em cotejo quanto aos recursos aplicados.

A operacional Planejamento do Quadro Docente (TC- 021570.989.23-6), teve como objetivo avaliar a eficácia da gestão estadual em garantir a disponibilidade adequada e suficiente de docentes nas unidades escolares da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Para a consecução do objetivo proposto, foi objeto de fiscalização a atuação da SEDUC³⁸ no âmbito da gestão de seus recursos humanos, especialmente no desenvolvimento de políticas de provisão — planejamento e dimensionamento — e de retenção de seu quadro docente.

³⁶ Lei de Diretrizes e Bases da Educação, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 10/05/2025.

³⁷ Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20no%20ensino.pdf>. Acesso em 10/05/2024.

³⁸ Secretaria da Educação do Estado de São Paulo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

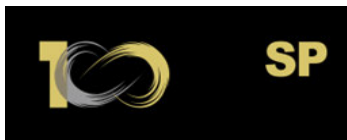
A equipe de fiscalização buscou avaliar as principais discussões e processos que embasaram, ao longo dos anos, modificações relevantes relacionadas à carreira docente no Estado, bem como os estudos promovidos pela SEDUC e pela UCRH (Unidade Central de Recursos Humanos) a fim de quantificar o quadro docente necessário para a provisão dos serviços de educação pública. Sob a perspectiva das aulas efetivamente ministradas aos alunos, a fiscalização buscou dimensionar os impactos da rotatividade e do absenteísmo na rotina das unidades escolares, turmas e componentes curriculares, tendo em vista que os desligamentos, licenças, afastamentos e faltas de professores na rede prejudicam, em muito, a continuidade do processo de ensino-aprendizagem. A atuação da SEDUC no desenvolvimento de políticas e/ou diretrizes para a retenção do quadro docente também fez parte do escopo do trabalho, incluindo, dentre outros aspectos, análises sobre remuneração, evolução funcional e promoção de qualidade de vida no trabalho docente.

Em relação aos achados de auditoria, as evidências coletadas referentes ao dimensionamento das necessidades docentes apontaram diversas imprecisões e impropriedades nos estudos realizados pela SEDUC, que resultaram em uma subestimação da quantidade de vagas em aberto no concurso público vigente em 2023.

No que concerne à atuação da SEDUC no processo de elaboração e discussão da nova carreira³⁹, a fiscalização não pôde encontrar, na documentação analisada, evidências suficientes que demonstrassem embasamento técnico para justificar os diversos aspectos que foram incluídos no desenho da nova carreira docente. Ainda, os documentos remetidos à fiscalização evidenciaram que a atuação da UCRH neste processo não ocorreu de maneira compatível às suas atribuições como órgão central do Sistema de Administração de Pessoal.

A fiscalização pôde constatar, também, que a Secretaria da Educação apresenta uma crescente dependência de contratações temporárias para garantir a provisão do serviço de educação sob sua responsabilidade: em 2023, mais de 54% das aulas da rede estavam atribuídas a docentes do quadro temporário, e pelo menos desde 2017 os percentuais de docentes temporários na SEDUC extrapolam,

³⁹ Processo SEDUC-PRC-2022/0970



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

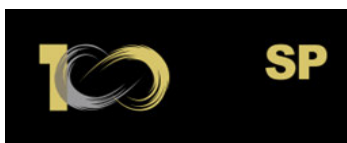
ano após ano, o estipulado no Plano Nacional de Educação (PNE) — que recomenda que as redes públicas de educação se estruturam de modo que 90%, no mínimo, dos profissionais do magistério, ocupem cargos de provimento efetivo. Verificou-se ainda que, pelo menos desde 2011, o Executivo Estadual vem reafirmando em seus projetos de lei complementar encaminhados à Assembleia Legislativa sua incapacidade de preencher todos os seus postos de trabalho efetivos via concurso público, voltando os seus esforços às contratações temporárias que, desde então, são viabilizadas pelas frequentes flexibilizações adotadas em relação à Lei Complementar nº 1.093/2009⁴⁰.

Em relação aos índices de rotatividade e absenteísmo docentes, as análises efetuadas pela fiscalização revelaram percentuais preocupantes na rede estadual de educação. Em média, os alunos da SEDUC enfrentaram alta rotatividade de professores em 11,7% das disciplinas cursadas entre 2019 e 2023. Constatou-se que, aproximadamente, 9% das aulas das turmas avaliadas foram afetadas por absenteísmo docente entre 2022 e 2023, revelando a descontinuidade da evolução do trabalho pedagógico planejado do currículo escolar.

Foi detectada, também, uma iniquidade entre as escolas da rede: enquanto nas escolas pertencentes ao Programa de Ensino Integral a taxa média de absenteísmo é de cerca de 4,7%, nas escolas em tempo parcial ela atinge 11% das aulas. Mais preocupante ainda é o fato de que apenas pouco mais da metade (56,8%) do total de aulas afetadas pela ausência dos professores titulares nas escolas parciais foram efetivamente ministradas por docentes eventuais, ficando as demais aulas a cargo da equipe gestora da unidade escolar ou professores dedicados a projetos da Pasta, como, por exemplo, professores da sala de leitura.

Além disso, as análises efetuadas pela fiscalização em relação às estruturas e rotinas adotadas pela SEDUC para o registro de frequência dos docentes revelaram que a finalidade primordial da Pasta consistia em alimentar os dados da folha de pagamento, não havendo atuação no sentido de gerar informações de caráter gerencial sobre os padrões de absenteísmo docente na rede estadual. Ademais, não há controle centralizado na SEDUC em relação ao efetivo

⁴⁰ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2009/lei.complementar-1093-16.07.2009.html>. Acesso em 10/05/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

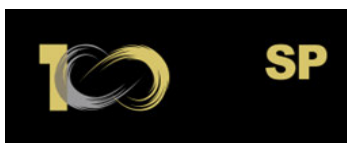
cumprimento da reposição de aulas eventualmente não ministradas por absenteísmo docente.

Verificou-se que mais de 50% das ausências dos professores da sala de aula estavam atreladas às licenças saúde e às faltas médicas. No entanto, a despeito dessa situação, a fiscalização pôde constatar que as políticas adotadas pela SEDUC com vistas à promoção da qualidade de vida dos docentes e à prevenção de doenças laborais foram insuficientes.

Por fim, as evidências coletadas pela fiscalização demonstraram que a SEDUC não tem atuado de maneira a preservar a atratividade das carreiras de seus professores. Constatou-se que a maior parte dos docentes se encontra nos níveis e faixas iniciais da carreira. E isso, em boa parte, em função do descumprimento de normas da própria Administração, como a falha em realizar anualmente as provas de promoção desde 2018.

Em virtude disso, o desenho da nova carreira de PEFM (Professores de Ensino Fundamental e Médio) também não parece promissor, a depender da regulamentação das regras de evolução funcional, aguardando edição desde março de 2022. Se a nova carreira de PEFM também depender de provas para evolução por Desempenho — como dão a entender os materiais preliminares analisados pela fiscalização — a interdependência entre os processos de evolução por “Desempenho” e “Desenvolvimento” poderá acentuar ainda mais a estagnação dos docentes nas referências iniciais, com o agravante de que a remuneração, agora por subsídio, não comporta os adicionais por tempo de serviço. Essa não regulamentação da carreira gerou incertezas entre os docentes em atividade, de modo que apenas 2.950 deles haviam optado pela nova carreira até novembro de 2023.

Verificou-se, também, uma dificuldade da gestão paulista em preservar o salário inicial das carreiras do magistério: na maior parte dos anos, desde 1998, o Governo paulista não aplicou correção à remuneração que atendesse aos Índices de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ao índice de variação do salário-mínimo nacional vigente e ao índice de variação do Piso do Magistério de 2000 a 2023. Constatou-se que o reajuste geral de salários, já no primeiro ano da nova carreira de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

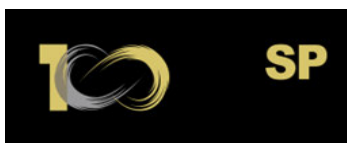
PEFM, em 2023, não recompôs o status da remuneração inicial frente às variações do piso nacional do magistério ou do salário-mínimo.

Em conclusão, a fiscalização entende que dadas as taxas de rotatividade e absenteísmo calculadas e a fragilidade dos controles de frequência e reposição de aulas da SEDUC, não é possível garantir o correto cumprimento dos 200 dias letivos conforme preconizados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e na Base Nacional Comum Curricular, afetando, portanto, o adequado cumprimento da obrigatoriedade de provisão do serviço de educação pública e gratuita por parte do Governo estadual.

A fiscalização operacional Atendimento Educacional Especializado (AEE) (TC-021572.989.23-4), avaliou o trabalho ofertado aos alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento matriculados na rede estadual de ensino, por meio da verificação das condições das salas de recursos e da disponibilidade dos serviços, materiais e equipamentos necessários à inclusão desse público nas escolas, de acordo com os parâmetros e diretrizes existentes para cumprimento da Política de Educação Especial do Estado de São Paulo.

A Educação Especial é a modalidade de educação escolar que abrange os estudantes com deficiência, com Transtorno do Espectro Autista (TEA), inclusive Transtorno Global de Desenvolvimento (TGD), e com altas habilidades ou superdotação. Embora a inclusão desses alunos deva ocorrer preferencialmente na rede regular de ensino, a legislação assegura o Atendimento Educacional Especializado (AEE), no contraturno da frequência escolar.

Esse atendimento é ofertado por intermédio de um Professor Especializado e pode ocorrer nas denominadas Salas de Recursos (exclusivas para realização do atendimento) ou nas Salas Multiuso (como salas de aula, de leitura ou laboratório), a depender do espaço físico de cada escola, mas necessariamente contando com equipamentos, mobiliário e materiais pedagógicos para apoio ao estudante em sua especificidade. Além disso, a Educação Especial prevê ao seu público-alvo outros serviços, como Profissionais de Apoio Escolar (como os “cuidadores”), Professor Interlocutor de Libras, Atendimento Escolar Domiciliar, Atendimento Escolar em Ambiente Hospitalar, Atendimento não inclusivo em escolas privadas sob custeio público, transporte regular e transporte adaptado.



