



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



PROCESSO: TC-005272.989.23-7

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

GOVERNADOR: DR. TARCÍSIO GOMES DE FREITAS

EXERCÍCIO: 2023

RELATORIA: CONSELHEIRO DR. ROBSON MARINHO

Senhora Assessora Procuradora Chefe:

Cuidam os autos das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2023, enviadas a esta e. Corte em 30/04/2024, e aqui apresentadas por via do Ofício nº 199/2024-GS, em cumprimento ao disposto no inciso I, artigo 33 da Constituição do Estado c/c o inciso I, artigo 2º e artigo 23 e seus parágrafos da Lei Complementar nº 709/93.

A instrução dos trabalhos efetuada pela Diretoria de Contas do Governador (DCG), constante do evento 59, baseou-se nos demonstrativos e peças contábeis apresentados no Balanço Geral do Estado; nas peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA); nas verificações financeira e fiscal quanto ao cumprimento dos limites legais e constitucionais definidos; em temas como Previdência Social dos servidores, Programa de Parcerias Público-Privadas, avaliação da gestão em saúde e da aplicação de recursos em educação, renúncia de receitas, emendas e demandas parlamentares; bem como no primoroso trabalho consubstanciado em laudos técnicos, frutos das fiscalizações de natureza operacional.

Em face do disposto no artigo 180, e letra “c”, do inciso I, do artigo 183, ambos do Regimento Interno, vieram os autos a esta Assessoria Técnico Jurídica.



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



Feitas essas considerações, passamos a nos manifestar estritamente sobre os aspectos orçamentário, financeiro e patrimonial das Contas Estaduais.

De plano, necessário destacar o relato da equipe de fiscalização quanto aos principais desafios para análise destas Contas, em especial: i) quanto à interação com o Sistema Central de Controle Interno e, ii) quanto às Demonstrações Contábeis que foram apresentadas e respectivas inconsistências detectadas e que, consideradas relevantes, levaram a emissão de opinião por parte da DCG, a qual endossamos, de que não representam a realidade patrimonial do Governo do Estado de São Paulo (GESP).

Sobre o Controle Interno, em apertada síntese, a instrução relata não ter sido possível conhecer os trabalhos realizados pelo órgão central de controle interno do Estado, destacando que o referido entendimento permitiria, em uma avaliação de riscos, elencar pontos de confiança nas demonstrações contábeis e controles apresentados pela gestão jurisdicionada, principalmente quando se trata de contas do porte do Estado de São Paulo.

E sobre as Demonstrações Contábeis, tratadas de modo detalhado no decorrer desta manifestação, elenca uma série de distorções encontradas nos itens de Caixa e Equivalente de Caixa, Investimentos, Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, Imobilizado, Depósitos Judiciais, Patrimônio Líquido e Variações Patrimoniais, apresentando conclusão, **a qual partilhamos, de que no atual cenário não é possível afirmar que a situação financeira e patrimonial do Estado está devidamente refletida nas demonstrações contábeis.**

Assim, consideradas referidas impropriedades, tratadas detalhadamente nesta manifestação, esta assessoria propõe Ressalvas sobre as contas em comento.

Em relação às peças de planejamento orçamentário, inicialmente e especificamente quanto ao Plano Plurianual relativo ao quadriênio de 2020/2023, o qual foi instituído pela Lei 17.262, de 09 de abril de 2020, a DCG elaborou



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



relatório detalhado visando analisar a eficácia dos procedimentos de monitoramento e avaliação implementados no referido Plano, além de avaliar a resposta da Administração às falhas e desvios na execução dos Programas, Produtos e Ações. Tal abordagem, em síntese, buscou avaliar o cumprimento das metas e a eficiência na implementação das políticas públicas, através do exame dos indicadores de desempenho e das justificativas reportadas pelos órgãos setoriais, com destaque para as principais barreiras enfrentadas, bem como a correlação entre o planejamento orçamentário inicial e as entregas concretas de produtos e serviços.

Os programas analisados foram selecionados com base no do Relatório de Execução Acumulada do Programa do Período do PPA, acessado via sistema SimPPA, sendo os mesmos consolidados nas tabelas a seguir, com os respectivos indicadores de resultado e produto, em conjunto com a síntese das impropriedades/inconsistências encontradas:

1.Programa (1811): Corpo de Bombeiros Preparado Para Emergências Com Foco na Gestão de Riscos
1.1 Indicador de Resultado: 4032 - Ocorrências de Incêndio em Edificações Não Sujeitas ao Regulamento de Segurança Contra Incêndio por 100.000 Habitantes (U/100000HB)
Impropriedades: - Mudanças Metodológicas; -Discrepâncias entre resultados alcançados e metas planejadas; -Impacto na Avaliação de Desempenho pelo TCE-SP
1.2 Produto: 590 - Expansão do Serviço de Bombeiros (M)
Impropriedades: -Comprometimento da análise temporal.
1.3 Produto: 615 - Formação e Capacitação de Profissionais (M)
Impropriedades: - Descompasso entre o resultado operacional (Produto ofertado) e a execução orçamentária.
2.Programa (0800): Aprendizagem e Excelência de Qualidade
2.1 Produto: 0875 - Atividades Complementares ao Currículo e Conexão com a Comunidade Escolar (F)
Impropriedades: - Discrepâncias entre resultados alcançados e metas planejadas;



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



- Descompasso entre os resultados operacionais e a execução orçamentária;
3. Programa (1015): Ciência, Tecnologia, Inovação, Produtividade e Competitividade
3.1 Produto: 1652 – Fomento à Atividade Empreendedora – Empreenda SP (F)
Impropriedades: - Problemas no planejamento orçamentário; - Descompasso entre o resultado operacional (Produto ofertado) e a execução orçamentária.
4. Programa (2622): Infraestrutura Hídrica e Combate a Enchentes
Impropriedades: - utilização do mesmo número de ação para monitorar empréstimos de períodos distintos.
5. Programa (815): Gestão Institucional da Secretaria da Educação
5.1 Indicador de Resultado: 3750 - Número de Ambientes Pedagógicos para Implementação do Currículo Paulista
Impropriedades: - Discrepância entre resultados alcançados e metas planejadas; - Problemas no Planejamento Orçamentário.
6. Programa (933): Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
6.1 Indicador de Resultado: 2157 - Percentual de Implementação do Projeto de Inovação Tecnológica no SUS/SP (%)
Impropriedades: - Discrepâncias entre resultados alcançados e metas planejadas; - Monitoramento e Avaliação; - Credibilidade Institucional.
6.2 Produto: 1475 - Hora Marcada (F)
Impropriedades: - Descompasso entre o resultado operacional e a execução orçamentária; - Problemas no planejamento orçamentário; - Desvio das metas e objetivos; - Impacto na avaliação e desempenho pelo TCESP; - Comprometimento da análise temporal; - Monitoramento e avaliação.
6.3 Produto: 1478 - Multisaúde
Impropriedades: - Mudanças Metodológicas; - Descompasso entre o resultado operacional (Produto Ofertado) e a execução orçamentária; - Problemas no planejamento orçamentário.
6.4 Produto: 1482 – Histórico Clínica Digital
Impropriedades: - Problemas de implementação do produto; - Problemas no planejamento orçamentário; - Descompasso entre o resultado operacional e a execução orçamentária; - Monitoramento e avaliação.



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



7. Programa (2623): Planejamento, Formulação e Apoio à Implementação Política do Saneamento
7.1 Produto: 844 - Instrumentos de Gestão e de Política de Saneamento no Estado de São Paulo (F)
Impropriedades: <ul style="list-style-type: none">- Descompasso entre o resultado operacional e a execução orçamentária;- Problemas no planejamento orçamentário;- Problemas de implementação do produto;- Monitoramento e avaliação.
7.2 Produto: 944 - Fomento ao Financiamento Através da Equalização dos Juros Para Melhorias do Esgotamento Sanitário (F)
Impropriedades: <ul style="list-style-type: none">- Problemas de implementação do produto;- Descompasso entre o resultado operacional (Produto ofertado) e a execução orçamentária;- Problemas no Planejamento Orçamentário;- Monitoramento e Avaliação;- Compliance e Alinhamento Estratégico;- Considerações legais e conformidades.

Fonte: fls. 16/51o Relatório da DCG (evento 59.2).

Levantamento de Inconsistências no Monitoramento e Avaliação dos Programas e Ações do PPA
Mudanças Metodológicas e Divergências no Cálculo de Indicadores: Foi notada uma variabilidade na aplicação de fórmulas de cálculo ao longo do PPA, o que afetou diretamente a consistência dos dados e a análise temporal dos indicadores. As mudanças metodológicas, embora necessárias em alguns casos, foram aplicadas sem uma comunicação clara ou justificativa abrangente, comprometendo a comparabilidade e a interpretação longitudinal dos resultados.
Discrepâncias entre Resultados e Metas Planejadas: Vários programas apresentaram superações excessivas das metas ou falhas significativas no atingimento delas. Essas discrepâncias entre os resultados operacionais – relacionado ao nível de atingimento dos indicadores de produtos - e as metas estipuladas revelam falhas na definição de objetivos realistas e na capacidade de ajuste das metas ao contexto operacional e às condições externas, como mudanças políticas ou econômicas.
Impacto nas Avaliações de Desempenho Externas: As divergências entre os dados reportados nas prestações de contas e aqueles extraídos de sistemas internos, como o SimPPA, levantaram questões durante as auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas. Este aspecto ressalta a importância de um sistema de dados unificado e confiável para evitar avaliações errôneas e garantir a transparência.
Descompasso Operacional e Orçamentário: Identificou-se um desalinhamento significativo entre os resultados operacionais dos programas e a execução orçamentária.
Problemas no Planejamento Orçamentário e Revisões Necessárias: As revisões orçamentárias frequentes e a realocação de dotações inicialmente previstas para outros fins apontam para uma gestão orçamentária reativa em vez de proativa. A falta de previsão adequada e o ajuste frequente das dotações dificultam a implementação eficaz das ações e podem levar a atrasos ou interrupções no cumprimento dos objetivos programáticos.
Dificuldades na Implementação dos Programas e dos Produtos: A implementação dos programas e produtos enfrentou desafios significativos, incluindo barreiras administrativas e operacionais que não foram adequadamente antecipadas. Especialmente durante a pandemia, a adaptação às novas condições e a continuidade das ações foram



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



Falhas no Monitoramento e Avaliação Contínuos: O monitoramento e a avaliação dos programas e ações mostraram-se insuficientes para permitir ajustes oportunos e eficazes. A falta de revisões sistemáticas e a ausência de intervenções para corrigir desvios evidenciados comprometem a capacidade do governo de atingir os objetivos delineados no PPA.

Compliance e Alinhamento Estratégico: O alinhamento entre os objetivos estratégicos estabelecidos pelo governo e a execução prática das políticas delineadas no PPA mostrou-se inconsistente. Foram identificados o desvio de recursos para fins não especificados inicialmente, resultando em desconformidades legais e estratégicas. A falta de alinhamento comprometeu não apenas a transparência das operações, mas também a capacidade de alcançar os impactos desejados nas políticas públicas.

Considerações Legais e de Conformidade: foi identificada questões legais decorrentes da realocação de recursos e da execução orçamentária que não estavam em conformidade com as leis orçamentárias estabelecidas. A realocação de dotações sem as devidas autorizações legislativas e o uso de créditos adicionais sem o respaldo necessário expuseram a administração a riscos legais significativos e questionamentos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, afetando a legalidade e a eficácia das ações governamentais.

Fonte: fls. 52/53 do Relatório da DCG (evento 59.2).

Assim, a DCG relata as possíveis consequências decorrentes das inconsistências elencadas anteriormente, cujos impactos podem afetar a capacidade do cumprimento dos objetivos estabelecidos pelas metodologias orientadas por resultados, destacando as seguintes (fls. 53/54 – evento 59.2):

- a) **Descaracterização do Planejamento:** Se os indicadores de resultados/produtos são alcançados de maneira não alinhada com os planos iniciais, isso pode indicar uma falta de controle ou entendimento sobre como as ações efetivamente impactam as condições sociais. Isso pode levar a uma revisão inadequada de estratégias ou à complacência, supondo que os objetivos estão sendo atingidos quando, na verdade, pode haver variáveis não consideradas influenciando os resultados.
- b) **Falhas na Avaliação de Eficiência:** Quando os indicadores de produtos mostram desalinhamento entre a execução orçamentária e os produtos entregues (bens e serviços), questiona-se a eficiência da gestão de recursos. Isso pode significar que o dinheiro não está sendo usado da maneira mais eficaz possível, o que pode levar a ajustes orçamentários ou realocações que não favorecem o cumprimento das metas estipuladas.
- c) **Impacto na Credibilidade:** Inconsistências nos indicadores podem afetar a confiança nas informações reportadas, tornando mais difícil para gestores e stakeholders validar o sucesso das iniciativas. Isso é crítico em contextos governamentais onde a transparência e a confiança são fundamentais para a continuidade dos programas.
- d) **Dificuldades no Redirecionamento Estratégico:** Se os dados não são confiáveis ou não refletem a realidade, pode ser muito desafiador fazer ajustes estratégicos necessários para corrigir o curso das ações governamentais. As decisões baseadas em dados falhos podem não apenas perpetuar ineficiências, mas também exacerbar problemas existentes.