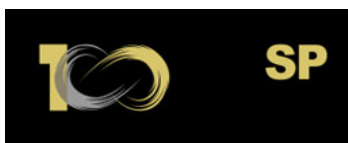
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Para fins informativos e de contextualização, em junho de 2023, o estado de São Paulo possuía 72.513 alunos de educação especial matriculados na rede estadual de ensino – a maior parte alunos com Deficiência Intelectual (48,42%), com TEA/TGD (22,53%) e Deficiência Múltipla (Denomina-se deficiência múltipla a associação, na mesma pessoa, de duas ou mais deficiências) (18,59%). Dentre esses alunos de educação especial, 44,39% deles (ou 32.190) eram matriculados também no AEE, sendo que, destes matriculados no AEE, 82,31% (ou 26.497) recebiam o serviço em salas de recurso.

Como escopo de auditoria, realizou-se: (i) verificação da disponibilidade de recursos que devem ser ofertados aos alunos do atendimento especializado (por meio de sala de recursos ou de atendimento itinerante), nas categorias de equipamentos, mobiliário e materiais pedagógicos; (ii) avaliação das salas de atendimento, no que tange à sua infraestrutura, como conservação, adequação do espaço físico às necessidades dos alunos, conforto térmico, acústica, luminosidade e acesso à internet; (iii) verificação de aspectos qualitativos das Avaliações Pedagógicas Iniciais; e (iv) obtenção de informações quantitativas acerca da disponibilidade de serviços ofertados, como cuidadores, transporte adaptado e de professores especializados.

Em relação aos achados de auditoria, quanto à infraestrutura e aos aspectos ambientais dos espaços de Atendimento Educacional Especializado, constatou-se que, em grande parte, não estão adequados e não atendem aos padrões mínimos estabelecidos. Cada uma das condições avaliadas (relacionadas à iluminação, ao conforto térmico, à ventilação, à acústica, à conservação, ao acesso à internet via Wi-fi, ao dimensionamento do espaço físico e à acessibilidade física), quando não atendidas, pode resultar, individualmente ou em conjunto, na prestação do Atendimento Educacional Especializado inferior ao ideal.

As modalidades de realização do Atendimento Educacional Especializado deveriam ser equivalentes com relação à infraestrutura, aos aspectos ambientais e aos materiais didáticos existentes. Ao longo do relatório foi possível evidenciar maior limitação, quanto a esses aspectos, nos Espaços Multiuso quando comparados às Salas de Recursos, podendo trazer prejuízos à prática pedagógica e aos objetivos do AEE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

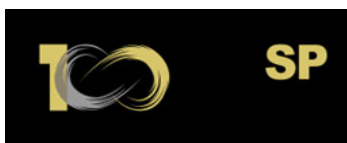
O processo de Avaliação Pedagógica Inicial, que resulta na identificação dos serviços da Educação Especial, inclusive no AEE, não foi realizado a todos os alunos elegíveis das escolas visitadas. Nos casos de existência de Avaliação Pedagógica Inicial, foi identificado que parte delas estavam incompletas ou defasadas. Além disso, foi identificado que alunos possuíam a Avaliação Pedagógica Inicial recomendando o serviço de AEE, contudo não recebiam esse atendimento. Esses achados refletem na dificuldade de identificação dos alunos que precisam de serviços que visam à redução e à eliminação de barreiras no ambiente escolar, bem como na falta de fornecimento desses serviços.

Quanto aos Professores Especializados no AEE, verificou-se quantitativo insuficiente para a realização dos atendimentos, dado que aproximadamente metade das escolas da rede estadual não possuía Professores Especializados com aulas atribuídas em AEE. Em junho de 2023, 62,57% dos alunos da Educação Especial não estavam matriculados no AEE.

Referente aos serviços de apoio, foi constatado que havia alunos que necessitavam, contudo não estavam recebendo o Serviço de Profissional de Apoio Escolar – Atividades de Vida Diária. A mesma constatação foi realizada para o transporte adaptado: identificou-se que parcela dos alunos, que necessita desse serviço, não estava sendo atendida. Portanto, a falta de serviços essenciais como profissionais de apoio escolar e transporte adaptado não contribuem para a superação das barreiras enfrentadas pelos alunos, dificultando que o Estado garanta uma educação inclusiva e de qualidade a todos os alunos.

Cabe destacar que este trabalho se desenvolveu em um período de renovação normativa, a partir da edição e publicação de um decreto sobre Educação Especial e da sucessão de resoluções normativas, inclusive com a previsão de disposições transitórias para alguns dos serviços previstos. A total incorporação das novas diretrizes e conceitos previstos podem, então, não terem sido completamente assimilados e compreendidos por todos os participantes da Educação Especial.

No entanto, diante dos resultados encontrados, é de extrema relevância que a Secretaria se empenhe em cumprir com os padrões já estabelecidos em legislação e em outros documentos, referentes à Educação Especial, dada a ampla cobertura de direitos, de obrigações e de deveres sobre o



tema. Não menos importante, que a Secretaria melhore seus controles sobre os principais serviços da Educação Especial, podendo, assim, oferecer o suporte necessário às Diretorias de Ensino e às escolas e eventualmente prover soluções que demandem sua atuação.

As implicações decorrentes da legalidade/constitucionalidade dos valores destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, somadas às falhas relatadas nas fiscalizações operacionais, denotam um cenário de alto risco e de profundo impacto negativo nas políticas públicas relacionadas ao ensino paulista, que poderá comprometer no curto prazo a própria manutenção de atividades básicas, sendo necessário a re/avaliação dos problemas ora detectados e propostas de melhorias ou soluções.

Portanto, na prática, em primeiro plano, nota-se necessidade de aperfeiçoamento e efetivo investimento na educação básica, que demandará avaliação das fontes de financiamentos possíveis, se mantida a determinação prevista na Constituição Estadual de aplicação de 30% de recursos na manutenção e desenvolvimento das ações em ensino.

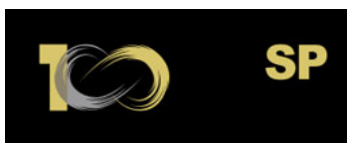
9.3 SAÚDE

Preliminarmente, é premissa legal que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelo Estado devem ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde⁴¹.

O Manual de Demonstrativos Fiscais 2022 disciplina que o repasse da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais que os entes federativos devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde deve ser feito diretamente ao respectivo Fundo de Saúde⁴².

41 Art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/2012.

42 Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais - 2022. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Secretaria do Tesouro Nacional – Secretaria Especial da Fazenda – Ministério da Economia – Válido a partir do exercício financeiro de 2022. Brasília 2021. 12ª edição, p. 395/396.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Isso com fundamento na Lei nº 8.080/90⁴³, em seu art. 33, que dispõe expressamente que os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) devem ser depositados em conta especial, inclusive na esfera estadual.

E essa segregação não significa que o uso do Fundo de Saúde é somente para recebimento de recursos de outros entes federativos (especialmente federais), com fundamento nas leis anteriormente citadas (**em que devem estar todos os recursos, inclusive do Tesouro**), como na Lei Complementar Estadual nº 204/1978, que instituiu o FUNDES⁴⁴, por não excluir os recursos originários do Tesouro, tampouco restringir a recursos exclusivamente federais.

“**Artigo 2º** - Constituição receitas do Fundo:

- I - dotações consignadas no orçamento do Estado e créditos adicionais que lhe sejam destinados;
- II - recursos auferidos pela prestação de serviço ou fornecimento de bens;
- III - auxílios, subvenções, contribuições, transferências e participações em convênios e ajustes;
- IV - doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais;
- V - produto de operações de crédito;
- VI - rendimentos, acréscimos, juros e correções monetárias provenientes de aplicação de seus recursos;
- VII - outras receitas”

E dando contornos finais à exigência legal de que todos os recursos, inclusive do Tesouro, destinados às ações e serviços públicos de saúde devem ficar em contas bancárias do Fundo de Saúde, tem-se que o Fundo de Saúde constituir-se-á em **unidade orçamentária e gestora dos recursos**⁴⁵ destinados a ações e serviços públicos de saúde e demonstrará a **disponibilidade de caixa** e a vinculação de recursos, bem como deve elaborar **demonstrações contábeis segregadas**, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001⁴⁶.

⁴³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 10/05/2023.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1978/lei.complementar-204-20.12.1978.html>. Acesso em 09/05/2024.

⁴⁵ Art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012

⁴⁶ Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais - 2022. Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Secretaria do Tesouro Nacional – Secretaria Especial da Fazenda – Ministério da Economia – Válido a partir do exercício financeiro de 2022. Brasília 2021. 12ª edição, p. 396.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Sem levar em conta tais determinações legais, o Governo do Estado informou que investiu o percentual de 12,71% da Receita de Impostos e Transferências, atendendo, a princípio, o limite mínimo fixado na Lei Complementar nº 141/2012⁴⁷, apresentando uma pequena diminuição percentual em relação ao aplicado no exercício anterior, que foi de 12,85%.

A síntese da apuração realizada pela gestão estadual está materializada na Tabela 254.

Tabela 254 – Demonstrativo de Aplicação de Recursos na Saúde de 2023

| | Em milhares de R\$ |
|--|--------------------|
| | 2023 |
| RECEITA PROVENIENTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (Constitucionais e Legais) LÍQUIDA | 186.341.023 |
| DESPESA EMPENHADA ^(*) | 23.692.107 |
| PERCENTUAL DE APLICAÇÃO | 12,71% |

Fonte: Republicação D.O.E 28/03/2024

1. Considera a despesa empenhada

Fonte: TC 7731.989.23-2

(*1) Considera a Despesa Liquidada e Restos a Pagar não Processado

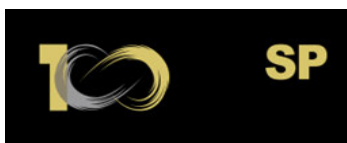
As análises pretéritas realizadas pela DCG autorizam a desconsiderar a existência do fundo de saúde (Fundes), tanto sob a ótica legal como contábil, qualificando-o pro forma. As deficiências quanto ao computo das despesas de saúde foram constatadas desde o exercício de 2021. No Relatório de fiscalização do exercício de 2022, a DCG sugeriu o percentual de 0% em ASPS⁴⁸ devido ao FUNDES não atender aos critérios legais e contábeis.