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



Além do exposto, a equipe técnica ainda efetuou minuciosa análise dos procedimentos de monitoramento e avaliação, dada sua importância para a compreensão quanto ao cumprimento das metas, bem como da execução dos programas em relação ao inicialmente planejado.

No tocante ao aspecto de **monitoramento e avaliação**, a DCG identificou desafios como: (i) ausência de um mecanismo de comunicação integrado entre técnicos e os setores por meio de sistema; (ii) falta de uma fase de validação ou aprovação por parte da área central em relação às informações de monitoramento; e (iii) deficiências no sistema no que diz respeito às capacidades de visualização gerencial, considerando que o mesmo não favorece análises baseadas em histórico.

Quanto à **alocação de recursos e suporte**, constatou-se a ausência de um mecanismo de comunicação integrado entre os técnicos e os setores, destacando tal lacuna afeta a capacidade de manter um histórico completo e registros detalhados de todas as interações realizadas pela área de planejamento.

Sobre **Capacitação e Desenvolvimento de Competências**, foi relatada a realização de treinamentos para gestores e técnicos, embora a periodicidade e a abrangência tenham variado. Nesse particular, verificou-se que as capacitações foram ajustadas para formatos virtuais devido à pandemia, contribuindo assim, para manutenção da eficácia na comunicação e no planejamento.

No tocante aos **indicadores de desempenho**, apurou-se que o PPA enfrenta desafios, principalmente porque além dos indicadores de resultado frequentemente se relacionarem a apenas alguns produtos específicos, sua construção/seleção depende da existência de bases de dados adequadas, cadastros de políticas públicas confiáveis, bem como de dados secundários acessíveis, o que não se verifica em todas as áreas de atuação do Estado.



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



Sobre a **Integração e Colaboração Interdepartamental**, a DCG relata que foram promovidas oficinas e interações para incentivar a análise integrada e colaborativa entre diferentes secretarias.

Em relação ao **Impacto das Avaliações na Elaboração do Próximo PPA**, segundo a instrução, embora tenham sido conduzidas apenas três¹ avaliações de programas, de um universo de 97 programas finalísticos e 14 de melhoria de gestão de políticas públicas, constatou-se que tais análises ocorreram de maneira esporádica e não sistemática, de modo que a DCG destaca que os resultados obtidos nessas avaliações não foram empregados na formulação do subsequente Plano Plurianual (2024-2027).

Em síntese, o órgão técnico elencou uma série de impropriedades que impactam a eficácia geral do PPA, sendo elas: (i) Desvios na Execução dos Programas, (ii) Falhas na Aplicação das Metodologias de Avaliação, (iii) Desalinhamento entre Recursos Alocados e Resultados Alcançados, (iv) Necessidade de Ajustes nos Processos de Monitoramento e Avaliação, (v) Impacto das Mudanças Estruturais e Revisões Orçamentárias, (vi) Ausência de um mecanismo de comunicação integrado entre os técnicos e os setores, (vii) Desafios decorrentes da insuficiência de dados confiáveis e (viii) Fragilidades no Processo de Avaliação de Programas.

Destarte, com supedâneo em toda análise empreendida pela equipe de fiscalização, e considerando as impropriedades identificadas e detalhadas no respectivo relatório, **acompanhamos a DCG quanto as propostas de recomendação endereçadas ao aprimoramento do PPA 2024/2027, conforme transcrição a seguir:**

1. Aprimoramento do Planejamento Orçamentário²:

- **Análise detalhada de necessidades:** Realizar estudos de necessidades detalhados para cada programa antes da formulação do

¹ Avaliação de resultados de programas públicos do Estado de São Paulo: Programa Via Rápida (dezembro/2022)
Avaliação das Fábricas de Cultura: caracterização do perfil potencial de usuários (dezembro/2022)

Nota Técnica – Justificativa para a proposta de ICMS Educacional (junho/2022)

Proposta de Inclusão do Critério de Melhoria do Aprendizado Educacional no Índice de Participação dos Municípios no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

² Ao ajustar a previsão orçamentária para estar mais alinhada com as necessidades dos programas e minimizar ajustes abruptos, esta recomendação busca estabilizar a execução financeira e operacional, evitando desvios que impactam a capacidade de atingir metas programáticas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



orçamento, envolvendo uma avaliação das demandas históricas e projeções de crescimento ou mudança.

- **Planejamento baseado em evidências:** Utilizar dados e análises de execução passada para ajustar as previsões orçamentárias, evitando estimativas excessivamente conservadoras ou otimistas.
- **Flexibilidade Planejada:** Incorporar um mecanismo de revisão orçamentária semestral, permitindo ajustes baseados em mudanças contextuais e resultados de desempenho, minimizando ajustes abruptos e garantindo que o financiamento esteja alinhado com as necessidades reais dos programas.

2. Fortalecimento do Sistema de Monitoramento e Avaliação³:

- **Desenvolvimento de Indicadores Técnicos:** Refinar os indicadores de desempenho, assegurando que sejam SMART (Específicos, Mensuráveis, Atingíveis, Relevantes e Temporais);
- **Aperfeiçoamento do SimPPA:**
 - a. **Capacidade de análise histórica⁴:** O sistema deve ser aperfeiçoado de modo a suportar análises longitudinais, permitindo aos usuários acessarem e analisar dados históricos de maneira intuitiva e eficiente. Isso facilitará a compreensão das tendências ao longo do tempo e a avaliação do impacto das políticas implementadas.
 - b. **Visualizações Gráficas Avançadas:** Incorpore funcionalidades que suportem a criação de visualizações gráficas dinâmicas e interativas, tais como gráficos, mapas e painéis informativos, ao novo sistema de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual do Estado de São Paulo. Essas ferramentas visuais são essenciais para uma apresentação clara e compreensível dos dados, melhorando significativamente a interpretação e a tomada de decisões informadas. A implementação dessas funcionalidades se mostra crucial não apenas para o monitoramento e avaliação dos numerosos programas abarcados pelo plano, mas também para o aprimoramento dos processos de controle interno, externo e social.
 - c. **Relatórios Gerenciais Personalizáveis:** Incorpore ferramentas flexíveis para a criação de relatórios gerenciais que atendam às necessidades específicas das diferentes pastas. Isso deve incluir a possibilidade de personalizar os relatórios conforme os requisitos do usuário, facilitando a disseminação de informações relevantes e oportunas.
- **Normativas Claras:** Estabelecer um manual de procedimentos padrão para o monitoramento e avaliação, incluindo cronogramas específicos para revisões regulares, critérios de avaliação e protocolos para ações corretivas.

3. Implementação de Programa Contínuo de Treinamento⁵:

³ Melhorar a qualidade dos registros administrativos e a confiabilidade dos indicadores ajudará a obter um sistema de monitoramento e avaliação consistentes. Isso permitirá identificar desvios de forma eficiente, assegurando uma avaliação mais precisa e contribuindo para a melhoria contínua do planejamento e da execução das políticas públicas.

⁴ Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 40/2024, item 14

⁵ A capacitação constante dos gestores pode melhorar a implementação e administração dos programas, aumentando a eficiência operacional e alinhando melhor as práticas às expectativas estratégicas e legais. Isso também pode fortalecer o compliance e melhorar o alinhamento estratégico dos programas com os objetivos do governo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



- **Capacitação em Gestão de Projetos:** Oferecer cursos regulares em gestão de projetos e políticas públicas para os gestores de programas, focando em planejamento estratégico, gestão financeira e técnicas de avaliação de impacto.

- **Treinamento em Ferramentas Analíticas:** Prover treinamentos em ferramentas de análise de dados e software de monitoramento, garantindo que os gestores possam utilizar plenamente os sistemas de informação para tomar decisões baseadas em evidências.

- **Workshops e Seminários:** Organizar workshops semestrais e seminários com especialistas externos para trazer novas perspectivas e práticas inovadoras no campo da gestão pública e avaliação de políticas.

4. 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.

- **Elaborar um manual detalhado que defina protocolos específicos para a comunicação e o registro de atividades relacionadas ao planejamento e execução dos programas. Este manual deverá incluir:**

a. Formatos Padronizados de Documentação: Estabelecer templates ou formatos padronizados para a documentação de decisões, alterações nos programas e interações chave, garantindo que todas as informações relevantes sejam coletadas e armazenadas consistentemente.

b. Cronograma de Revisões e Atualizações: Definir um cronograma regular para a revisão e atualização dos registros, assegurando que os dados se mantenham atuais e reflitam com precisão o estado dos programas.

- **Reuniões Regulares de Coordenação:** Organizar reuniões periódicas entre os diversos setores envolvidos no planejamento e execução dos programas para garantir a comunicação direta e eficaz. Essas reuniões serviriam para:

a. Atualizações de Status: Compartilhar atualizações sobre o progresso dos programas, discutir desafios e adaptar estratégias conforme necessário.

b. Documentação de Reuniões: Manter registros escritos detalhados de todas as discussões e decisões tomadas durante as reuniões, que devem ser arquivados e acessíveis para consulta futura.

5. 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. Este sistema deve incluir⁶:

⁶ Os benefícios da recomendação incluem:

- Enfrentamento da Inércia Gerencial: Aborda diretamente a inércia dos gestores em cumprir as metas estabelecidas pelo PPA, promovendo maior responsabilização e comprometimento por parte dos mesmos.
- Melhoria na Gestão de Programas: Aumenta a eficácia na administração dos programas, assegurando que as metas do orçamento por resultados sejam efetivamente alcançadas e que os programas se alinhem e contribuam para os objetivos estratégicos do governo.



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



- **Mecanismos de Transparência:** Publicação regular dos avanços dos programas, incluindo sucesso e falhas, para aumentar a visibilidade e o escrutínio público.
- **Critérios Claros de Avaliação:** Desenvolvimento de critérios claros e objetivos para a avaliação do desempenho dos gestores, baseados em dados quantitativos e qualitativos dos resultados dos programas.
- **Incentivos e Consequências:** Estabelecimento de um sistema de incentivos e consequências, onde bons desempenhos são reconhecidos e recompensados, enquanto falhas persistentes resultam em ações corretivas ou realocações de responsabilidades.
- **Feedback e Desenvolvimento Profissional:** Inclusão de sessões regulares de feedback e oportunidades de desenvolvimento profissional para os gestores, ajudando-os a entender as expectativas e a melhorar seu desempenho ao longo do tempo.

Passando para análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO-2023 - Lei nº 17.555, de 20/07/2022), oportuno antecipar, conforme também já observado em exercícios anteriores, que alguns pontos foram objeto de análise pela instrução, especialmente aspectos jurídicos conjugados com efeitos econômicos decorrentes, na execução da renúncia de receitas, abrigados em capítulo específico do Relatório de Fiscalização, cujo resultado foi a identificação de impropriedades nos procedimentos de concessão/manutenção de benefícios fiscais, que certamente demandarão do Executivo maior transparência e aprimoramento na fase de planejamento orçamentário, e que serão oportunamente abordadas neste parecer.

Ademais, uma análise mais detalhada, quanto à execução de das alterações orçamentárias, levadas a efeito no exercício, também será abordada adiante, quando da análise da respectiva execução orçamentária.

De outra ótica, os laudos atrelados a algumas fiscalizações de natureza operacional, desenvolvidas pela DCG, também revelaram deficiências nas peças orçamentárias de planejamento na dimensão setorial, resultando, por consequência, em propostas de encaminhamento as respectivas Secretarias e Órgãos do Estado, conforme transcrições a seguir:

- Alinhamento e Compliance Estratégico: Por meio da integração com sistemas de monitoramento e avaliação, a recomendação contribui para a resolução de desalinhamentos entre os resultados operacionais e as metas estipuladas, bem como fortalece o cumprimento de normas e alinhamento estratégico.



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



**SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS (STM),
COMPANHIA PAULISTA DE TRENS METROPOLITANOS (CPTM) E
SECRETARIA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTO (SPI).**

Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Objetivo: Analisar 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 Via Mobilidade.

Proposta de Encaminhamento:

À Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM)

1. Desenvolva indicadores que permitam efetivamente avaliar o desempenho das políticas públicas conjugadas de expansão e modernização dos transportes sobre trilhos e sua integração com outros modais, publicando-os para efeito de controle social e accountability (subtópico 3.5.1);
2. Preveja, no próximo Programa Governamental destinado à área, metas mais exequíveis, de acordo com a capacidade de investimento do Estado, indicando a ordem de prioridade para a implantação dos projetos e de acordo com a verdadeira capacidade do Estado (subtópico 3.5.2);

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA (SAP)

Relatório de fiscalização de natureza operacional sobre o acompanhamento das ações desenvolvidas pela Secretaria da Administração Penitenciária (SAP)

Objetivo: 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.

Proposta de Encaminhamento:

Ao Governo do Estado de São Paulo – a partir da Coordenadoria Geral do Programa Recomeço – que:

2. Aprimore seu planejamento, atentando-se aos dados referentes à situação atual e estabelecendo adequadamente metas, em especial, de médio e longo prazos;

Posto isso, e tendo em mira que as peças de planejamento são o alicerce orçamentário, a partir do qual o Estado direciona e aplica seus recursos, e pelo qual, ainda que de modo genérico, permite à sociedade aferir o



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



cumprimento dos programas e ações de governo, entendemos necessário, conforme já antecipado alhures, o aprimoramento na elaboração das peças, com a eleição de indicadores adequados, o estabelecimento de metas, lastreadas em dados reais que espelhem o panorama atual e para onde o Estado pretende seguir, com a distribuição justa e eficiente do orçamento, elementos essenciais que, além de resultar em benefícios sociais e econômicos por meio das políticas públicas, também evitam o excesso de alterações orçamentárias. **Desse modo, nos filiamos às recomendações anteriormente elencadas, e sopesamos que uma análise mais detalhada sobre indicadores do PPA será efetuada mais a frente, bem como os aspectos econômicos das auditorias operacionais também será objeto desta manifestação mais adiante.**

Ainda sobre a LDO, a DCG efetuou análise detalhada quanto aos seus artigos, bem como dos seus Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, objetivando verificar o cumprimento das funções legais e constitucionais, dada sua importância para garantia da transparência e eficácia na gestão orçamentária e financeira da Administração Estadual.

Nesse quadro, iniciando a verificação pelo **Anexo de Metas Fiscais**, a fiscalização identificou que em dezembro/2023, de forma inédita até então, a Lei Orçamentária aprovada para o exercício de 2024, especificamente o constante em seu artigo 12⁷, reprogramou as metas de resultado primário e nominal do exercício em apreço, cuja execução orçamentária, conseqüentemente, já se encontrava concluída, indicando possíveis problemas na gestão fiscal, decorrentes da falta de planejamento adequado em relação aos parâmetros e metodologias de cálculo relacionados ao fluxo de ingressos e dispêndios, desperdício de recursos públicos, dificuldades na elaboração e execução do orçamento e na definição de metas com base em projeções econômicas e fiscais consistentes com o cenário político, econômico e institucional.

⁷ **Artigo 12** - As metas do resultado primário e resultado nominal, para o exercício de 2023, estabelecidas na forma do anexo de Metas Fiscais da Lei nº17.555, de 20 de julho de 2022, alteradas pela Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023 que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024. Ficam reprogramadas de acordo com o anexo de Metas Fiscais, que integra esta lei.



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



Como bem observado por DCG, o objetivo do Anexo de Metas Fiscais consiste em determinar o direcionamento da execução orçamentária e não o contrário, como parece ter ocorrido.

Nesse particular, o órgão técnico relata que em 2023, foram realizadas duas reprogramações: na LDO e na LOA referentes a 2024, conforme figuras a seguir:

Anexo I da LDO 2023 - Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais

R\$ milhões correntes

DISCRIMINAÇÃO	REPROGRAMADO 2022	2023	2024	2025
I. RECEITA FISCAL	283.032	287.660	303.153	320.391
II. DESPESA FISCAL	269.730	273.955	287.531	304.338
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	13.302	13.705	15.622	16.053
IV. RESULTADO NOMINAL	-2.319	-4.373	2.287	4.679
V. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	251.889	256.263	253.975	249.296

Nota: as receitas e despesas fiscais não incluem as intra-orçamentárias

Anexo I da LDO 2024 - Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais

R\$ milhões correntes

DISCRIMINAÇÃO	REPROGRAMADO 2023	2024	2025	2026
I. RECEITA FISCAL	297.770	307.791	324.695	342.678
II. DESPESA FISCAL	289.458	289.087	305.072	321.022
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I-II)	8.313	18.704	19.624	21.656
IV. RESULTADO NOMINAL	-5.272	4.572	-2.699	2.947
V. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	270.151	265.579	268.278	265.331

Nota: as receitas e despesas fiscais não incluem as intra-orçamentárias

Anexo da LOA 2024 - Metas Fiscais

R\$ milhões correntes

DISCRIMINAÇÃO	REPROGRAMADO 2023
I. RECEITA FISCAL	288.057
II. DESPESA FISCAL	285.670
III. RESULTADO PRIMÁRIO (I - II)	2.388
IV. RESULTADO NOMINAL	-27.885
V. DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	293.061

Notas: As receitas e despesas fiscais não incluem as intra-orçamentárias.

Resultado Nominal: apuração pelo critério abaixo da linha.

Fonte: Relatório DCG (evento 59.2 – fls. 66/67)



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



A par dos dados elencados nos referidos quadros, é possível verificar que houve redução, tanto do Resultado Primário, para o exercício em tablado, cuja reprogramação em relação ao inicialmente previsto de R\$ 13.705 milhões, foi para R\$ 8.313 milhões e, posteriormente para R\$ 2.388 milhões, quanto do Resultado Nominal, que passou do inicialmente previsto em valor negativo de R\$ 4.373 milhões, para -R\$ 5.272 milhões e, por fim, para -R\$ 27.885 milhões, que segundo a DCG, seria o montante de aumento da dívida pública.

Face ao exposto, nos alinhamos à recomendação do Órgão Técnico para que seja abolido este procedimento de reprogramação das metas fiscais sem a devida apresentação das motivações e justificativas.

Ainda no âmbito do Anexo de Metas Fiscais, especificamente sobre o **Demonstrativo 1 – Metas Anuais** (LRF, artigo 4º, § 1º), o qual deve incluir a memória e a metodologia de cálculo, aptos a lastrear os valores referentes a receitas, despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal e montante da Dívida Pública, a DCG conclui que a ausência das referidas métricas que justifiquem os resultados pretendidos das metas fiscais, conforme disposto no art. 4º, o §2º, inciso II da LRF, que segundo informa, recorrentemente vem ocorrendo, contribuem para os seguintes cenários: **falta de transparência** sobre os processos e critérios utilizados na definição dos objetivos fiscais; **dificuldade de avaliação** relacionadas a precisão e consistência das metas estabelecidas; **incoerência com a política econômica**, estabelecendo metas inconsistentes com as premissas e objetivos da política econômica nacional; e **riscos de erros e manipulações**, o que pode comprometer a credibilidade e eficácia do processo de planejamento e execução orçamentária.

Quanto ao **Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior** (LRF, art. 4º, §2º, inciso I), o qual permite verificar se as metas estabelecidas para o período fiscal anterior foram alcançadas, além de avaliar a Transparência e Prestação de Contas, Responsabilização dos Gestores Públicos, Avaliação da Eficiência e Eficácia das Políticas Públicas e Planejamento e Aprimoramento, como bem pontuado por DCG, apenas apresentar os resultados anteriores sem a comparação



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



correspondente entre os valores planejados e os efetivamente alcançados, compromete a transparência, a responsabilização e o aprimoramento da gestão fiscal. **Assim, nos perfilamos a proposta de recomendação do órgão de instrução, para que seja feita uma análise sistemática do cumprimento das metas fiscais definidas pelo governo, evitando o uso de mecanismos de reprogramação mencionados anteriormente.**

Sobre o **Demonstrativo 3 – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios anteriores** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso II), a DCG relata que houve omissão na LDO 2023, quanto a sua elaboração e inclusão, comprometendo, por consequência, a transparência e a prestação de contas.

Em relação à elaboração do **Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso III), o Órgão Técnico identifica a ausência de segregação do patrimônio líquido entre a administração pública e os regimes de previdência, o que desfavorece uma análise precisa e transparente da situação financeira e patrimonial de cada entidade.

No tocante a avaliação efetuada pela DCG do **Demonstrativo 5 – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso III), restou observada carência de detalhamento quanto a origem das receitas decorrentes de alienação de ativos.

Atinente ao **Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso IV), segundo a DCG, muito embora a LDO-2023 apresente o Quadro referente à Projeção Atuarial do Regime de Previdência e análise descritiva da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio dos Servidores Públicos, se ressentem da elaboração do demonstrativo da avaliação financeira e atuarial do regime de previdência dos servidores e das pensões e inativos militares, com conseqüente prejuízo da gestão e transparência do Regime de Previdência nos seguintes aspectos: Falta de Realismo na Avaliação, Subestimação da Capacidade de Financiamento e Risco de Desequilíbrio Financeiro.



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



No que tange ao **Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado** (LRF, art. 4º, § 2, Inciso V), a equipe de instrução aponta que a margem de expansão das referidas despesas obrigatórias não constou na LDO-2023, **de modo que nos perfilamos a recomendação para que o presente demonstrativo seja incluído nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a fim de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).**

Face ao exposto, de um modo geral, a DCG conclui que as impropriedades identificadas no Anexo de Metas Fiscais, conforme exigido pela LRF e detalhadas nos demonstrativos do Manual de Demonstrativos Fiscais, podem prejudicar a elaboração da LOA nos seguintes aspectos: Falta de Transparência e Prestação de Contas, Riscos de erros e manipulações, Dificuldade na Avaliação da Eficiência das Políticas Públicas, Risco de Desvios nas Políticas Fiscais e Macroeconômicas, Comprometimento da Segurança Previdenciária dos Servidores Públicos e Falta de Orientação para a Elaboração da própria LOA.

Em relação ao **Anexo de Riscos Fiscais**, a DCG relata que não foram observadas em sua integralidade as diretrizes estabelecidas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, STN), o qual oferece diretrizes para sua elaboração, incluindo informações mínimas a serem apresentadas nas Diretrizes Orçamentárias (LDO). Destaca que as impropriedades comprometem a avaliação abrangente dos riscos e das medidas para mitigá-los, bem como a quantificação dos recursos necessários no caso de ocorrência desses eventos.

Nesse particular, a instrução observa que apesar do referido Anexo segregar adequadamente os riscos macroeconômicos, os decorrentes da administração da dívida pública e os fiscais oriundos de parcerias público-privadas (PPP), apenas uma pequena parcela dos riscos provenientes de passivos contingentes foi devidamente mensurada, demonstrando, portanto, o não cumprimento integral do seu objetivo de proporcionar transparência sobre os eventos que podem afetar o equilíbrio fiscal, assim como as medidas a serem adotadas, caso esses eventos se concretizem. **Desse modo, reforçamos o**



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



entendimento da DCG quanto à necessidade de se compatibilizar os critérios considerados com as orientações estabelecidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, garantindo assim uma avaliação abrangente e precisa dos riscos fiscais.

No tocante às metas e prioridades (Anexo IV), que consiste em exigência constitucional em relação à LDO (artigo 174, § 2º da CE)⁸, para orientar a elaboração da LOA, a instrução observa que a partir da LDO-2022⁹, ocorreu uma mudança no referido Anexo de Metas e Prioridades, que passou a associar as metas aos objetivos estratégicos do PPA 2020-2023¹⁰ de forma genérica, sem relacionar os programas, desvinculando-se, portanto, os respectivos produtos e ações. Assim, como bem observado pelo órgão técnico, a ausência da associação entre o Anexo das Metas e Prioridades da LDO com os programas, produtos e ações do PPA, de forma clara e objetiva, como é era realizado até 2022, compromete a coerência, a transparência e a integração desses instrumentos de planejamento governamental, dada a enorme quantidade de programas associados aos objetivos estratégicos do PPA.

Nesse contexto, considerando que a LDO funciona como conector entre o PPA e a LOA, o cenário demonstrado pode resultar em um planejamento orçamentário desalinhado com as prioridades imediatas da Administração Estadual, comprometendo a eficácia na execução dos objetivos estratégicos a Longo Prazo. **Destarte, partilhamos do entendimento da DCG, de que muito embora os objetivos estratégicos sejam importantes para orientar o planejamento de longo prazo, é essencial integrá-los com programas, ações e metas específicas no Plano Plurianual (PPA) para garantir uma**

⁸ Constituição Estadual

Artigo 174, §2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as **metas e prioridades** da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

⁹ Lei nº 17.387, de 22 de julho de 2021 - Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2022.

¹⁰ Lei nº 17.262, de 09 de abril de 2020 – Instituiu o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2020-2023.