É imperativo ressaltar que o não acatamento, por parte do Governo Estadual, das recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas pode acarretar uma série de repercussões desfavoráveis que comprometem a eficácia, a conformidade e a reputação da administração pública estadual. Cumpre frisar que apenas duas (02) das recomendações contidas no Parecer de Contas do Governador, relativo ao Exercício de 2022⁴⁹ foi reconhecida como atendida pela DCG. Nesse contexto,

⁴⁷ Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências.

⁴⁸ Ações e Serviços Públicos de Saúde

⁴⁹ Recomendação 1.2.1 - Elaborar e enviar o Plano Estadual de Saúde (PES) 2024- 2027 ao Conselho Estadual de Saúde até 15/08/2023, de acordo com a ordem exigida pelo art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15, X, e pelo art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; pelo art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95; e pelo art. 95, §2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017;



considerando-se que um único exercício não foi suficiente para implementar todas as recomendações advindas de exercícios anteriores, pode-se concluir que o cumprimento do limite mínimo de 12% para alocação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) foi efetivado.

Quanto aos aspectos de planejamento e programação, registro que os instrumentos para o planejamento no âmbito do SUS são o Plano de Saúde, as respectivas Programações Anuais e os Relatórios de Gestão, que devem se interligar sequencialmente, compondo um processo cíclico de planejamento para operacionalização integrada, solidária e sistêmica do SUS⁵⁰.

O Plano de Saúde deve ser o instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de 4 (quatro) anos, explicitando os compromissos do governo para o setor saúde, norteando a elaboração do planejamento e orçamento do governo correspondente, e refletindo, a partir da análise situacional, as necessidades de saúde da população e as peculiaridades próprias de cada esfera⁵¹.

A Programação Anual de Saúde (PAS) é o instrumento que deve operacionalizar as intenções expressas no Plano de Saúde e tem por objetivo anualizar as metas do Plano de Saúde e prever a alocação dos recursos orçamentários a serem executados⁵².

O Relatório de Gestão (RAG) é o instrumento de gestão com elaboração anual que permite ao gestor apresentar os resultados alcançados com a execução da PAS e orienta eventuais redirecionamentos que se fizerem necessários no Plano de Saúde⁵³.

O Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) é um instrumento de monitoramento e acompanhamento da execução da PAS e deve ser apresentado pelo gestor do SUS até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação⁵⁴.

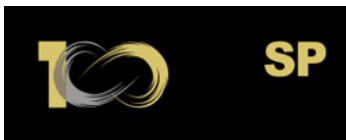
⁵⁰ Art. 95, caput e §1º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017

⁵¹ Art. 95, §2º e 96 da Portaria de Consolidação nº 1/2017

⁵² Art. 97 da Portaria de Consolidação nº 1/2017

⁵³ Art. 99 da Portaria de Consolidação nº 1/2017

⁵⁴ Art. 100 da Portaria de Consolidação nº 1/2017



Feitas essas considerações sobre as definições que compõem o planejamento da Saúde no Estado de São Paulo, as análises realizadas pela DCG, sobre o PPA 2020-2023, a LDO 2023 e a LOA 2023, bem como sobre o PES 2020-2023; a PAS 2023, os RDQAs de 2023 e o RAG 2022⁵⁵, sopesadas as manifestações da SES/SP⁵⁶, autorizam a concluir que:

Elaboração e execução do PES

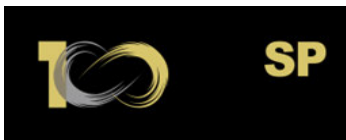
- considerando a aprovação do PES 2023 posterior à data de aprovação do PPA 2020-2023 e da PAS 2023 posterior à data de aprovação da LDO 2023, casos de falta de correspondência de indicadores e metas da LOA 2023 e PAS 2023, existência de ações orçamentárias não vinculadas a objetivos e metas da PAS 2023, conclui-se que não há garantias de que o PES 2020-2023 e a PAS 2023 orientaram a elaboração do PPA 2020-2023, da LDO 2023 e LOA 2023, sob a lógica do planejamento de saúde ser orientador do planejamento orçamentário, de modo a dar cumprimento ao art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; ao art. 15, X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; ao art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95; e aos art. 95 a 100 da Portaria de Consolidação nº 1/2017;
- segundo o RAG, em 2023 não foram alcançadas as metas referentes à redução da mortalidade infantil e materna, à ampliação do acesso das mulheres às ações de prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e do câncer de mama, à cobertura vacinal preconizada para crianças menores de 2 anos de idade, à redução do tempo de regulação de urgência/emergência interhospitalar, à eficiência no uso dos leitos hospitalares (geridos pela administração e por organizações sociais) e ao emprego de tecnologias de inovação em saúde;

Cumprimento das metas para a saúde estabelecidas na LDO

- considerando as metas não alcançadas e as inconformidades das metas e prioridades da LDO 2023 em relação as metas da LOA, PAS e RAG 2023,

⁵⁵ Os instrumentos de planejamento SUS estão disponíveis em <<https://www.saude.sp.gov.br/ses/perfil/gestor/documentos-de-planejamento-em-saude/>> Acesso em 09/05/2024

⁵⁶ TC-7731.989.23-4, eventos 99 e 101.



conclui-se que não há garantias de que o orçamento estadual aplicou os recursos do SUS em 2023 segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2023 orientadas e respaldadas pela PAS 2023, defluente da combinação de entendimento do exigido pelo art. 31 da Lei nº 8.080/1990 com o art. 30, §1º, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 15,X, e art. 36, §1º, da Lei nº 8.080/1990; e art. 24, §1º, da Lei Complementar Estadual nº 791/95;

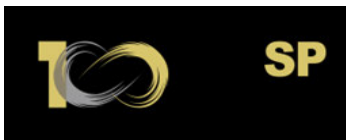
Aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde

- considerando-se que um único exercício não foi suficiente para implementar todas as recomendações advindas de exercícios anteriores, pode-se concluir que o cumprimento do limite mínimo de 12% para alocação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) foi efetivado;

Transferências dos recursos aos fundos de saúde

- considerando a não explicitação da metodologia e da previsão anual de recursos para cada município paulista no PES 2020-2023 e na PAS 2023; a não aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde da metodologia e dos valores previstos (e por consequência dos repassados) no exercício de 2023; a preferência às transferências discricionárias, que condicionam o repasse, em detrimento das transferências obrigatórias (fundo a fundo, regulares e automáticas, sem formalização de ajustes); e o uso de único critério de rateio por número de habitantes em programas de repasse, conclui-se que houve falhas e impropriedades na alocação de recursos estaduais nos municípios realizada em 2023, merecendo destaque, além da inobservância ao art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, a ausência de garantias de que os programas de repasse “ATENCAO BASICA”, “GLICEMIA”, “RESIDENCIA TERAPEUTICA”, e “SISTEMA PRISIONAL”, observaram a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos exigidos pelo inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, e, considerando a ocorrência de repasses atípicos, não explicados ou justificados pela gestão, a determinados municípios, que tais repasses foram livres de direcionamentos não calcados nos critérios estabelecidos no art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, art. 35 da Lei nº 8.080/90 e art. 54 da Lei Complementar Estadual nº 791/95.;

Aplicação dos recursos vinculados ao SUS



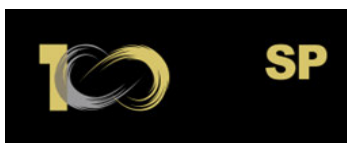
- considerando a ausência de detalhamento das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica por documento emitido e respectivos credores e valor e o uso de CPFs não associados a servidores na execução orçamentária em parte dessas despesas, conclui-se que não há garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2023, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos;

Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde

- Considerando a divergência entre os dados (do RREO e do demonstrativo de despesas de ASPS) de 2023 constantes no Siops e em outras formas de divulgação (DOE e site de Transparência estadual), a não divulgação de relatórios de controle interno e de auditoria do SUS de 2023 e, por fim, a não divulgação dos credores em despesas de pessoal na execução orçamentária de 2023, conclui-se que houve falhas ou impropriedades na divulgação das prestações de contas da área da saúde de 2022, inclusive das despesas, baseando-se no que é exigido pelos art. 31, 36 e 39 da Lei Complementar nº 141/2012 e art. 48 c/c 48-A da LRF, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade;

Fiscalização do Sistema Estadual de Controladoria e do Sistema Estadual de Avaliação e Auditoria do SUS sobre a gestão de saúde

- considerando a não apresentação do relatório de fiscalização (exigido pelo art. 15, I, das instruções nº 1/2020) pelo Sistema de Auditoria e Avaliação do SUS, que se declarou incapaz de realizar auditorias contábeis e financeiras; a não apresentação do relatório de auditoria sobre as despesas com saúde sob a ótica da Lei Complementar nº 141/2012 pela CGE; aliada a oportunidade não explorada de integração entre a CGE e o Sistema de Auditoria e Avaliação do SUS na fiscalização da gestão, conclui-se que houve falhas ou impropriedades no controle exercido sobre as ações, serviços e resultados assistenciais (desempenho, qualidade e resolutividade) e financeiros da gestão estadual de saúde, baseando-se no que é exigido pelos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

art. 37, 38 e 42 da Lei Complementar nº 141/2012, art. 35 da Constituição Estadual e art. 46 da Lei Complementar Estadual 791/95.