Artigo 4º – O PPA 2020-2023 terá nove objetivos estratégicos, com vistas a orientar a atuação da Administração Pública Estadual [...]

Artigo 5º – No PPA 2020-2023, toda ação governamental está estruturada em programas, estabelecidos em conformidade com as diretrizes e de modo a contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.



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



abordagem coerente e transparente na elaboração do Anexo de Metas e Prioridades da LDO.

No tocante aos aspectos da Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei de nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022), observa-se que para 2023, referida lei estimou a receita e fixou a despesa em valores iguais de R\$ R\$ 317.408.397.614,00, sendo deduzidos R\$ 37.056.312.832, de receitas e despesas intraorçamentárias, uma vez que estas causariam duplicidade devido ao registro em duas entidades integrantes do orçamento.

Consoante este dispositivo legal, o orçamento foi dividido em 03 (três) partes: Fiscal, Seguridade Social e Investimentos das Empresas, sendo o orçamento fiscal fixado em R\$ 237.895.258.418,00, ou 74,95% do total, e o da Seguridade Social em R\$ 79.513.139.196,00, ou 25,05% do total, ao passo que os Investimento das Empresas foram fixados em R\$ 12.717.611.689,00, tendo por fontes de financiamento recursos de Subscrição de Ações – 40,10%, recursos próprios – 34,78%, outras fontes de recursos – 9,62%, e operações de crédito – 15,50%.

A LOA, ainda por seu artigo 9^o¹¹, estabeleceu os critérios para a abertura de créditos adicionais. Sobre o assunto, oportuno destacar que a LDO (Lei nº 17.555, de 20/07/2022), em seus artigos 12 a 15, apresentou os limites para a transposição, transferência e remanejamento.

De outro norte, a DCG avaliou os efeitos decorrentes de alterações nas denominações e estruturas das Secretarias de Estado realizadas por Decretos do Poder Executivo, e possíveis incongruências legais desses atos infralegais.

Foi notado que o Decreto nº 67.435/2023 aboliu as Secretarias de Desenvolvimento Regional e de Logística e Transportes, substituindo-as pelas Secretarias de Comunicação e de Políticas para a Mulher, respectivamente.

¹¹ Artigo 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I - em conformidade ao disposto no artigo 12 da Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022, abrir, durante o exercício, créditos adicionais suplementares, até o limite de 17% (dezessete por cento) da despesa total fixada no artigo 4º desta lei, observadas as disposições constantes dos parágrafos do artigo citado e no artigo 43 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II- abrir créditos adicionais até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência. (LOA 2023)



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



Contudo, 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).

Entendeu a DCG que a criação das Secretarias de Políticas Públicas para a Mulher e da de Comunicação ocorreram sem o devido respaldo legislativo, violando a Constituição Estadual de São Paulo, que atribui à Assembleia Legislativa a competência exclusiva de tal prática.

Em decorrência, as alterações orçamentárias ocorridas para órgãos criados em desacordo com esta determinação constitucional, podem ser entendidas como **descaracterização orçamentária realizada pelo Poder Executivo nas Secretarias de Desenvolvimento Regional e Secretaria de Logística e Transportes, cujos bens móveis, equipamentos, cargos, funções-atividades, direitos, obrigações e acervo foram transferidos para outras Secretarias de Estado.**

No que diz respeito à Secretaria de Políticas para a Mulher e à Secretaria da Comunicação, suas criações ocorreram sem o devido respaldo legislativo, violando a Constituição Estadual de São Paulo. Trata-se, portanto, de alocações orçamentárias no valor de mais de **R\$ 965,76 milhões**, em 2023, sem respaldo constitucional e sem enquadramento na autorização da LDO para alterações orçamentárias, durante o exercício, entre órgãos, projetos e programas já existentes na LOA, afinal, viabilizadas pelo instrumento de créditos adicionais suplementares.

De acordo com a DCG, existem 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 atrelados à sua existência.

Outro aspecto da prática do Poder Executivo de criar, extinguir e renomear Secretarias de Estado com o mesmo CNPJ, foi a dificuldade dentro do



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



Sistema Sigeo para segmentar e vincular as despesas executadas em exercícios anteriores à Secretaria existente naquela época sob aquele CNPJ.

A solução adotada pelo Governo para resolver essa discrepância é a utilização do **critério "Institucional Ano"** dentro do sistema Sigeo. Com isso, as despesas do período passam a estar associadas à Secretaria/Órgão existente à época, mas, ainda são mantidas Unidades Orçamentárias subordinadas, e que não pertencem à "Nova Secretaria", esta é somente, uma Unidade Orçamentária dentro de si mesma.

Desse modo, a implementação desse critério "Institucional Ano" não consegue resolver completamente as divergências causadas no Sigeo pela criação e extinção de Secretarias, que compartilham o mesmo CNPJ.

Constata-se, portanto, que o sistema Sigeo demonstrou limitações em sua capacidade de segmentar e vincular adequadamente as despesas executadas por Órgãos e Secretarias ao longo do tempo. **Assim, é crucial que sejam realizados esforços adicionais para aprimorar a funcionalidade do Sigeo, com o objetivo de mitigar as implicações decorrentes das mudanças na estrutura organizacional causadas pelas criações e extinções de Secretarias com reaproveitamento de CNPJ.**

Diante do exposto, tendo em consideração a necessidade de que sejam empreendidos esforços suplementares para aprimorar as funcionalidades do Sifem e Sigeo, visando mitigar as discrepâncias ocasionadas por mudanças na estrutura organizacional ocasionadas pelas criações e extinções de Secretarias com o mesmo CNPJ, sem o respaldo legislativo, inclusive sem respaldo na Lei Orçamentária e Lei de Diretrizes Orçamentárias, **entendemos oportuna a recomendação propostas pela DCG para que o Governo do Estado, em futuras criações e extinções de Órgãos Públicos, observe os preceitos do artigo 19, III da Constituição Estadual, o qual confere ao Poder Legislativo a competência para tal prerrogativa. Importante determinar que seja abolida a prática de alterações de denominações que também alterem o campo funcional e de atuação do órgão original. Alterações deste porte, que impliquem em programas e ações cuja essência não consta da LOA**



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



devem ser objeto de lei específica e que mencione expressamente a alteração na Lei Orçamentária Anual. Os institutos de remanejamento, transferência e transposição de recursos orçamentários, autorizados pela LDO, não dão suporte para operações que envolvam órgãos que não constam da Lei Orçamentária aprovada.

Nessa mesma linha, também acompanhamos a proposta de determinação feita pela DCG para o Executivo Estadual para que adote as providências cabíveis para deflagrar o necessário processo legislativo adequando formalmente a criação, estrutura administrativa e orçamentária da Secretaria de Comunicação, Secretaria de Políticas para a Mulher e Secretaria Especial de Relações Internacionais, sob pena de nulidade das despesas e demais atos emanados destes órgãos.

No exame da distribuição de recursos por meio das Emendas Parlamentares Impositivas e Transferências Voluntárias, constatou-se que 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. Considerando a dotação atualizada informada pelo Sigeo de R\$ 920.699.796, o valor de R\$ 33.702.239 pende de execução.

Em relação às **Emendas Impositivas**, a análise da DCG apurou que os impedimentos técnicos, trazidos pela Secretaria de Governo, vão desde descumprimento de prazos, não apresentação de documentos e desistência pelo beneficiário, entre outros, contudo, essa formação não consta do Portal da transparência.

Verificou-se que do montante empenhado, R\$ 886.997.557, foi liquidado o valor de R\$ 664.510.464 (74,92%) dentro do exercício de 2023 e o restante foi 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.

Indispensável, portanto, reforçarmos a recomendação proposta pela DCG no sentido de que sejam realizados ajustes nos



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



diversos sistemas para que nos resultados das pesquisas sejam disponibilizados relatórios em conformidade com as diversas informações disponíveis nos sites do governo estadual.

Relativamente às **Transferências Voluntárias**¹², o repasse dos recursos relacionados à função saúde atingiram o montante de R\$ 374.014.243 e sem a função saúde R\$ 18.687.575 no total de R\$ 392.701.818.

Ressaltou a DCG que os valores informados como de Transferências Voluntárias decorrem de resposta à Requisição de documentos e não são 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) sendo necessárias conciliações dos dados para que haja conformidade dos relatórios disponíveis.

Apesar de o painel de Transferências Voluntárias 2023 – Dep. Estaduais contar com as informações referentes às indicações parlamentares, número da respectiva indicação, os valores, os manuais, entre outros publicadas no site do governo estadual, a DCG destacou que, 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, corroboramos a recomendação a fim de 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.

Passando a análise dos resultados, em síntese, destacamos que o Estado apresentou um **quadro de pequeno desequilíbrio fiscal, dada a apuração de tímido déficit orçamentário, redução do saldo financeiro, vez**

¹² Em 2023 o termo “demandas parlamentares” não é mais utilizado nos relatórios e sistemas do Governo o qual passou a utilizar a nomenclatura “transferências voluntárias”.



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



que houve déficit financeiro no exercício, e aumento da negatividade do **Patrimônio Líquido na seara Patrimonial**. Além disso, foram identificadas uma série impropriedades de aspecto contábil, conforme já obtemperado inicialmente nesta manifestação, que reputamos ao campo das ressalvas, dada a impossibilidade de se aferir com a segurança necessária que a situação financeira e patrimonial do Estado está devidamente refletida nas demonstrações contábeis, fatos que merecem, portanto, máxima atenção da Administração.

Pois bem. No tocante ao **Balanco Orçamentário (BO)**, conforme informado no relatório de instrução, ao qual nos remetemos, e considerando a atualização pelo IPCA (IBGE), as receitas (exceto intraorçamentárias) atingiram o valor de **R\$ 309.232.504 mil**, representando uma expansão de 3,12% sobre o exercício anterior, e **R\$ 326.742.547 mil** (com intra), isto é, maior 3,22%. De outra ótica, se desconsiderada a atualização referida, em valores nominais o incremento das receitas (exceto intra) verificado em 2023 foi de 7,89% sobre o registrado no exercício anterior (2022), enquanto que, se consideradas as intra, foi de 7,99% no mesmo período.

Pelo ângulo da despesa, e considerando a atualização pelo IPCA, observa-se que atingiu o valor (exceto intra) de **R\$ 310.805.537 mil**, redução de 1,29% em relação a 2022, e **R\$ 328.315.580 mil** (com intra), ou 0,97% a menos que o observado no exercício anterior. Se desconsiderada a atualização referida, em valores nominais se observa uma elevação das despesas (exceto intra) em 2023 de 3,27% sobre o registrado no exercício anterior (2022), ao passo que, considerando as intra, a expansão foi de 3,60%, no mesmo período.

A peça, portanto, demonstrou a existência de um **pequeno déficit orçamentário de 0,51%** (em relação a Receita Arrecadada), na ordem de **R\$ 1.573.033 mil**. Resultado que representa uma reversão ao apurado em 2022, quando o Estado havia registrado um superávit orçamentário de 2,90%, na ordem de R\$ 9.744.121 mil (atualizado pelo IPCA).

Por outra perspectiva, pode-se aferir que, muito embora tenha se apurado economia orçamentária de R\$ 19.140.987 mil, ou 5,80% em relação à



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



despesa autorizada (R\$ 329.946.524 mil) resultado superior, inclusive, à economia verificada no exercício anterior, no montante de R\$ 15.290.700 (atualizado pelo IPCA), ou 4,48% em relação à despesa autorizada, o fato é que, ainda assim as despesas empenhadas permaneceram maiores que as receitas arrecadas, mesmo estas também tendo registrado saldo positivo na ordem de 2,94%, em relação ao inicialmente estimado (LOA – R\$ 317.408.398 milhões), **demonstrando em nossa percepção, a necessidade de revisão da estratégia na execução orçamentária efetuada pela gestão Estadual.**

Para melhor entendimento da situação apresentada, e estendendo a análise para os exercícios anteriores, observa-se uma inversão no cenário fiscal, pois o pequeno déficit orçamentário apurado no exercício em apreço foi precedido de superávits seguidos desde 2020. Pondero, contudo, que uma análise comparativa entre as receitas arrecadas e as despesas empenhadas, combinada com resultado orçamentário, encontra certas limitações no exercício em análise, dada as adequações contábeis efetuadas pelo Estado, conforme explicações da DCG transcritas na sequência (fls. 238 – evento 59.2):

Em decorrência da adequação, por parte do Estado, dos demonstrativos da execução orçamentária que trouxe na composição das receitas o valor líquido excluindo as deduções do Fundeb (inclusão de conta redutora) e da alteração do procedimento contábil do registro dos repasses financeiros para cobertura da insuficiência financeira (o registro passou a ser de forma extraorçamentária), evidencia-se que as tabelas comparativas com os anos anteriores somente serão apresentadas nos casos em que as novas metodologias de apuração de receita e despesa não interferirem nos respectivos registros orçamentários.