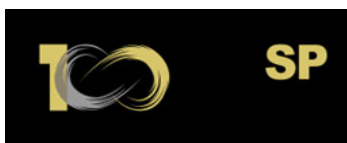
Importante destacar que verificou-se em análise realizada sobre o montante de despesa liquidada de 2023 pelas unidades orçamentárias da administração direta e indireta vinculadas a SES, que aproximadamente 50% dos R\$ 34.061.666,11 mi⁵⁷ ficaram concentrados em 32 credores, a maioria credores provenientes do terceiro setor, sob o qual recaem críticas relevantes advindas da experiência acumulada nas análises dos ajustes e prestações de contas no âmbito da fiscalização deste TCESP em que se destacam a falta de memória de cálculo associando os custos às metas; a inobservância de regulamentos de compras e princípios da impessoalidade, economicidade e eficiência nas aquisições destinadas à unidade gerenciada; e os gastos irregulares com rateio administrativo, exigindo uma requalificação do processo de tomada de decisão da gestão estadual na escolha entre administrar diretamente ou transferir o gerenciamento do estabelecimento de saúde;

Tabela 5 – Credores do Fundes (Evento 59.9 - B4. Acessório 4)

| CNPJ_RAI Z | CREDOR | DESPESA LIQUIDADA em R\$ | PERCENTUAL |
|-----------------------|---|---|-------------------|
| 61699567 | ASSOC.PAULISTA DESENV. MEDICINA -SPDM | 2.058.924.948 | 12,14% |
| 56577059 | FUNDACAO FACULDADE DE MEDICINA | 1.313.025.000 | 7,74% |
| 61687356 | SECONCI - SERV SOCIAL IND CONST MOBIL. EST SP | 1.213.929.441 | 7,16% |
| 60742616 | CASA S. STA. MARCELINA - HOSP ITAQUAQUECETUBA | 702.750.968 | 4,14% |
| 46230439 | FAMESP - HOSPITAL DE BASE DE BAURU | 681.079.093 | 4,02% |
| 60003761 | FUND FAC R MED S J RIO PRETO-FUNFARME | 671.204.133 | 3,96% |
| 46068425 | UNICAMP - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS | 639.152.743 | 3,77% |
| 57722118 | FUNDACAO DO ABC - HOSP. DE SANTO ANDRE | 615.274.793 | 3,63% |
| 57722118 | FAEPA - HC DE BAURU | 605.683.855 | 3,57% |
| 66518267 | CEJAM - HOSP. FRANCO DA ROCHA | 585.042.983 | 3,45% |
| 394460 | MINISTERIO DA FAZENDA | 578.347.259 | 3,41% |
| 53221255 | LAR SAO FRANCISCO- HOSP. PRESIDENTE PRUDENTE | 556.283.523 | 3,28% |
| 49150352 | FUNDACAO PIO XII | 536.040.523 | 3,16% |
| 48249748 | UNIV. ESTADUAL DE CAMPINAS-FUNDES-LC141/12 | 519.507.062 | 3,06% |

⁵⁷ Despesas Liquidadas com Saúde no Anexo 12 do RREO do 6º Bimestre de 2023. Disponível em:

<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relat%C3%B3rio-Resumido-da-Execu%C3%A7%C3%A3o-Or%C3%A7ament%C3%A1ria.aspx>. Acesso em: abr/24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

| | | | |
|--------------|--|-----------------------|-------|
| 3969808 | INST. SOCRATES GUANAES-HOSP. LITORAL NORTE | 459.707.530 | 2,71% |
| 49607336 | FUNDACAO DE DESENVOLV. DA UNICAMP - FUNCAMP | 447.682.238 | 2,64% |
| 48239748 | UNIVERSIDADE DE SAO PAULO - FUNDES LC 141/12 | 438.577.995 | 2,59% |
| 9019600 | COORD. DE GESTAO ORCAMENTARIA E FINANCEIRA | 429.527.837 | 2,53% |
| 48230148 | UNIVERSIDADE DE SAO PAULO | 392.391.726 | 2,31% |
| 9538688 | INST. SIRIO LIBANES - HOSP. DO GRAJAU | 384.632.254 | 2,27% |
| 62779145 | IRMANDADE SANTA CASA MISERICORDIA SÃO PAULO | 380.165.231 | 2,24% |
| 20013600 | DEPTO.DESPESA DE PESSOAL DO ESTADO | 343.605.156 | 2,03% |
| 9220109 | HOSP. DAS CLINICAS, RIB.PRETO | 300.166.614 | 1,77% |
| 47969134 | FUNDACAO STA. CASA MIS. FRANCA | 289.633.246 | 1,71% |
| 62106505 | HOSPITAL CRUZ AZUL DE SAO PAULO | 258.322.572 | 1,52% |
| 20815862 | INOVA SAUDE SÃO PAULO SPE S.A | 253.115.465 | 1,49% |
| 56994502 | NOVARTIS BIOCENCIAS S/A | 223.906.553 | 1,32% |
| 50644053 | FUNDACAO ZERBINI | 240.603.186 | 1,42% |
| 38009700 | SEC.ADM.PENITENCIARIA - FUNDES - LC 141/12 | 222.029.457 | 1,31% |
| 21009700 | ADMINISTRACAO GERAL DO ESTADO - FUNDES | 219.471.310 | 1,29% |
| 55401178 | FIDI - SEDI III | 214.315.091 | 1,26% |
| 17139717 | FUNDACAO CASA - SP - FUNDES - LC 141/2012 | 187.580.185 | 1,11% |
| Total | | 16.961.679.968 | |

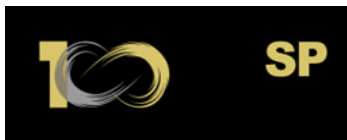
Fonte: Sigeo

Nos autos da Fiscalização Operacional **TC- 021571.989.23-5 - Fila do SUS no Estado de São Paulo**, foi avaliado o cumprimento das atribuições do Estado na implementação da Regionalização da Saúde, visando garantir o acesso a ações e serviços de saúde em escala além do âmbito local/municipal. Além disso, buscou analisar se a atuação do Governo Estadual torna a regulação de acesso mais equitativa e adequada às necessidades da população, além de verificar se a participação do Governo do Estado de São Paulo no Programa Nacional de Redução de Filas das Cirurgias Eletivas (PNRF) ocorre de maneira tempestiva e eficaz.

Como aspectos limitantes à fiscalização, cita-se a tardia concessão e retomada de acesso à equipe de fiscalização ao Siresp (Sistema Informatizado de Regulação do Estado de São Paulo), tendo em vista a suspensão do acesso, bem como solicitações de dilação de prazos das requisições e/ou atendimento de itens de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições além de dados fornecidos com inconsistências.

Os principais achados da fiscalização foram:

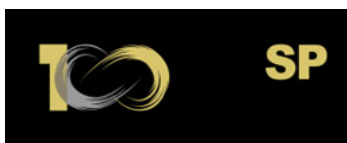
- lentidão da implantação da regionalização no território paulista;
- impacto dos atrasos estaduais no Pacto pela Saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

- parcial nível de aderência municipal ao Siresp Ambulatorial;
- não implementação dos complexos reguladores e das centrais de consultas e SADT (Serviço de Apoio Diagnóstico Terapêutico);
- parcial retomada de consultas ambulatoriais e cirurgias eletivas pós pandemia Covid-19;
- deficiências no processo de oferta mensal e na avaliação de indicadores AME (Ambulatório Médico de Especialidades);
- oferta parcial via Siresp – Gestão Direta;
- absenteísmo na Rede AME Estadual;
- falta de mapeamento de riscos no processo de regulação ambulatorial;
- dificuldades municipais no controle da rede contratualizada;
- atraso na divulgação das filas de espera;
- adesão tardia de São Paulo ao PNRF 2023 (Programa Nacional de Redução das Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas);
- relativa confiabilidade da fila PERF-SP 2023 (Plano Estadual de Redução das Filas de São Paulo);
- ausência de recursos sistêmicos vinculativos à ordem de atendimento;
- aplicação recursos FAEC – Redução de Filas;
- desconhecimento das filas de hospitais da gestão direta;
- baixa confiabilidade da fila de espera do CDR-SIRESP (Cadastro de Demanda por Recurso);
- falta de interoperabilidade entre os sistemas de regulação municipais e estadual;
- não garantia do respeito à ordem cronológica no agendamento de exames ambulatoriais;
- cobertura parcial das notificações de agendamento via torpedo SMS do sistema Siresp;
- inconsistências nos registros de óbitos pelo sistema Siresp;
- agendamento e presença de pacientes falecidos no Siresp;

A fiscalização apurou lentidão no que se refere à implantação da Regionalização da Saúde no território paulista. Após cinco anos, o processo de implantação do PRI (Planejamento Regional Integrado) e de regionalização ainda se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

encontra em andamento e tem duração estimada de três anos (até 2027), que deve resultar em uma reprogramação por gestão e serviços de saúde. Assim, insta preocupante a continuidade das ações independente das eventuais mudanças na gestão administrativa, haja vista o passo seguinte de Programação Geral das Ações e Serviços de Saúde, em função da complexidade da RAS (Rede de Atenção à Saúde) no estado.

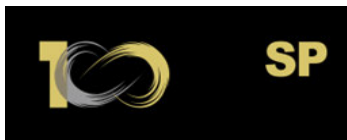
A situação atual do sistema de saúde estadual apresenta desafios significativos que demandam uma atenção urgente e estratégias abrangentes para enfrentar as deficiências existentes. A Regionalização da Saúde, embora concebida como uma ferramenta para promover a integralidade, a equidade e a eficiência, enfrenta obstáculos consideráveis, refletidos na desigualdade da capacidade produtiva regional.

As deficiências na oferta mensal de vagas na saúde exacerbam ainda mais as disparidades, e a falta de ferramentas tecnológicas mais eficazes resultam em perdas primárias e contribui para o absenteísmo no sistema. A falta de um monitoramento eficaz das filas de consultas, exames, cirurgias e procedimentos agrava essa situação, impedindo uma alocação adequada de recursos e impactando diretamente a qualidade e a acessibilidade dos serviços.

A desconexão e falta de fidedignidade dos dados de regulação em saúde, notadamente no Cadastro por Demanda de Recursos (CDR), são entraves substanciais para a tomada de decisões fundamentadas. Sem uma visão clara e precisa das necessidades e capacidades de cada região, torna-se ainda mais desafiador implementar políticas eficazes e direcionadas para enfrentar as deficiências existentes.

A transparência é essencial para promover a confiança da população na gestão do sistema de saúde e possibilitar a participação ativa na busca por soluções.

Diante dos resultados encontrados, torna-se imperioso que a Secretaria Estadual de Saúde adote medidas de planejamento e de implementação articuladas e integradas, garantindo a eficácia, transparência e a equidade no acesso aos serviços de saúde.



10. FISCALIZAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS

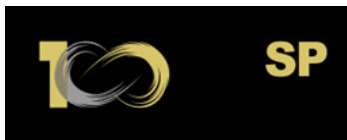
Este item trata da fiscalização de benefícios fiscais concedidos pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP) no exercício de 2023, com o objetivo de monitorar a política de planejamento, concessão, mensuração, controle, monitoramento, avaliação e transparência da política de favorecimentos por benefícios fiscais/tributários, concedidos pelo Governo do Estado de São Paulo (GESP), cujos impactos podem implicar ou não em efetiva redução da arrecadação estadual, dentro do conceito de renúncia de receitas.