Feita esta ponderação, de um modo geral, observa-se que apesar de deficitário, o resultado apresenta um quadro que se aproxima do equilíbrio orçamentário, uma vez que referido déficit representou apenas 0,51% da receita arrecada, bem como apenas 0,69% ou o equivalente a 2,5 dias¹³ da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício (R\$ 229,66 bilhões), de modo que entendemos relevável o resultado, considerando o entendimento jurisprudencial desta Corte quando em análise de contas municipais.

¹³ RCL de 2023 = R\$ 229.658.088 mil / 12 meses / 30 dias = R\$ 637.989 mil, referente a 2,5 dias de arrecadação.



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



Contudo, em razão desse quadro, **nos parece necessário alertar a Administração, para adoção de medidas, a fim de garantir o alcance e permanência do equilíbrio fiscal (receitas x despesas), conforme preconizado no § 1º, artigo 1º da LRF¹⁴, tendo em vista que déficits orçamentários, além de possivelmente configurar deficiências no planejamento e na gestão orçamentária, são temerários no médio/longo prazo, por ter efeito corrosivo nas contas, especialmente no saldo financeiro, como de fato ocorreu no exercício em tablado.**

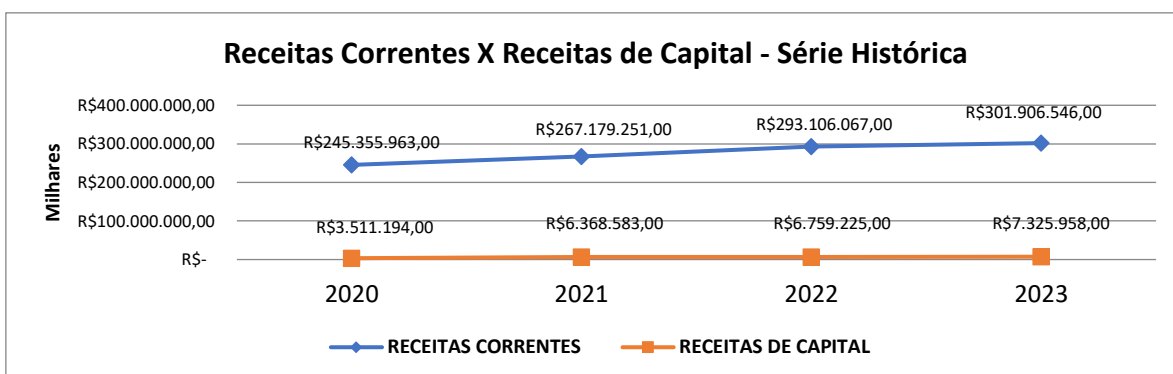
Pela ótica da execução da receita, conforme já obtemperado, nota-se que além de ter apresentado superávit de arrecadação de aproximadamente R\$ 9,33 bilhões frente à previsão na LOA, também experimentou, em termos absolutos, uma expansão de aproximadamente R\$ 10 bilhões em relação a 2022 (exceto intra e atualizado pelo IPCA), com destaque para as receitas de capital, cuja variação positiva foi de 8,38% (exceto intra e atualizado pelo IPCA), em relação ao observado no exercício anterior.

O cenário de expansão de receitas de um modo geral, possivelmente também ainda decorre de impacto da situação atípica dos exercícios anteriores, especialmente de 2020, em virtude das consequências econômicas negativas advindas da pandemia de Covid-19 naquele exercício, e consequente retomada em 2021, cujos efeitos tem se refletidos na arrecadação dos exercícios seguintes.

¹⁴ § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



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



Obs. (1): Receitas excluindo valores referentes ao Fundeb e Cobertura de Insuficiência Financeira.
Obs. (2): atualização pelo IPCA. Índices: 2020=1,218082; 2021=1,106733; 2022=1,046211; 2023=1,00.

Fonte: Dados extraído da Tabela às Fls. 243 – Relatório DCG – Evento 59.2.

A expansão também se fez sentir nas receitas correntes, que considerado a variação do IPCA, equivaleu a um aumento de 3,0% (exceto intra), e sem a atualização alcançou 7,76%, com destaque para as maiores arrecadações oriundas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, e transferências correntes, 69,86% e 14,21%, do total, respectivamente.

Colocando os números no cenário econômico do Estado, observamos que o Estado de São Paulo experimentou crescimento do PIB na ordem de 0,8% em 2023¹⁵, em relação a 2022, percentual que indica aparente desaceleração na recuperação pós pandemia, tendo em mira que, mesmo positivo, o resultado fechou abaixo do apurado em 2022 (2,8% em relação a 2021¹⁶).

A propósito, o resultado positivo do Estado se alinha, ainda que em proporção menor, aos números nacionais, cuja variação, de acordo com os dados do IBGE¹⁷, correspondeu a uma expansão do PIB de 2,9%, em relação ao exercício anterior. Em valores absolutos, o PIB estadual encerrou o exercício em aproximadamente R\$ 3,22 trilhões, sendo composto de 15,32% de impostos líquidos de subsídios e 84,68% em valor adicionado (VA), dentro do qual estão englobados ainda os setores da agropecuária (1,88%), indústria (17,98%) e

¹⁵ Disponível em: <https://pib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2024/02/PIB-sao-paulo-trimestral-creceu-quarto-trimestre-2023.pdf>. Acesso em: 10/05/2024.

¹⁶ Disponível em: <https://pib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2023/02/PIB-sao-paulo-trimestral-retraiu-trimestre-encerrado-dezembro.pdf>. Acesso em: 10/05/2024.

¹⁷ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 10/05/2024.



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



serviços (64,82%), conforme bem detalhado em tabela elucidativa da Fundação SEADE.

Valor Adicionado, segundo setores de atividade, Impostos Líquidos de Subsídios e Produto Interno Bruto
Estado de São Paulo - 4º trim.2022 - 4º trim.2023, em R\$ milhões

	2022		2023				
	4º trim.	Total	1º trim.	2º trim.	3º trim.	4º trim.	Total
PIB	804.789	3.100.366	760.708	789.907	821.262	846.513	3.218.389
Impostos Líquidos de Subsídios	125.466	505.720	114.643	120.085	125.415	132.813	492.956
Valor Adicionado	679.323	2.594.646	646.065	669.822	695.847	713.699	2.725.434
Agropecuária	10.598	55.574	12.948	15.765	20.464	11.219	60.397
Indústria	147.610	600.119	133.667	145.105	155.713	144.271	578.755
Serviços	521.115	1.938.954	499.450	508.953	519.670	558.210	2.086.282

Fonte: Dados Fundação SEADE¹⁸

Sob a perspectiva setorial, observa-se retração de 3,56% na Indústria, ao passo que nos setores de agropecuária e serviços, observou-se expansão de 8,68% e 7,60%, respectivamente¹⁹, quando comparado ao exercício anterior.

Nota-se que a recuperação econômica que vem sendo observada desde 2021, traduzida na expansão do PIB em 2021, 2022 e 2023, ainda que no último exercício em menor escala, também se refletiu em aumento de receitas para os cofres estaduais, cujo movimento, conforme já obtemperado, correspondeu a um crescimento de cerca de R\$ 10 bilhões em relação a 2022 (exceto intra e atualizado pelo IPCA).

Nesse contexto, necessário registrar que as receitas correntes alcançaram em 2023, o montante de R\$ 301,9 bilhões (exceto intra), e considerando a atualização pelo IPCA, observa-se um acréscimo de 3,00%, em relação ao exercício anterior.

Destaque para a receita tributária, cujo valor em 2023 foi de R\$ 222,38 bilhões, e sendo responsável sozinha por 69,86% das Receitas Correntes (com intra). Nesse particular, constatamos que os itens mais

¹⁸ Disponível em: <https://piib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2024/02/PIB-sao-paulo-trimestral-creceu-quarto-trimestre-2023.pdf>. Acesso em: /05/2024.

¹⁹ Disponível em: <https://piib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2024/02/PIB-sao-paulo-trimestral-creceu-quarto-trimestre-2023.pdf>. Acesso em: 10/05/2024.



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



significativos nas Receitas Tributárias, refere-se à arrecadação de ICMS (R\$ 166.415.088 mil) e IPVA (R\$ 25.435.785 mil).

O cenário ganha relevo ainda maior, quando se analisado sob a ótica da renúncia de receitas, dado que a LDO estimou a renúncia de ICMS no exercício em comento, em aproximadamente a R\$ 81,37 bilhões (fls. 40 - Anexo I – Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais – LDO 2023 - Lei nº 17.555/2022). Entende-se, pois, a necessidade de esclarecimento de todas as informações que amparam a matéria, haja vista que numa análise superficial os impactos nos resultados orçamentário/financeiro do Estado são extremamente consideráveis.

A propósito, assim como já observado na LDO referente ao exercício anterior – 2022 (Lei nº 17.387/2021), também para este se observa que à demonstração da renúncia de receitas realizada no Anexo de Metas Fiscais, cujas informações além de se apresentarem mais detalhadas que nos exercícios anteriores a 2021, culminaram em uma elevação bastante considerável em relação à estimativa da renúncia de receitas quando comparada a estimativa trienal de 2022, onde se previu renúncia de ICMS em aproximadamente R\$ 64,79 bilhões para 2023. A situação merece atenção especial, dada à necessidade de rigor e transparência na demonstração de tais valores, conforme preconizado na legislação de regência.

Em relação às demais receitas correntes, oportuno ressaltar as Transferências Correntes, cujo montante somou R\$ 45.219.369 mil, correspondente a 13,84% do total da Receita Consolidada (com intra), sendo compostas, majoritariamente, por Transferências de Outras Instituições Públicas, que correspondem a 53,58% das Transferências Correntes no exercício; a redução das receitas de transferências de royalties petróleo de 35,82% (valores nominais) quando comparado ao exercício anterior, colimando no valor de R\$ 2.519.460.452; e a variação positiva de 0,25% na rubrica Outras Receitas Correntes (com intra), com aumento em valores nominais de R\$ 16.650 mil de 2022 para 2023.

No âmbito da rubrica Outras Receitas Correntes, a DCG destaca a questão das multas de trânsito, relatando que o valor total das receitas



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



arrecadadas em 2023 foi de R\$ 431.442 mil, ao passo que a despesa empenhada do Detran-SP foi de R\$ 326.203 mil com os recursos da fonte 175220006 – MULTAS DE TRÂNSITO, registrados na Ação 49910000 - EDUCAÇÃO E FISCALIZAÇÃO PARA O TRÂNSITO (R\$ 160.467 mil), Ação 4993000 – POLÍCIA OSTENSIVA E PREVENTIVA (R\$ 64.796 mil) e Ação 62700000 – APOIO TEC.FINAN.AOS MUNICIPIOS PARA AÇOES SEG (R\$ 100.940 mil). Assim, a instrução constatou que o montante de R\$ 105.239 mil não foi aplicado no exercício de 2023 e não houve diferimentos de receitas, de modo que **nos alinhamos à recomendação proposta pela DCG, para que as Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis apresentem, de forma detalhada, demonstrativo contendo as receitas de multas de trânsito, despesas vinculadas do exercício liquidadas e inscritas em restos a pagar, pagamento de despesas de exercícios anteriores e o saldo remanescente de exercícios anteriores não aplicados e as necessárias justificativas.**

No tocante às receitas de capital, nota-se uma variação positiva de 8,38%, em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 6.759.225 mil, em 2022, para R\$ 7.325.958 (exceto intra e atualização pelo IPCA), em 2023.

Nesse cenário, destaca-se o aumento de R\$ 442.783 mil, nas operações de crédito, que passaram de R\$ 3.029.460 mil, em 2022, para R\$ 3.472.243 mil, em 2023. Por outro lado, se observa uma redução de 53,16% na alienação de bens móveis e imóveis do Estado.

Ainda no âmbito das receitas, milita a favor das contas estaduais, a ausência de apontamentos no relatório de instrução, quanto à condução estadual dos recursos atrelados a Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios – DREM, cujo valor total alcançou no exercício em análise o montante de R\$ 1.292.105 mil, tendo sido liquidado no exercício, o montante R\$ 1.129.599 mil.

Quanto ao diferimento de receitas, que consiste em transferir para o exercício seguinte receitas não compromissadas no exercício corrente, oportuno recordar que o referido procedimento, por não estar previsto no MCASP, foi objeto de recomendações anteriores para que não mais se



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



realizasse, devendo os saldos eventualmente existentes, retornarem à alínea de receita originária, objeto de sua vinculação.

Sobre o assunto, a instrução observou que desde 2018 a Administração não realizou mais o procedimento, concluindo que de modo geral, o saldo de estoque de diferimento vem diminuindo a cada ano, e que o saldo de estoque de diferimento existente em 2022 era de R\$ 419.400 mil, ao passo que em 2023 foi reduzido para R\$ 250.929 mil, portanto, com retorno no exercício de R\$ 168.471 mil. **Assim, nos perfilamos à proposta de recomendação da DCG para que o governo estadual justifique o motivo pelo qual este recurso (R\$ 250.929 mil) ainda consta no estoque de diferimento da receita, sendo que parcela relevante é representada pela fonte “188040003 – Garantia PPP – rodovia dos Tamoios – Artesp”, o que significa que Estes saldos em estoque de Receita Diferida não foram devidamente contabilizados em rubrica de receita própria, o que deve ocorrer com a maior brevidade.**

A DCG também procedeu a minuciosa análise na contabilização das receitas, mais especificamente sobre a sistemática da conta de controle de arrecadação do ICMS e IPVA movimentadas pelas UGs 200122 e 200001, identificando, por consequência, a existência de um lapso temporal maior que uma semana entre as receitas que tiveram ingresso na conta única do Estado e seu efetivo detalhamento para registros das receitas orçamentárias, de modo que foi possível elencar uma série de diferenças entre arrecadação x contabilização, as quais foram devidamente entabuladas pela equipe de fiscalização, que destacou a necessidade de especial atenção para as discrepâncias significativas no ICMS nos meses de abril e novembro de 2023 (R\$ 32,41 milhões e R\$ 358,64 milhões respectivamente), e IPVA no mês de novembro/2023 (R\$ 67,10 milhões), que estão pendentes de verificação, para posterior reconhecimento da receita.

Em face do exposto, reforçamos proposta de recomendação da DCG para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento prime por reduzir ao máximo o intervalo temporal entre a arrecadação e o reconhecimento contábil da receita, de modo que eventuais diferenças devem ser



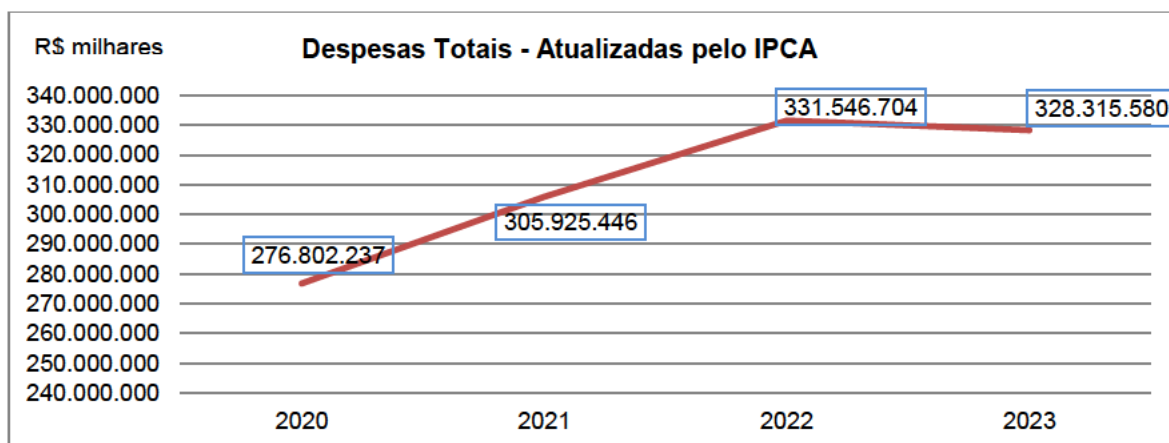
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Assessoria Técnico-Jurídica



monitoradas e objeto de conciliação e justificativas, uma vez que da forma como ocorreu em 2023, a receita está reconhecida a menor em, pelo menos, R\$ 67 milhões (IPVA) e R\$ 391 milhões (ICMS).

Seguindo, e no intuito de elucidar de modo mais abrangente a execução orçamentária da despesa, passamos a analisar os dados da série histórica, por avaliarmos que o impacto decorrente é elemento essencial para verificação do alcance das metas e objetivos no atendimento ao interesse público, objetivo maior de todo esforço do Executivo.

Nesse compasso, diferente do observado no exercício anterior, em que o Executivo aumentou consideravelmente a realização de despesas totais (com intraorçamentárias), neste exercício observa-se discreta redução, equivalente a um decréscimo 0,97%, conforme se depreende do gráfico a seguir:



Obs. (2): No ano de 2020, 2021 e 2022 foram excluídos do grupo de despesa 31 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (intra) o valor de R\$ 22.863.982, R\$ 12.518.891 e R\$ 19.816.252,85, respectivamente, referente à 319113 – Obrigações Patronais (Contribuição para Insuficiência Financeira).

Obs. (3): No grupo 33 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES (exceto intra) foram excluídos a despesa 33904117 – Contribuições ao Fundeb, cujos valores de R\$ 8.349.785 mil, R\$ 10.292.971 mil e R\$ 10.600.908 mil se referem aos anos de 2020, 2021, 2022 respectivamente

Fonte: Gráfico às Fls. 264 – Relatório DCG – Evento 59.2

Sobre as despesas, observa-se a predominância de “Outras Despesas Correntes” e “Despesas com Pessoal e Encargos Sociais”, cujas participações somam respectivamente, de 43,81% (R\$ 143.818.772) e 42,08% (R\$ 138.153.239) no total das despesas do exercício.

DESPESA TOTAL (inclui intraorçamentárias)	2023	AV%
---	------	-----



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



3 - DESPESAS CORRENTES	295.970.205	90,15%
31 - PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	138.153.239	42,08%
32 - JUROS E ENCARGOS DA DIVIDA	13.998.194	4,26%
33 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	143.818.772	43,81%
4 - DESPESAS DE CAPITAL	32.345.375	9,85%
44 - INVESTIMENTOS	17.069.742	5,20%
45 - INVERSOES FINANCEIRAS	4.947.124	1,51%
46 - AMORTIZACAO DE DIVIDA	10.328.509	3,15%
Total Geral	328.315.580	100,00%

Fonte: Tabela às Fls. 264 – Relatório DCG – Evento 59.2.

Sob a ótica das despesas por função, destaca-se “Encargos Especiais”, cuja participação representou 31,05% em 2023, sendo os valores mais representativos na referida função: Outras Transferências (63,37%), seguido do serviço da dívida interna (20,13%).

No âmbito das despesas correntes, observa-se uma variação nominal de 6,43%, considerando as intraorçamentárias. Nesse particular, constata-se que as despesas com pessoal e encargos sociais apresentaram oscilações significativas, tendo em vista o aumento de 9,87% em relação ao exercício anterior, passando de aproximadamente R\$ 112 bilhões, para R\$ 123 bilhões (exceto intra). Ressalta-se que os maiores valores pertencem à Secretaria de Gestão e Governo Digital (37,98%); Secretaria da Educação (16,42%); Secretaria da Segurança Pública (9,0%); Tribunal de Justiça (8,93%); e Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (8,54%). Nesse contexto, destaca-se que na Secretaria de Gestão e Governo Digital, a Unidade Orçamentária 53057 – São Paulo Previdência - SPPREV foi responsável pela maior parte do gasto, em razão do pagamento de benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas, totalizando R\$ 51.663.449 mil em 2023.

Comportamento parecido se observa na rubrica “outras despesas correntes”, cujo saldo experimentou uma expansão de 2,17%, alcançando o montante de 143.818.772 mil em 2023, sendo que, por modalidade de despesa, os maiores gastos foram destinados à Transferências a Municípios (46,31%) e Aplicações Diretas (38,62%).



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



Paralelamente, nota-se uma considerável elevação na rubrica “juros e encargos da dívida”, cuja variação positiva representou 16,30 % em relação ao exercício anterior, passando de aproximadamente R\$ 11,9 bilhões em 2022, para R\$ 13,9 bilhões em 2023 (exceto intra).

Por outro lado, as despesas com propaganda e publicidade, considerada a atualização pelo IPCA, passou de R\$ 255.311 mil, em 2022, para R\$ 236.612 mil, em 2023, o que representa uma redução de 7,32%.

Pelo prisma das despesas de capital, de um modo geral observa-se uma variação negativa de 16,65%, em relação ao exercício anterior, e em valores atualizados pelo IPCA, verifica-se uma variação negativa de 20,33%, no mesmo período. Nesse quadro, considerando-se a atualização pelo IPCA, destaca-se a forte retração de 35,26% do montante destinado aos investimentos, cujo montante representa o maior gasto das despesas de capital (52,77% do total), vez que nos exercícios de 2023, o valor ficou em R\$ 17,06 bilhões (atualização pelo IPCA), ao passo que em 2022, o valor foi de aproximadamente R\$ 26 bilhões.

Ainda sobre os investimentos, o programa mais representativo foi o 1606 – Melhorias da Malha Rodoviária, com um montante de R\$ 5.431.231 mil, 31,82%, sendo verificado, contudo, uma redução de recursos de 33,85%, em relação ao exercício anterior.

Também se destacam as fortes reduções em relação a 2022 nos seguintes Programas: 0815 - Gestão Institucional da Secretaria da Educação (-61,65%), 1818 - Modernização da Segurança Pública (-41,53%), 2928 - Desenvolvimento Regional Integrado - Cidades Inteligentes (-83,25%), 3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte Sobre Trilhos - Pitu em Marcha (-33,96%), e 5002 - Estruturação e Promoção Turística do Estado de São Paulo (-27,19%).

No exercício em apreço, considerando os valores absolutos, também se destacam os programas “0000 – Encargos Gerais” no valor de R\$ 3.038.012 mil e “1611 – Transposição Rodo-Ferrovária da RMSP” de 1.427.679 mil.



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



Sob essa perspectiva, é possível verificar que o Estado está direcionando seus recursos para pagamento das despesas correntes, como despesas com pessoal e encargos, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, etc, em detrimento de investimentos, como a aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, dentre outros.

A questão assume importante relevo, vez que o Executivo se encontra frente a seguinte dicotomia: por um lado a necessidade de contratação de servidores, e conseqüente aumento de despesas correntes; e por outro, também pelo necessário aumento de investimentos em áreas de pouco interesse do capital privado, como habitação, saneamento, transporte, escolas, hospitais, dentre tantos outros, com impacto direto nas camadas sociais mais necessitadas.

Entendemos, por óbvio, que a escolha e oportunidade do quanto, e para onde serão direcionados os recursos públicos, repousa na discricionariedade conferida por lei ao administrador público para que, nos limites nela previstos e com certa parcela de liberdade, adote, o plano orçamentário/financeiro mais adequado a satisfazer o interesse público. No entanto, nos permitimos sugerir que a Administração reflita sobre a situação fiscal do Estado, buscando soluções, nos limites da legislação, para o aumento de fontes de recursos, combinado com a eficiência do gasto. Nesse particular, a título de exemplo, destacamos a necessidade de aprimoramento das PPPs, embasadas nos estudos e projetos preconizados na legislação de regência, que ao que consta, mostram-se uma alternativa interessante na atração do capital privado em benefício público, e a verificação do expressivo valor direcionado a renúncia de receitas, conforme informado pela instrução.

Movimento contrário foi observado nas inversões financeiras, que experimentaram variação nominal positiva de 17,33% em relação a 2022, fruto especialmente do aumento dos Programas de Gestão de Concessões e Parcerias – Regiões Metropolitanas/SP – Pitu Parcerias (aumento de 42,07%), e aportes relacionados à participação societária, cujo montante aplicado em



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



2023, foi 10,46% maior do que em 2022, representando 73,24% das inversões no período.

A amortização da dívida, por sua vez, que representou 31,93% das despesas de capital, também apresentou crescimento em relação ao verificado no exercício anterior, oscilando positivamente apenas 3,20% no período (exceto intra e atualizada pelo IPCA).

De outro norte, em cumprimento ao Comunicado SDG nº 05/2024 que dispõe sobre a fiscalização das transferências especiais do artigo 166-A, I da CF/88 (Emendas Pix), a DCG procedeu a análise da matéria, relatando que o Estado de São Paulo no exercício de 2023 obteve receita de transferências da União no total de R\$ 15.204 mil registrados nos Órgãos da Secretaria da Segurança Pública, Secretaria da Fazenda e Planejamento e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Nesse particular, informa que dentre os valores empenhados de R\$ 3.435 mil (Secretaria da Segurança Pública e Secretaria de Desenvolvimento Urbano), foram liquidados e pagos R\$ 268 mil da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, ao passo que os recursos recebidos pelo Tesouro do Estado, pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, ainda não foram objeto de despesa.