Vale lembrar que este tópico de avaliação nas Contas do Governador não é inédito, revisita o plano de ação pactuado em 2018 pelo Governo do Estado no sentido de melhorar a governança e eficácia das políticas de renúncia de receitas no Estado de São Paulo, no intuito de garantir que os benefícios fiscais sirvam ao interesse público e contribuam para o desenvolvimento socioeconômico de forma justa e transparente.

Todavia, os resultados verificados pela Fiscalização demonstraram baixo nível de avaliação do referido Plano e reiterados descumprimentos das ressalvas, determinações e recomendações insertos nos Pareceres Prévios deste Tribunal no período de 2016 a 2022.

Neste momento, a abordagem do trabalho, além do contexto histórico, abrangeu os seguintes tópicos: 1) análises da projeção da renúncia fiscal, metodologia adotada e as informações daí decorrentes, expostas pela LDO e LOA; 2) processos de concessão e ampliação de benefícios fiscais (independentemente de implicar ou não em renúncia de receitas), com análise de sua legalidade, atendimento ao fluxo normatizado do processo de concessão quanto à regularidade e conformidade, além de avaliações 'ex-ante'; 3) mensuração e controle a renúncia de receitas fruída, metodologia adotada e conferência de cálculos; 4) avaliação e monitoramento da efetividade 'ex-post'; 5) análise da transparência ativa e o sigilo fiscal imposto às informações; e, por fim, 6) análise de pendências quanto ao Plano de Ação firmado em 2018.

Dos antecedentes, registre-se que os trabalhos de fiscalização da renúncia, iniciados em 2017, foram marcados por desafios, limitações e problemas

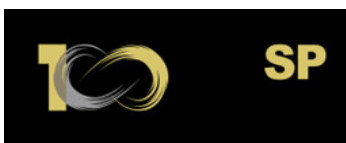


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

diagnosticados, tais como: complexidade da legislação tributária do ICMS e do arcabouço conceitual da renúncia de receitas; influência de aspectos políticos; predominância do argumento guerra fiscal sem estudos e documentação de suporte; alegação de sigilo fiscal para o fornecimento de dados necessários aos levantamentos da fiscalização; benefícios fiscais concedidos por Decreto do Poder Executivo, sem submissão ao Poder Legislativo, de forma contrária ao que determina a Constituição Federal (art. 150, § 6º); metodologia de estimação da renúncia para o exercício seguinte e mais dois incluía as imunidades tributárias e apresentava inconsistências, além de não ser verificável e não segregava a informação por tributo ou por modalidade de renúncia; metodologia de fruição da renúncia não segregava a informação por tributo, por modalidade ou por beneficiário; sem indicação de medidas de compensação na LDO para os benefícios fiscais previstos por ela para o ano seguinte; não atuação do Sistema de Controle Interno; ausência de estudos 'ex-ante' que comprovassem que a concessão do benefício fiscal em questão era fruto de planejamento, com metas ou indicadores a serem atingidos, ou contrapartidas esperadas daqueles que se beneficiariam da receita renunciada; ausência de instrumento de normatização da política de concessão de benefícios fiscais ou critérios para a concessão; ausência de estudos formais que comprovassem o atendimento das exigências do artigo 14 da LRF; benefícios concedidos sem a devida autorização por Convênio CONFAZ; ausência de registros contábeis; ausência de controle, mensuração, avaliação 'ex-post' e monitoramento sobre os benefícios fiscais fruídos e sobre a efetividade da política pública almejada ou resultados esperados x alcançados.

Do plano de ação proposto pelo Governo do Estado em 2017, com promessa de cumprimento até 31/12/2019, a Fiscalização em maio/2020 verificou que dos 6 eixos de atuação, apenas o Eixo A.1 foi dado como atendido:

| Eixo do Plano de Ação: | Conteúdo - Resumo | Conclusão |
|-------------------------------|--|---|
| Eixo A.1 | Regularização dos benefícios fiscais concedidos à revelia do CONFAZ. | Expectativa atendida. |
| Eixo B.1 a B.3 | Apresentação de processos para atendimento ao artigo 14 da LRF e definição dos limites temporais de vigência | Expectativas não atendidas |
| Eixo C.1 e C.2 | - Implantação de controles e sistemas de informação para mensuração dos valores fruídos; | Expectativas não atendidas. Consta pedido |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

| | | |
|----------------|---|-------------------------------------|
| | - Avaliação pelo Controle Interno (estimação, controle, mensuração e efetividade). - Aperfeiçoamento da metodologia de estimação da Renúncia Fiscal na LDO. | de reformulação do Plano de Ação. |
| Eixo D.1 a D.3 | Normatização da Política de Incentivos | Expectativas atendidas parcialmente |
| Eixo E.1 a E.4 | Implementação de controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos. | Expectativas não atendidas. |
| Eixo F.1 e F.2 | - Compatibilizar os parcelamentos de débitos do ICMS à Lei Estadual 6.374/1989; - Realizar estudos de impacto orçamentário financeiro para o exercício; - Preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias de remissões e anistias. | Expectativas não atendidas. |

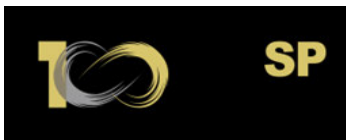
Em 2020, fiscalização de natureza operacional concluiu por algum avanço na metodologia de estimação das renúncias, mas ainda vulnerável a erros, imprecisões e não verificável, além de acrescentar o diagnóstico de planejamento insuficiente, continuidade da irregular, s.m.j., concessão de benefícios por Decreto do Poder Executivo⁵⁸ e ausência de visão sistêmica no processo de concessão de benefícios fiscais.

Em 2021, mesmo com o advento da L.C. nº 187, de 2021, foram possíveis análises e conclusões pela fiscalização, sem restrições impostas sob alegação de sigilo ou de transferência do sigilo. Inclusive levantamentos de renúncia fruída na modalidade de crédito outorgado, por contribuinte, foi fornecida sem qualquer restrição por criptografia, em arquivo aberto e enviado por e-mail.

Em 2022, a fiscalização na fase de execução foi surpreendida com a imposição de necessidade de “transferência de sigilo”, sem parecer jurídico, que foi enviado somente na segunda quinzena de março/2023, de autoria da PGE, com

⁵⁸ “o §2º do artigo 23 da Lei nº 17.293/2020 criou a figura da “manifestação legislativa tácita”, por meio da qual o Poder Executivo poderia continuar decidindo, sozinho, por meio de Decretos, se deseja ou não implementar qualquer Convênio ICMS aprovado no CONFAZ. É opinião desta fiscalização que essa prática continua em desacordo com o Artigo 150, §6º, da Constituição Federal, que segue exigindo lei específica ou que se inclua o benefício em lei regulamentadora do tributo, não havendo margem, nesse mandamento, para que haja delegação dessa competência do Poder Legislativo ao Poder Executivo”:

Decisões reafirmando a competência indelegável do Poder Legislativo para a concessão de benefícios tributárias podem ser encontradas em [ADI 3.462](#), rel. min. Cármen Lúcia, j. 15-9-2010, P, DJE de 15-2-2011; [ADI 2.688](#), rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-6-2011, P, DJE de 26-8-2011; [RE 630.705](#) AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 11-12-2012, 1ª T, DJE de 13-2-2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

restrições de repasses de forma unipessoal, por CPF dos responsáveis pela análise, com restrições para o relato de achados e para a divulgação no relatório de instrução da fiscalização, que resultou na abertura de diligência durante a sessão de apreciação das Contas pelo Tribunal Pleno, com a documentação inserida no SEI 11026/2023-85, para instrução ordinária pela Fiscalização.

É a síntese dos antecedentes.

Na fiscalização das Contas de 2023, o escopo do trabalho não sofreu limitações quanto ao fornecimento de informações, o que permitiu a avaliação de questões até então restringidas sob o pretexto de sigilo, tais como abertura da mensuração de benefício fiscal fruído por CNAE detalhado e por CNPJ; detalhamento, demonstração e realização de testes na metodologia de mensuração e acesso aos processos de pleitos de benefícios, por particulares, com conteúdo que antecede a concessão de benefícios fiscais.

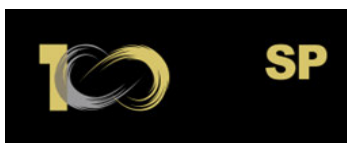
Todavia, há aspectos em que tal alegação de sigilo ainda não permite avanços na fiscalização, cujo conteúdo não contém aspectos concretos que se enquadrem como tal, dentre as quais a informação de benefícios fiscais fruídos por beneficiários.

Neste ponto, a imposição de sigilo não deve prevalecer no que concerne a divulgação de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica nos termos do artigo 198, §3º, IV⁵⁹ do Código Tributário Nacional, portanto, qualquer limitação conferida à ação de fiscalização deste Tribunal de Contas deve ser superada e é medida que se impõe em atendimento à transparência, ao dever de accountability e ao controle social.

É necessário que haja **controle** das políticas públicas de concessão de benefícios fiscais, tanto para **assegurar o equilíbrio fiscal** e a **transparência**, quanto para possibilitar a **avaliação da legalidade** e dos **resultados socioeconômicos** alcançados.

⁵⁹ IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

(Incluído)



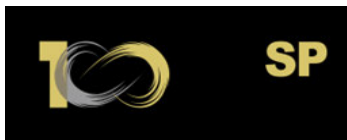
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

A par de reconhecer importante avanço com relação ao fornecimento de dados e informações requisitadas pela fiscalização, já que não ocorreram restrições ou limitações. Por meio do SEI sigiloso foram enviadas respostas às requisições da Fiscalização e, conforme acertado, os arquivos que, na percepção da Secretaria da Fazenda, contivessem informações sigilosas, foram enviados criptografados por senha, representando uma 2ª camada de proteção e também significando que os dados ou informações ali contidos não poderiam ser acessados por pessoas que não estão com o SEI sigiloso sob suas atribuições.

A manipulação dos arquivos ocorreu em ambiente protegido, de forma orientada pela Diretoria de Tecnologia desta Corte de Contas, com acesso exclusivo da equipe designada e autorizada pelo SEI sigiloso a acessar os dados.