Ainda sobre a execução orçamentária, oportuno recordar que, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais²⁰, elaborado pela STN (13ª Edição – válido a partir do exercício financeiro de 2023), para elaboração do Anexo de Metas fiscais da LDO, preconizado na LRF, especificamente o Demonstrativo 1 -Metas Anuais, o PIB real (crescimento % anual), em conjunto com a taxa real de juro implícito sobre a dívida líquida do Governo (média % anual), a Inflação Média (% anual) projetada com base em índice oficial de inflação e o Câmbio (R\$/US\$ – Final do Ano), Projeção do PIB do ente (se houver) – R\$ milhares, compõe em conjunto o rol de variáveis econômicas, cuja ponderação baliza o processo de planejamento de metas de acordo com a política fiscal do ente.

²⁰ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:20083. Acesso em 10/05/2024.



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



Sendo assim, em análise comparativa das referidas variáveis, nota-se que o IPCA/IBGE apurado em 2022 de 4,62%²¹, distanciou-se um pouco da estimativa apontada na LDO de 3,80%²², ao passo que o Produto Estadual encerrou o exercício em 0,8%²³, situando-se abaixo, portanto, da estimativa de 1,30%. Por outro lado, a Taxa de Câmbio apurada ao final de 2022 alcançou R\$ 4,84²⁴, enquanto a projetada foi de R\$ 5,40; e a Taxa Selic, cuja projeção foi de 9,00%, em verdade encerrou o exercício em 11,75%²⁵.

O descompasso entre a previsão e o efetivamente realizado, somadas a outros elementos da conjuntura econômica, certamente influenciaram a execução orçamentária e financeira do Estado, com efeito nos resultados.

Feitas essas considerações, observamos que embora a execução orçamentária, sob o aspecto do montante arrecadado e gasto, tenha experimentado variação importante em relação à previsão inicial (LOA), o resultado fiscal permaneceu relativamente equilibrado, com apuração de pequeno déficit correspondente 0,51%. Nesse particular, nota-se que a despesa ficou 2,08%²⁶ abaixo do inicialmente previsto (sem alterações), ao passo que a receita arrecadada encerrou 2,58%²⁷ menor do que o previsto.

No tocante às alterações orçamentárias, destaca o órgão técnico que a autorização genérica para a realização de transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante abertura de créditos adicionais, em até 15% da despesa fixada, foi introduzida a partir da LDO de 2021, atendendo, portanto, às recomendações efetuadas por esta Corte, quando da análise das contas dos exercícios de 2019 e 2020. Para o exercício em apreço a LDO-2023, referida

²¹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas>. Acesso em 10/05/2024.

²² Anexo I – Metas Fiscais – Metas e Projeções Fiscais (pág. 31) – LDO 2023 - Lei nº 17.555/2022.

²³ Disponível em: <https://piib.seade.gov.br/wp-content/uploads/sites/10/2024/02/PIB-sao-paulo-trimestral-creceu-quarto-trimestre-2023.pdf>. Acesso em: 10/05/2024.

²⁴ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/detalhamentoGrafico/graficosestatisticas/cambio>. Acesso em: 10/05/2024.

²⁵ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/detalhamentoGrafico/graficosestatisticas/metaselic>. Acesso em 10/05/2024.

²⁶ Diferença = Despesa Realizada (R\$ 310.805.537 mil) / Despesa Prevista (R\$ 317.408.397 mil) = -2,08%

²⁷ Diferença = Receita Realizada (R\$ 309.232.504 mil) / Receita Prevista (R\$ 317.408.397 mil) = -2,58%



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



autorização se deu por meio do seu artigo 13, conforme obtemperado no início desta manifestação.

Quanto à execução, a instrução informa que no exercício em tablado foram publicados 357 decretos de alteração orçamentária do Poder Executivo que totalizam R\$ 66,12 bilhões em suplementações orçamentárias, aproximadamente 21,53% do total da despesa fixada²⁸. Ressalta que em relação ao limite de 17% da despesa total fixada definido pelo artigo 9º da LOA-2023, conforme a tabela de Margem Orçamentária²⁹, foram utilizados R\$ 4,33 bilhões, que representa 1,41% do total da despesa fixada de R\$ 307,06 bilhões.

Por outro lado, o órgão técnico chama a atenção da Administração Estadual quanto à recomendação apresentada pelo Ministério Público de Contas em Parecer das Contas do Governador de 2021³⁰, para o não desvirtuamento das peças orçamentárias com a utilização excessiva de créditos adicionais suplementares, o que endossamos.

Nesse contexto, a fiscalização observa que do total de créditos suplementares registrados em 2023, R\$ 14,55 bilhões são decorrentes de transferências, remanejamentos e transposições, instrumentos esses que representam repriorização de ações governamentais. Contudo, consoante bem pontuado por DCG, oportuno ressaltar que apesar de não ultrapassarem o limite de 15% definido pelo art. 13 da LDO-2023, podem impactar na execução das políticas públicas da forma como aprovadas na LOA. **Sobre o assunto, a instrução ainda cita recomendação exarada no Parecer de 2022, a qual também nos reportamos, para que nas alterações orçamentárias que representam transposições, remanejamentos ou transferências, em cada Decreto estadual pertinente, faça a administração constar as devidas justificativas para redução de recursos de uma política pública e suplementação em outra.**

²⁸ Decreto nº 67.446, de 13 de janeiro de 2023 atualizou dotações em conformidade aos artigos 12 e 13 da Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022, que orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2023, de R\$ 317,41 bilhões para R\$ 307,06 bilhões.

²⁹ TC-007732.989.23-1 evento 70.8 referência Margem Orçamentária.

³⁰ Parecer do Ministério Público de Contas - TC-004345.989.21-4, evento 94.1.



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



De modo mais detalhado, e pela perspectiva da redução, a DCG elaborou um *ranking* dos programas orçamentários que mais sofreram modificações no exercício, destacando-se os Programas 1819 – Proteção e Defesa ao Cidadão da Secretaria da Segurança Pública e 9999 – Reserva de Contingência que sofreram 100% de redução de recursos, nos valores de R\$ 9.946.092 mil e 65.971 mil, respectivamente, bem como identificou outros Programas que tiveram redução de recursos da dotação inicial fixada pela LOA, em média, em 73,14% (R\$ 29,5 bilhões).

Pela ótica da suplementação de recursos, os maiores contemplados em relação à previsão inicial, em termos relativos, foram: Programa 1729 – Atenção ao Adolescente/Jovem em Cumprimento de Medida Socioeducativa e Cautelar com 5.458.600% (R\$ 545.860) de aumento de recursos, e Programa 3520 – Qualificação do Apoio a Gestão Municipal³¹ com 3.312,83% de aumento de recursos comparativamente à previsão inicial na Lei Orçamentária. Em média, observou-se uma suplementação de 124% (R\$ 2,36 bilhões), demonstrando, assim, uma repriorização funcional programática.

A instrução também elenca os Programas que foram “esvaziados”, como: Proteção e Defesa ao Cidadão; Gestão Institucional da Secretaria da Educação; Bolsa do Povo; e Modernização da Segurança Pública, os quais totalizam R\$ 29.284.137 mil. Por outro lado, aponta que foram priorizados os seguintes programas: Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Estadual; Transferências Financeiras; Encargos Gerais; e Atendimento Integrado e Regionalizado no SUS no Estado de São Paulo, os quais totalizaram R\$ 18.188.948 mil.

Face ao exposto, endossamos recomendações propostas por DCG para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento desenvolva controle capaz e suficiente para identificação da destinação de cada um dos recursos que foram reduzidos de seus programas originais e respectivas justificativas para priorização de uma política pública em detrimento de outra.

³¹ Secretaria de Desenvolvimento Social.



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

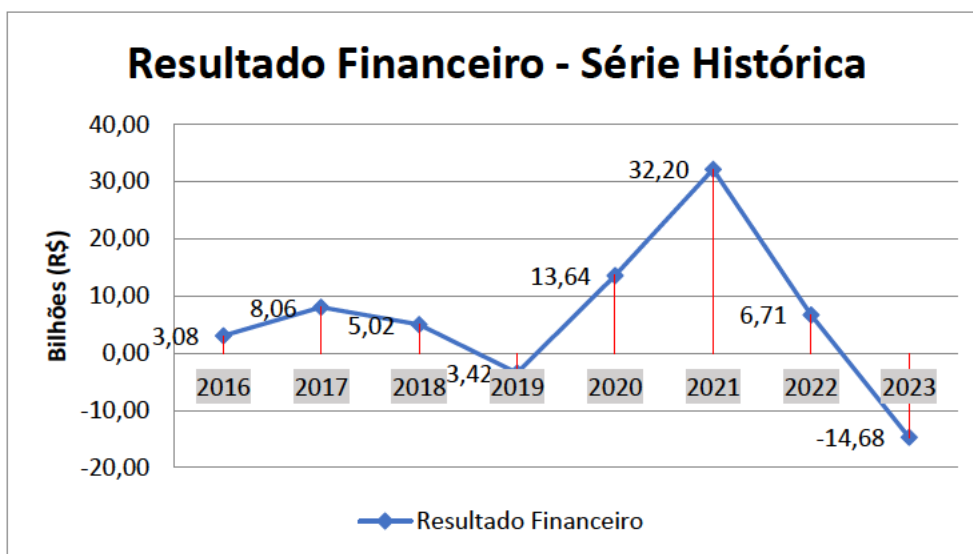


E também para que o planejamento do orçamento seja respeitado a fim de que se reduza a quantidade de modificações orçamentárias durante o ano. A execução do planejamento orçamentário estadual, em conformidade com as prioridades definidas conjuntamente entre os Poderes e com a participação popular, é condição de cumprimento do dever legal e transparência dos administradores públicos.

Pela perspectiva do **Balço Financeiro (BF)**, e na esteira das informações apresentadas no relatório de fiscalização, ao qual nos reportamos, observa-se que houve relevante queda no Resultado Financeiro, que passou de um superávit de R\$ 6,7 bilhões, em 2022, para um **resultado financeiro deficitário de R\$ 14,7 bilhões** em 2023.

Desmembrando os dados, nota-se que o resultado financeiro é decorrente da soma das transferências financeiras recebidas (R\$ 19.307 milhões), dos recebimentos orçamentários (R\$ 30.916 milhões), do resultado orçamentário apurado no exercício, que foi negativo (-R\$ 1.573.033 milhões), em contrapartida da dedução dos pagamentos extraorçamentários (R\$ 53.236 milhões), e transferências financeiras concedidas (R\$ 10.096 milhões).

O expressivo déficit financeiro apurado chama ainda mais atenção quando analisado sob a perspectiva temporal, que pode ser observado quando comparado aos exercícios anteriores (gráfico a seguir), especialmente quanto ao declínio verificado a partir 2021.



Fonte: Relatórios de Fiscalização das Contas do Governador exercícios 2016 (TC-5198.989.16-2)³², 2017 (TC-3546.989.17-9)³³, 2018 (TC-6453.989.18-8)³⁴, 2019 (TC-2347.989.19-6)³⁵, 2020 (TC-5866.989.20-5)³⁶, 2021 (TC-4345.989.21-4)³⁷, 2022 (TC-5128.989.22-5)³⁸ e 2023 (TC-52.72.9893-23)³⁹.

Considerando exclusivamente o saldo de caixa e equivalentes de caixa, o resultado financeiro apresentou uma variação negativa, com redução em relação ao exercício anterior no montante de R\$ 12,36 bilhões. Na mesma direção, e também a impactar negativamente o resultado financeiro consolidado, observou-se no mesmo período, uma variação negativa nos Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, na ordem de R\$ -2,32 bilhões.

Como se observa, o déficit no resultado financeiro também se refletiu negativamente no saldo do disponível, cuja variação representou uma redução de 15,81%, passando de R\$ 92,84 bilhões, em 2022, para um montante de R\$ 78,16 bilhões, no exercício em comento. Nesse cenário, muito embora referido saldo tenha permanecido positivo, demonstrando margem para o amortecimento financeiro do resultado orçamentário deficitário, **novamente propomos alerta à Administração para adoção de medidas a fim de garantir**

³² TC-5198.989.16-2 - Evento 22.

³³ TC-3546.989.17-9 - Evento 30.

³⁴ TC-6453.989.18-8 - Evento 148.

³⁵ TC-2347.989.19-6 - Evento 128.

³⁶ TC-5866.989.20-5 - Evento 411.

³⁷ TC-4345.989.21-4 - Evento 59.

³⁸ TC-5128.989.22-5 - Evento 99.

³⁹ TC-5272.989.23-7 - Evento 59.



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



o equilíbrio e permanência do equilíbrio fiscal (receitas x despesas), conforme preconizado no § 1º, artigo 1º da LRF⁴⁰, tendo em vista seu efeito corrosivo no saldo financeiro, como observado no exercício em apreço.