Contudo, diante de referida restrição, neste relatório de instrução não foi possível disponibilizar análises que contenham valores fruídos de renúncia por beneficiário, por CNAE completo de 7 dígitos (setor detalhado de todas as empresas), ou por CNAE reduzido de 2 dígitos (setores que possuem 5 ou menos contribuintes). Além disso, análises detalhadas de cruzamento de dados como: empresas beneficiárias de renúncia x maiores devedores da dívida ativa; maiores beneficiários por setor; maiores beneficiários x empregadores conforme RAIS; beneficiários por região geográfica ou por regiões mais e menos desenvolvidas; são informações que, atendendo à imposição de sigilo, não podem ser divulgadas, apesar do alto interesse público envolvido. Este é o entendimento da Secretaria da Fazenda e Planejamento que nos vem sendo imposto. O prejuízo fica para a transparência à sociedade a quem também recai o ônus do ICMS em cada transação comercial de bens e serviços que realiza.

Neste contexto, a transparência que é dada não atende às diretrizes da Nota Recomendatória Atricon nº 01/2023 que, **em formato**, seriam: acesso às bases; possibilidade de download dos dados; e dados atualizados no mínimo do exercício anterior; e, **em conteúdo**: requisitos e procedimentos para cada concessão; dados quantitativos contendo justificativa, beneficiário (nome e CNPJ), valor renunciado; contrapartida (dados sociais, econômicos ou ambientais; geração de emprego direto ou indireto; investimento etc).



As questões formuladas e sobre as quais a fiscalização se debruçou para responder foram pertinentes aos tópicos elencados a seguir, acompanhadas de conclusão possível.

As conclusões da fiscalização levadas a efeito pela DCG, conforme o escopo do trabalho e as questões de auditorias processadas, cujas conclusões em cada item procedem e às quais me filio integralmente, que ora transcrevo:

- Projeção da Renúncia Fiscal – Diagnóstico, planejamento e estimação:

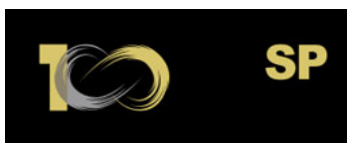
A metodologia da administração tributária estadual, a mesma de 2020, com mensuração da renúncia somente no final da cadeia produtiva ou de serviços é a maior responsável pela expressiva queda nas projeções apresentadas, com cálculos realizados a partir do ano de 2023 (refletido na LDO de 2024). Esta metodologia precisa estar em avaliação contínua para que possa expressar a necessária confiança e garantia de que abrange, efetivamente, todas as renúncias de receitas.

- Concessão e ampliação de benefícios fiscais:

Reserva legal: Considerando que o artigo 23 da Lei estadual nº 17293/2020 permaneceu válida e não teve sua constitucionalidade discutida, cabe a manutenção da determinação para que os benefícios fiscais sejam concedidos por lei em sentido estrito;

Análise ex-ante: A atual regulamentação dos procedimentos administrativos mostra lacunas significativas que impedem uma análise completa e criteriosa antes da efetivação das concessões. A ausência de diretrizes claras nas Resoluções mencionadas para responder a perguntas essenciais (a uma análise ex-ante) não só compromete a eficácia das políticas públicas, como também obscurece o processo, impedindo, sob nosso entendimento, uma avaliação adequada da relação custo-benefício e da justiça distributiva na alocação destes recursos públicos.

Inexistência de política pública vinculada à concessão de benefícios;



Regularidade e conformidade dos processos administrativos: não obstante os argumentos trazidos nos esclarecimentos da SFP⁶⁰ acerca da manutenção do equilíbrio fiscal correlato, verifica-se ter incorrido o Governo do Estado de São Paulo em afronta ao caput e ao inciso II do artigo 14 da LRF, tornando **irregulares e ilegais os benefícios fiscais concedidos** por meio dos Decretos nºs 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967 de 2023, configurando-se, por conseguinte, a hipótese de “infração à norma legal ou regulamentar”, nos termos da alínea “b” do inciso III do artigo 33 da Lei Orgânica desta C. Corte⁶¹.

- Mensuração e controle dos benefícios fiscais e da renúncia de receitas:

Defasagem temporal: Em que pese a Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo (SFP) exibir uma infraestrutura tecnológica avançada e um time de profissionais altamente qualificados, como descrito na Nota Técnica DEPT nº 18/2024, a conclusão da mensuração da renúncia de receitas segue com defasagem temporal de 2 anos.

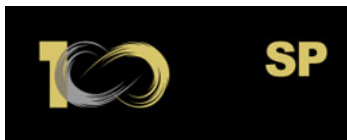
Benefícios fiscais fruídos por CNPJ: a metodologia de apuração de renúncias fiscais fruídas, apresentada por tipo de benefício, não se confunde com apuração de benefícios fiscais. Diante dos conceitos e explicações apresentadas, é importante compreender que o GESP seleciona os benefícios fiscais que, com base em seu estudo representam renúncia fiscal (em regra os benefícios no final da cadeia) e os benefícios que não representam renúncia fiscal (em regra os benefícios em elo intermediário da cadeia).

Não são mensurados os benefícios fiscais fruídos por contribuinte, se a administração tributária entende que o produto/serviço deste contribuinte serve de insumo para outros contribuintes que não possuem benefício fiscal. A metodologia de mensuração da renúncia de receitas coleta e mensura os benefícios fruídos ao final da cadeia, onde, no entendimento da Administração Tributária, estão os casos em que os benefícios representam efetiva renúncia de receitas.

Ainda nestes casos, a administração tributária não realiza, de forma rotineira, a mensuração da renúncia para todos os contribuintes, com identificação

⁶⁰ TC-5272.989.23-7 evento 36.

⁶¹ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>. Acesso em 10/05/2024.



do CNPJ. Os casos levantados foram realizados sob demanda da equipe de fiscalização da DCG.

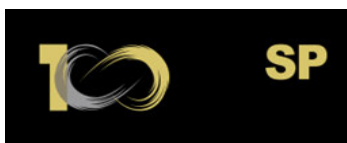
As regras de transparência e contabilidade pública são claras, o governo é obrigado a informar e **prestar contas** de todos que de alguma forma, **recebam** ou **administrem recursos públicos**. O contribuinte que, em suas operações comerciais utiliza de benefício fiscal e que, no entendimento da administração tributária, não representa efetiva renúncia de receitas, ainda assim está recebendo e/ou administrando recursos públicos, ainda que somente como vantagem competitiva, já que permite a redução do seu preço de venda.

É interesse da sociedade e, neste sentido, deve ser também da administração pública, controlar todas as exceções ao sistema tributário de referência, ou seja, os tratamentos diferenciados ainda que, sabiamente, a administração tributária faça concessões no meio da cadeia, sabendo que ao final os contribuintes que finalizam o elo, arcarão com o ônus tributário fruído por um fornecedor que o antecede na cadeia de produção daquele produto final. Além disso, sabe-se que quem assume o ônus do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o consumidor final, toda a sociedade.

Insuficiência na Granularidade dos Dados de CNAE: Os demonstrativos constantes dos Anexos de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de informações enviadas pela Secretaria da Fazenda (SFP) em resposta a diversas requisições, foram apresentados considerando apenas até o segundo dígito do CNAE. Esta prática resulta em uma generalização que mascara a diversidade e especificidade das atividades econômicas, prejudicando uma análise pormenorizada.

Evolução do gasto tributário – por contribuinte: concentração significativa dos benefícios fiscais em um grupo restrito de contribuintes, desafiando a noção de distribuição equitativa dos incentivos fiscais, mesmo considerando a possibilidade de diferença no volume de vendas de cada um. O usufruto de benefícios de forma acumulada com dívidas tributárias em aberto, agrava a condição de tratamento diferenciado.

- Avaliação e monitoramento realizado pelo GESP quanto à efetividade:



A Secretaria da Fazenda e Planejamento encaminhou estudos ex-post das concessões de benefícios fiscais para os setores textil, carnes e eletroeletrônicos. Os estudos indicam impacto positivo no faturamento e na atividade econômica das indústrias beneficiadas. Outras variáveis devem ser analisadas, porém, em busca do impacto socioeconômico.

- Transparência Ativa:

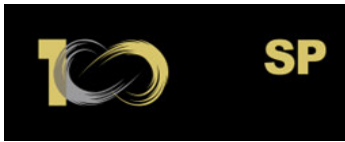
Em 2023, permaneceram sem divulgação os valores renunciados em favor de beneficiários de recurso público originário da renúncia de receitas tributárias. Além disso, também a Lei de Diretrizes Orçamentárias oculta a renúncia de receitas quando o número de contribuintes de um determinado setor é inferior a 5.

- Sigilo Fiscal:

A imposição de sigilo fiscal, em que pese não implicar prejuízo diretamente ao conhecimento das informações por esta fiscalização, sem sombra de dúvidas culmina por impor outras dificuldades e complexidades em termos de transparência e divulgação das informações, tanto para fins de produção do relatório das contas, quanto para a real destinatária do trabalho produzido, qual seja, a sociedade paulista.

É expressiva a participação das renúncias fiscais em relação às receitas fiscais, a estimativa prevista na LDO 2024, é de R\$ 64.772,96 milhões para 2024, R\$ 68.660,27 milhões para 2025 e R\$ 72.974,27 milhões para 2026, correspondente a 21,04%, 21,15% e 21,30% das receitas fiscais nos mesmos períodos.

Nesse sentido, diante do vulto dos valores da renúncia fiscal e da expressiva materialidade, penso que este componente fiscal é extremamente relevante para a condução das finanças públicas e de expressivo peso na gestão fiscal, com condão suficiente para macular os resultados fiscais na avaliação das Contas Anuais ora apresentadas e levar à emissão de parecer desfavorável, contudo, diante do contexto e da complexidade da matéria, é primordial que as propostas ora apresentadas pela fiscalização, às quais filio-me integralmente, sejam acatadas e postas imediatamente em prática e avancemos neste ponto, termos em que proponho que sejam alçadas ao campo das ressalvas, ora reproduzidas:

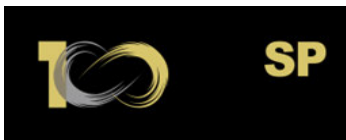


1. Reserva legal: **submeta** sua decisão de concessão de benefícios fiscais ao crivo do Poder Legislativo, com edição de lei em sentido estrito, em respeito ao art. 150, VI, § 6º da Constituição Federal de 1988.

2. Que os instrumentos normativos de processos de concessão de benefícios fiscais passem a **constar e abordar diretrizes** claras capazes de responder às questões listadas em tópico próprio deste relatório, sintetizadas em itens como: interesse público envolvido; objetivos a serem alcançados e métricas de verificação; metas a serem atingidas e em que prazo; contrapartidas esperadas e/ou benefícios esperados para o entorno geográfico dos beneficiários; melhorias que poderão ser geradas em infraestrutura, eficiência energética, energia limpa, inovações, pesquisa e como isso poderá ser verificado, seja através de indicadores ou outras métricas; impactos socioeconômicos esperados após a implementação do benefício e como podem ser avaliados e monitorados; existência de alternativas menos custosas aos cofres públicos ou mais eficientes para o alcance da política pública envolvida; e alinhamento da política pública alvo desta concessão de benefícios fiscais com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

3. **Se abstenha** de conceder benefícios fiscais que não estão previstos na LDO, que não possuam estimativa na LOA do exercício ou, se for o caso, que indique efetiva medida de compensação, ou seja, que efetivamente represente aumento de receita no exercício de concessão **decorrente de:** elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

4. **Realize** estudos e mapeamento de fluxos. É preciso conhecer todo o fluxo de informações e descobrir onde está a trava que impede a mensuração da renúncia para disponibilização, no mínimo, no ano seguinte ao encerramento do exercício, desde a disponibilização do banco de dados de notas fiscais, da escrituração digital das empresas, das GIA's estaduais, do mapeamento das cadeias produtivas dos benefícios fiscais, até a efetiva conclusão dos valores fruídos por modalidade de renúncia, por setores detalhados, por contribuintes, por distribuição geográfica e outras.



5. Realizado o estudo para celeridade da mensuração dos benefícios fiscais e renúncias de receitas, **apure** o montante de benefícios fiscais fruídos (mesmo que, no entendimento da metodologia de apuração de renúncia, referido benefício não se enquadre como renúncia dos cofres públicos), pois representam benefícios financeiros, econômicos ou vantagem competitiva ao contribuinte titular do referido benefício fiscal.

6. **Esforce** para que o detalhamento por setor apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO seja apresentado no CNAE mais detalhado possível.

7. **Gasto tributário por contribuinte: implemente** mecanismos rigorosos para avaliar e monitorar as condições financeiras e fiscais dos beneficiários de incentivos fiscais, assegurando que tais benefícios promovam o desenvolvimento econômico sem perpetuar a inadimplência fiscal.

8. Os estudos ex-post realizados devem ter conexão com os estudos ex-ante realizados para cada benefício. O objetivo é verificar se os objetivos estabelecidos e desenhados à época de concessão do benefício se concretizaram ou não. É imprescindível que tais benefícios sejam submetidos a uma avaliação ex-post detalhada e independente.

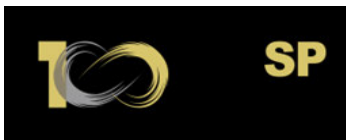
9. **Finalizada a avaliação ex-post, compartilhe os estudos com o Tribunal de Contas**, acompanhados das bases de dados, definições de variáveis e premissas assumidas, para que, equipe multidisciplinar seja capaz de reproduzir os estudos em referência. Forneça à fiscalização acesso aos notebooks utilizados e permita o acompanhamento da execução dos *scripts*, em forma a ser combinada;

10. Incremente a transparência ativa da Renúncia de Receitas, incluindo:

- publique os **microdados relativos às renúncias e benefícios fiscais, incluindo os tipos e valores fruídos por CNPJ**, conforme já autorizado pelo Código Tributário Nacional e a exemplo de outros entes federativos que já adotam práticas semelhantes, como a União⁶² e os Estados do Rio de Janeiro⁶³,

⁶² Dados disponíveis no Portal da Transparência da União, no seguinte endereço eletrônico: <https://portaldatransparencia.gov.br/renuncias/beneficiario?ordenarPor=beneficioFiscal&direcao=desc>. Consulta em 02/05/2024.

⁶³ Conforme planilhas disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/transparencia-da-receita-estadual/usuarios-de-beneficios-fiscais/>



Ceará⁶⁴, Mato Grosso⁶⁵ e Rondônia⁶⁶, os quais já tem publicado, ao menos, suas listas de beneficiários.

- **Enriqueça a oferta de dados abertos, incluindo a divulgação de dados históricos anteriores a 2022** nos mesmos formatos já disponibilizados para os anos subsequentes;

- **Desenvolva um manual ou documento detalhado sobre as metodologias de mensuração e controle das renúncias de receitas.** Este manual serviria como uma referência clara e acessível, explicando os procedimentos, critérios e técnicas usadas para identificar, classificar e mensurar as renúncias fiscais no Estado;

- **Formalize e publique os mapeamentos das renúncias já realizados nas cadeias econômicas mais relevantes.**

- **Publique**, periodicamente, as listas dos interessados na obtenção de benefícios fiscais no Estado, incluindo o número do expediente SFP, data de entrada do pedido e

- **Crie canais para feedback público.** Estabeleça meios abertos para que o público possa enviar sugestões, críticas e feedback sobre os processos de mensuração das renúncias fiscais.

11. Impactos da imposição de sigilo fiscal:

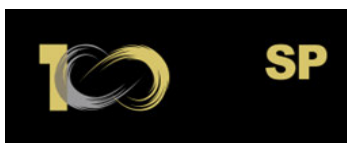
Que o Governo Estadual, por intermédio da Secretaria da Receita Estadual, deixe de alegar sigilo em informações a valores pertinentes a receita pública que foi renunciada em favor de contribuintes pessoas jurídicas. A divulgação deve incluir, no mínimo, o tributo, o benefício fiscal, os beneficiários e respectivos valores que foram fruídos, por ano-calendário.

11. FISCALIZAÇÕES OPERACIONAIS REALIZADAS NO EXERCÍCIO

⁶⁴ Conforme dados disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sefaz.ce.gov.br/incentivos-fiscais/>. Acesso em 02/05/2024.

⁶⁵ Conforme dados disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.sefaz.mt.gov.br/rcr-fe/consultacredenciados>

⁶⁶ Conforme publicações disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://transparencia.ro.gov.br/receita/renunciadereceitas>. Acesso em 02/05/2024



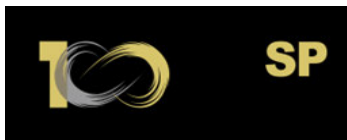
Destaco, por conferir relevantíssimo aspecto pragmático aos trabalhos, o acompanhamento desenvolvido pela nossa Diretoria de Contas do Governador e as Unidades de Fiscalização da Casa quanto ao desempenho operacional da Administração Paulista, em função daquilo que fora antevisto no planejamento orçamentário, nos programas e ações governamentais, tanto em relação aos seus objetivos, metas e prioridades, quanto acerca da alocação e uso dos recursos públicos no tocante a sua economicidade, eficiência, eficácia e na melhoria dos fluxos dos processos ali analisados, contribuindo com análises técnicas, objetivas e com recomendações para o aperfeiçoamento dos resultados das políticas públicas e a prestação de serviços públicos.

Cumprir registrar que a fiscalização ocorreu com limitações, como: (I) solicitações de dilação dos prazos iniciais das requisições e/ou atendimento de itens de forma divergente da estabelecida, (II) respostas aos itens requisitados enviadas de forma parcial e/ou incompleta, ensejando novas requisições, (III) respostas a pesquisas enviadas não respondidas, respondidas incorretamente ou de forma incompleta, (IV) impossibilidade das visitas *in loco* e, (V) dados fornecidos com inconsistências.

Ao todo foram efetuadas 05 (cinco) fiscalizações operacionais, as quais foram comentadas em itens próprios deste relatório, juntamente com a verificação de conformidade às exigências, limites e condições legais, à exceção da fiscalização operacional realizada na **Secretaria de Administração Penitenciária – SAP - TC-021574.989.23-2, que segue comentada ao final deste tópico.**

1. Fila do SUS no Estado de São Paulo – TC – 021571.989.23-5

O trabalho de fiscalização operacional teve como objetivo avaliar o cumprimento das atribuições do Estado na implementação da Regionalização, visando garantir o acesso a ações e serviços de saúde em escala além do âmbito local/municipal. Além disso, buscou analisar se a atuação do Governo Estadual torna a regulação de acesso mais equitativa e adequada às necessidades da população. Por fim, verificou se a participação do Governo do Estado de São Paulo no Programa Nacional de



Redução de Filas das Cirurgias Eletivas (PNRF) ocorre de maneira tempestiva e eficaz.

2. Planejamento do Quadro Docente – Secretaria da Educação TC-021570.989.23-6

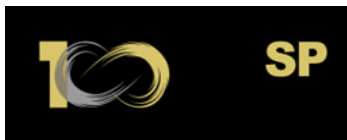
O presente trabalho de fiscalização teve como objetivo avaliar a eficácia da gestão estadual em garantir a disponibilidade adequada e suficiente de docentes nas unidades escolares da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo. Para a consecução do objetivo proposto, foi objeto de fiscalização a atuação da SEDUC (Secretaria da Educação do Estado de São Paulo) no âmbito da gestão de seus recursos humanos, especialmente no desenvolvimento de políticas de provisão — planejamento e dimensionamento — e de retenção de seu quadro docente.

3. Atendimento Educacional Especializado (AEE) frente à Política de Educação Especial do Estado de São Paulo- TC- 021572.989.23-4

O objetivo da fiscalização foi o de avaliar o atendimento educacional especializado (AEE) ofertado aos alunos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento matriculados na rede estadual de ensino, por meio da verificação das condições das salas de recursos e da disponibilidade dos serviços, materiais e equipamentos necessários à inclusão desse público nas escolas, de acordo com os parâmetros e diretrizes existentes para cumprimento da Política de Educação Especial do Estado de São Paulo.

4. Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo -TC nº 00021575.989.23-1

O objetivo desta fiscalização operacional foi o de avaliar os aspectos relacionados à eficácia, eficiência e efetividade do objeto de auditoria, tanto sob a ótica do “Programa 3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos - PITU em Marcha” sob coordenação da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), como também a partir de aspectos relacionados à operacionalização das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda pela concessionária ViaMobilidade.



5. Secretaria de Administração Penitenciária – SAP - TC-021574.989.23-2

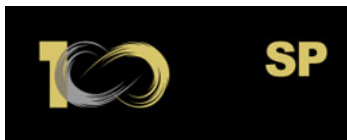
O objetivo da fiscalização foi o de acompanhar as ações realizadas pela Secretaria da Administração Penitenciária, no que concerne à capacidade de atendimento da população carcerária, à expansão da oferta de vagas, ao cumprimento das metas, ao aparato tecnológico, ao quadro de pessoal, bem como às ações ligadas à ressocialização dos presos, aos egressos e a seus familiares. Adicionalmente, procurou demonstrar um panorama sobre a existência de AVCBs que autorizem o funcionamento das unidades prisionais.

Considerando a atuação do Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC) nas inspeções dos estabelecimentos prisionais, restringiu-se o foco para questões que não demandavam a inspeção in loco. Foram analisadas respostas às requisições de documentos e informações, examinados os dados extraídos dos sistemas SIAFEM/SIGEO, pesquisados sites institucionais do Governo do Estado de São Paulo, da Secretaria da Administração Penitenciária e outros de interesse, tais como, Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e Ministério da Saúde.

Dessa maneira, buscou-se demonstrar sobre a disponibilização de colchões, sem avaliar suas condições físicas; a existência de equipe mínima de saúde por unidade prisional e um panorama geral sobre o atendimento às exigências para obtenção do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) que autorizem o funcionamento das unidades prisionais.

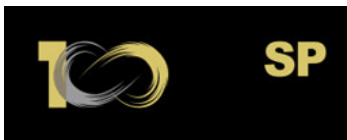
Com relação aos achados da fiscalização, pode-se resumir:

- a) destinação de apenas cerca de 2% dos recursos da SAP para a gestão da reintegração social (ressocialização do preso, egressos e seus familiares);
- b) obras de construção de novas Unidades Prisionais paradas, quando, além das duas cujas obras encontram-se paradas, seria necessário construir mais 51 Unidades Prisionais para atendimento de toda população carcerária dentro de sua capacidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

- c) ausência de metas previstas para a criação de novas vagas para os próximos anos, sendo que 74,7% das Unidades Prisionais do Estado encontram-se com população carcerária acima de sua capacidade;
- d) Unidades Prisionais com quantidade de colchões disponibilizada aos custodiados inferior à capacidade de atendimento e à população carcerária;
- e) grande número de pessoas presas por crimes não violentos (crimes de tráfico de drogas e furto: cerca de 49% dos homens e quase 60% das mulheres);
- f) não realização de Censo Penitenciário, todavia foi possível constatar que a maior parte da população carcerária é jovem, tem baixa escolaridade e se declara parda ou preta;
- g) a SAP vem modernizando gradativamente as UPs, o que favorece a atividade de apreensão de celulares e substâncias proibidas, no entanto, em relação ao aparato tecnológico, 68,13% ainda não possuem bloqueadores de sinal de aparelhos de telefonia móvel (celulares);
- h) no tocante ao quadro de pessoal, embora a SAP não tenha fornecido os dados, a fiscalização pôde verificar que: (i) relação de presos por agente de custódia excede o dobro do recomendado pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP); e (ii) taxa custodiados/agentes fixada pela SAP no PPA 2020-2023 em patamares superiores ao do recomendado pelo CNPCP;
- i) com relação ao quadro de profissionais da saúde, foi possível constatar que embora a SAP tenha firmado convênios com Municípios, a maioria das UPs (73,63%) não conta com equipe mínima de saúde, conforme preconiza a Deliberação CIB-62/2012;
- j) em relação aos instrumentos viabilizadores de uma efetiva ressocialização do preso: (i) pouco mais da metade participou de alguma atividade relacionada à formação educacional ou profissional; (ii) baixa ocupação laboral (menos de 20%) entre a população carcerária; e (iii) inexpressiva quantidade de egressos que conseguiram colocação no mercado de trabalho por ações diretas da SAP (0,23%); e
- k) 71,98%, ou seja, 131 Unidades Prisionais não possuem AVCB vigente, comprometendo assim a segurança e a vida de milhares de servidores, prestadores de serviços e custodiados.



A fiscalização apresentou recomendações, com o intuito da fiel execução da Lei de Execução Penal e que os presos cumpram suas penas com dignidade, mitigando reincidências, em um ambiente favorável à implementação de atividades educacionais e ao desenvolvimento de trabalhos que de fato os qualifiquem, para quando postos em liberdade, ingressem e permaneçam no mercado de trabalho.

12. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

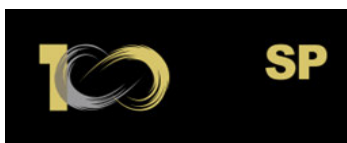
No que concerne ao acompanhamento das ressalvas/recomendações/determinações consignadas no Parecer Prévio das Contas do Governador - exercícios de 2021 e 2022 - decorrentes de decisão do E. Tribunal Pleno, chegou-se as seguintes constatações em posição de maio/2024:

I) Das 68 Ressalvas e Recomendações exaradas no exercício de 2021, de 8(oito) renovadas no exercício de 2022, 1(uma) foi considerada como parcialmente atendida e 7 não atendidas, sendo 5 relacionadas ao Item Renúncia de Receitas e 2 sobre o Fundo Estadual de Saúde; nas demais 60(sessenta), 10 foram atendidas, 29 não atendidas, 12 parcialmente atendidas, 15 parcialmente atendidas e 1 considerada prejudicada.

II) Das Ressalvas e Recomendações do exercício de 2022, no total de 82 (oitenta e duas), 6 foram consideradas atendidas, 60 não atendidas, 15 parcialmente atendidas e 1 prejudicada.

Nesse sentido, levando-se em conta os dois últimos exercícios anteriores, o percentual de atendimento pleno às recomendações e determinações deste Tribunal gira em torno de 11% (16 de 149).

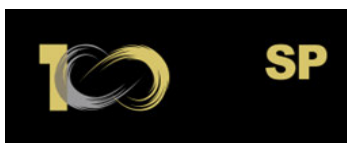
Nesse sentido, penso que as recomendações e determinações que foram renovadas no exercício de 2022 e não atendidas mereçam ser alçadas ao campo das ressalvas, em especial as relativas **à aplicação em ações e serviços públicos de saúde (APS)** consubstanciadas em : **a)** Utilize as contas bancárias específicas do FUNDES para movimentação (recebimento, pagamentos e transferências) da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais (do tesouro), nos termos exigidos pelo art. 33 da lei nº 8080/90 e art. 49 da LC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE SUPERVISÃO DA FISCALIZAÇÃO - DSF-I

Estadual nº 791/1995; **b)** Constitua o FUNDES como unidade gestora dos recursos, nos termos do art.14 da LC nº141/2012; bem como aquelas referentes à **Renúncia de Receitas** para que: **a)** Adote estratégia estruturada de desenvolvimento econômico, garantindo a existência de processo de planejamento que insira as renúncias de receitas em um contexto maior de gestão de políticas públicas e de promoção da competitividade e fomento ao desenvolvimento econômico e social, relacionando as renúncias de receitas a outras ferramentas de fomento; **b)** Garanta que os processos de concessão e modificação de benefícios fiscais e renúncias decorrentes, bem como seu monitoramento, avaliação e escrituração contábil, sejam abarcados pelas rotinas de trabalho do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo; **c)** Institua processos de trabalho normatizados para a realização de estudos que demonstrem a pertinência dos benefícios tributários cogitados, abrangendo não apenas análises e informações de natureza fiscal, sob responsabilidade da Secretaria da Fazenda e Planejamento, mas também das relativas aos segmentos econômicos afetados, produzidas pelas áreas técnicas competentes, a fim de demonstrar a congruência entre a medida proposta e os resultados esperados; **d)** Institua processos de trabalho normatizados que produzam estudos periódicos sobre os benefícios tributários vigentes, demonstrando a conveniência de sua continuidade, modificação ou exclusão; **e)** Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais concedidos, de modo a identificar os valores renunciados e os contribuintes beneficiados pela medida.

Diante deste acompanhamento, bem como dos resultados obtidos no curso da instrução da Fiscalização das Contas Anuais, endosso, de igual forma, as propostas de encaminhamento das determinações e recomendações ao Governo do Estado, por intermédio de seus órgãos e entidades, concernentes ao: **I) Planejamento e Legislação Orçamentária; II) Monitoramento de Emendas Parlamentares Impositivas e Voluntárias; III) Demonstrações Contábeis; IV) Precatórios, Requisitórios de Pequeno Valor e Utilização de Recursos de Depósitos Judiciais; V) Parcerias Público-Privadas e Programa Estadual de Desestatização; VI) Regime Próprio de Previdência Social; VII) Controle de Caixa e Equivalentes de Caixa; VIII) Acessório 2 – Acompanhamento na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; IX) Acessório 3 – Lei de**

**Responsabilidade Fiscal; X) Acessório 4 - Aplicação na Saúde; e, XI) Benefícios Fiscais e Renúncias de Receitas.**

Acompanho, igualmente, quanto ao encaminhamento das Fiscalizações Operacionais ao seguintes órgãos: **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – FILA DO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO)** - à Secretaria de Estado da Saúde (propostas 1 a 19); **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – TRANSPORTE SOBRE TRILHOS)** - à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) (propostas 1 a 6), à Secretaria de Parcerias em Investimentos (SPI) (propostas 1 a 19), à Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM) (propostas 1 a 3); **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – PLANEJAMENTO DO QUADRO DOCENTE)** - ao Governo do Estado (propostas 1 a 4), à Secretaria Estadual da Educação (SEDUC) (propostas 1 a 5); **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – EDUCAÇÃO ESPECIAL)** - à Secretaria Estadual da Educação (SEDUC) (propostas 1 a 10); **(FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL – ACOMPANHAMENTO SOBRE A SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA)** - (8 propostas).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, este Departamento de Supervisão da Fiscalização opina pela emissão de parecer prévio favorável às Contas Anuais de 2023 com ressalvas relativas às recomendações/determinações não atendidas e renovadas das Contas de 2021 e 2022, conforme especificados no item 12 deste Relatório (Saúde e Renúncia de Receitas).

Endosso em sua totalidade e integridade as propostas de recomendações e determinações efetuadas pela Diretoria de Contas do Governador inseridas no evento 59.3, item XVI.1.

Nestes termos, elevo os autos à consideração de Vossa Excelência, com prévio trânsito, nos termos dos artigos 183 e 184 do Regimento Interno, pela ATJ, SDG, MPC e PFE.

DSF-I, em 14 de maio de 2024.

FRGF/AJV