Sob essa dimensão (Caixa e Equivalentes), nos reportamos também à análise levada a efeito na **Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)**, que, em consonância ao apurado no Balanço Financeiro, nos permite aferir que o fluxo das atividades operacionais contribuiu com o caixa do tesouro em R\$ 16,3 bilhões, ao passo que os fluxos de investimento e financiamento consumiram R\$ 22,5 bilhões e R\$ 6,1 bilhões, respectivamente, resultando em um **fluxo negativo de R\$ 12,36 bilhões**, conforme também obtemperado no Balanço Financeiro.

Resultado este, que demonstra uma inversão ao verificado em 2022, em que foi registrado um resultado positivo, de modo que em relação a geração líquida de caixa daquele exercício, houve uma redução em 2023 no valor total de R\$ 24,47 bilhões (passando de R\$ 12,1 bilhões positiva em 2022 para R\$ 12,36 negativo em 2023), sendo esse declínio impulsionado principalmente pelo fluxo de caixa das atividades operacionais.

Nesse particular, consta as seguintes explicações nas notas explicativas do BGE, para redução expressiva na geração líquida de caixa, as quais entendemos oportuno transcrever:

Quadro 1FC: Quadro 1FC: Houve uma variação de 15,50% (R\$ 50.177.229.050) a menor em 2023 em Receitas Derivadas e Originárias. Em especial, houve uma considerável redução de 12,00% (R\$ (30.326.261.591) nas Receitas Tributária, sendo um dos maiores impactos nos ingressos da DFC, uma diminuição de 49,43% (R\$ 20.229.102.378) nas Receitas Contribuições.

Quadro 2FC: Quanto às Transferências Financeiras, houve aumento de 78,21% (ou R\$ 19.937.982.809) nas transferências correntes recebidas, em especial outras transferências correntes recebidas registrando R\$ 24.574.406.743 (R\$ 381.314.776 em 2022) que sofreram elevação de 6.344,65% (R\$ 19.937.982.809) em relação a 2022, decorrente da mudança de movimentação dos recursos financeiros referentes a cobertura do déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência que passou a ser executado por intermédio de

⁴⁰ § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assessoria Técnico-Jurídica



repassa financeiro e não mais pela execução do orçamento. Houve também uma grande diminuição nos desembolsos com transferências concedidas, em especial com transferências intragovernamentais, de 51,27% (R\$ 18.005.501.329) reflexo de contrapartida da mudança de procedimento em relação a cobertura de déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência que passa a figurar a partir de 2023 como repasse financeiro.

Quadro 3FC: O desembolso com despesa de pessoal sofreu um ligeiro aumento de 5,00% (R\$ 8.609.226.653). Apesar de pequeno aumento percentual, por se tratar de uma despesa de volume expressivo, pequenas variações relativas podem representar, em valor absoluto, impactos relevantes no fluxo de caixa.

As áreas que mais impactaram os desembolsos deste grupo de gastos foram a Educação, com uma elevação de 16,81% (R\$ 7.797.985.946), e os Encargos Sociais, com uma elevação de 50,33% (R\$ 4.319.066.163) em relação a 2022.

Quadro 4FC: Houve um aumento de desembolsos com juros e encargos da dívida de 16,30% (R\$ 1.961.433.554), em especial, um aumento de 168,13% (R\$ 879.751.934) nos gastos com juros e correção monetária da Dívida Externa.

O fluxo de caixa líquido das atividades de investimento resultou, em 2023, numa aplicação/consumo de caixa de R\$ 22.511.601.053 e, em 2022, de R\$ 28.369.512.207, apresentando uma redução de R\$ 5.857.911.153 (variação de 20,65%). Este fluxo representa os recursos aplicados com a intenção de contribuir para a geração de benefícios econômicos futuros ou ampliação do potencial de serviços, sendo que a maior parte dessa aplicação se refere à aquisição de ativo não circulante.

O fluxo de caixa das atividades de financiamento, representa o caixa complementar ao das atividades operacionais, sendo útil também na previsão de futuros desembolsos para a amortização das obrigações assumidas pelo Estado. Ficou demonstrado nesse fluxo um desembolso líquido de R\$ 6.139.448.005 em 2023 e de R\$ 5.301.355.563 em 2022, verificando-se uma variação negativa de R\$ (838.092.442) (15,81%) em relação ao ano anterior. Esse aumento no desembolso líquido se deve especialmente à diminuição nos ingressos relativos à Integralização do capital social de empresas dependentes, o qual apresentou uma variação de R\$ (526.797.041) (42,36%).

O déficit líquido de caixa de 2023, no valor total de (12.359.764.432), sofreu significativa diminuição de 202,06% (R\$ 24.470.010.984) em relação a 2022. Apesar do importante crescimento em Transferências recebidas (elevação de R\$ 19.937.982.809), representando 78,21% em relação a 2022, houve aumento expressivo em alguns itens de desembolso, atribuído, especialmente, aos seguintes desembolsos do fluxo de caixa das atividades operacionais: Pessoal e Demais Despesas (aumento de R\$ 8.609.226.653) e Variações Extraorçamentárias (aumento de R\$ 10.657.613.967), este último apresentando uma variação percentual de 153,85%, e também pela redução expressiva no ingresso com Receitas derivadas e originárias do fluxo de caixa das atividades operacionais (variação de R\$ 50.177.229.050) impactando ainda mais no decréscimo líquido de caixa para exercício de 2023. BGE 2023 (p. 239 a 240).



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



Ponderamos, todavia, que uma análise mais detalhada sobre o assunto (Caixa e Equivalentes de Caixa) será efetuada mais adiante nesta manifestação, quando se adentrar a seara patrimonial.

Retornando ao **Balanco Financeiro (BF)**, observa-se que o **saldo financeiro** (Caixa e Equivalentes de Caixa + Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados), após o cômputo do déficit financeiro de R\$ 14,68 bilhões, encerrou o exercício em um montante **positivo de R\$ 78,16 bilhões**, composto de R\$ 69,51 bilhões de caixa e equivalentes de caixa, conforme já obtemperado, e R\$ 8,64 bilhões de depósitos restituíveis e valores vinculados, configurando-se, apesar da retração, em um quadro de equilíbrio financeiro.

No tocante ao **Balanco Patrimonial (BP)**, pode-se aferir que o **Patrimônio Líquido (PL) em 2023 foi de -R\$ 946.219 milhões**, demonstrando uma expressiva piora ao apurado em 2022 (-R\$ 635.537 milhões), e cuja variação negativa representa de 49,00%, no período. Nesse particular, há que se destacar que os Resultados Acumulados, que somaram o montante negativo de R\$ 1.019.328 milhões, resultado muito pior, portanto, ao apurado em 2022 (-R\$ 707.916 milhões), concorreram preponderantemente para a expansão da negatividade verificada no PL.

A propósito, e à luz das informações consolidadas na **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)**, que nesta altura nos reportamos, segundo informações do BGE (fls. 246 – DMPL c/c fls. 222 – notas explicativas da DVP – evento 36.2), a negatividade do PL decorre essencialmente do valor do Passivo Atuarial, que vem sendo registrado desde o exercício de 2016 e, em 2023 soma R\$ 973 bilhões (R\$ 768 bilhões em 2022), variação negativa, portanto de R\$ 205 bilhões, somado a redução do Ativo realizável de Longo Prazo, nos itens relativos a provisão para perdas da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, que somados apresentaram o montante de R\$ 329 bilhões, em 2023 e R\$ 224 bilhões, em 2022, resultando em variação negativa de R\$ 104 bilhões. Assim, a conta de Resultados Acumulados dentro da DMPL, apresentou variação negativa de -R\$ 311,41 bilhões em 2023, sendo composta pela absorção de Ajustes de Exercícios Anteriores (-R\$ 16,69 bilhões)



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



e Resultado do Exercício (-R\$ 294,74 bilhões). Nesse cenário, oportuno recordar que a existência de PL negativo se traduz em passivo a descoberto, situação, a nosso ver, digna de máxima atenção.

Especificamente sobre referido Demonstrativo, a DCG informa que ao analisar a conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital registrado no Balanço consolidado do Estado, foi identificado que ele não está alinhado com os saldos registrados junto à conta de Investimentos do Ativo, dado que o correto, segundo o órgão técnico, seria que os valores fossem exatamente iguais visto que a contrapartida do valor lançado no Ativo – Investimento – seria o PL. Tais inconsistências foram consolidadas na Tabela a seguir:

Teste sobre registro de AFAC

R\$ milhões

Empresas	Balanço Publicado de Cada empresa Controlada	Registrado no Ativo - Investimento	Registrado no PL	Diferença
Fonte da informação	(*1)	(*2)	(*3)	(*1) - (*3)
CDHU	540	875	-	- 540
DESENVOLVE SP	0	1.000	-	-
EMTU	331	308	-	- 331
Total Não Dependentes	871	2.183	0	- 871
DOCAS	292	287	301	9
CPTM	851	1.126	861	10
IPT	14	1	31	18
DERSA			217	217
CETESB			1	1
Total Dependentes	1.157	1.414	1.412	256
Total	2.028	3.597	1.412	- 616

Fontes:

(*1) Publicação do Balanço Patrimonial disponibilizado no site de cada Empresa.

(*2) Divulgado no BGE 2023, p. 170 e 171.

(*3) Divulgado no BGE 2023, p. 243.

Fonte: Tabela às Fls. 237 – Relatório DCG – Evento 59.2.

A par das informações da referida Tabela, como bem pontuado por DCG, percebe-se que os valores registrados no Patrimônio Líquido não



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



correspondem ao registrado na conta de AFAC grupo Ativo – Investimento. Ademais, os valores também não guardam aderência com a realidade, uma vez que, segundo a instrução, deveriam estar registrados na rubrica de AFAC (tanto no Ativo Investimento quanto no PL) os valores correspondentes a R\$ 2 bilhões.

Adentrando ainda mais aos demonstrativos, e considerando os lançamentos que compõe o PL, no âmbito da apuração dos Resultados Acumulados, como o Resultado Patrimonial, consubstanciado na **Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)**, a esta peça contábil neste momento nos remetemos.

Nota-se, que ao revés do observado no exercício anterior, em 2023 as Variações Patrimoniais Aumentativas (R\$ 1.159.575 milhões) foram inferiores em 25% as Variações Patrimoniais Diminutivas (R\$ 1.454.318 milhões), o que, por via de consequência, permitiu ao Estado aferir um expressivo **Resultado Patrimonial negativo em R\$ 294,74 bilhões em 2023** (2022 - resultado positivo em R\$ 34,43 bilhões), o que se traduz na redução do patrimônio do Estado neste valor no exercício analisado.

No bojo desse demonstrativo, observa-se que a Variação Patrimonial Aumentativa referente aos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria é a principal receita do Estado, tendo experimentado um aumento de R\$ 15,63 bilhões em 2023 (R\$ 314.177 milhões), quando comparada a 2022 (R\$ 298.545 milhões), e mesmo com o impacto principalmente do aumento da rubrica “Outras Variações Patrimoniais Aumentativas” na ordem de R\$ 585.378 milhões (2023 – R\$ 639.461 milhões / 2022 – R\$ 54.083 milhões), combinado com o aumento em “Transferências e Delegações Recebidas” na ordem de 44.175 milhões (2023 – R\$ 115.928 milhões / 2022 – R\$ 71.753 milhões), não foram suficientes para compensar o expressivo aumento das Variação Patrimoniais Diminutivas, especialmente em relação as elevações verificadas nas rubricas “Outras Variações Patrimoniais Diminutivas”, na ordem de R\$ 856.224 milhões (2023 – R\$ 893.204 milhões / 2022 – R\$ 36.979 milhões), “Desvalorização de Perda de Ativos e Incorporação de Passivos”, na ordem de R\$ 61.933 milhões (2023 – R\$ 142.345 milhões / 2022 – R\$ 80.412 milhões), e



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



“Transferências e Delegações Concedidas”, na ordem de R\$ 58.801 milhões (2023 – R\$ 191.660 milhões / 2022 – R\$ 132.858 milhões).

Por outro lado, conforme já obtemperado na análise da DMPL, a DCG identificou uma significativa distorção na linha de Resultado Positivo de Participações, relatando que no mês de setembro/2023, a Contadoria do Estado fez uma série de lançamentos a título de “Correção” do valor de Participação Societária que não encontram fundamento na realidade (relativo a ajuste dos investimentos registrados no Estado), ressaltando que tanto a distorção na VPA quanto na VPD decorre de valores relevantes e que distorcem as Demonstrações Financeiras em mais de R\$ 600 bilhões em ambos os casos.

Sobre a inconsistência, a DCG relata que a Contadoria informou que o ponto levantado é pertinente e que os devidos ajustes foram feitos em 2024 visto que o Siafem 2023 já se encontrava fechado para lançamentos e ajustes, de modo que entendemos necessário o acompanhamento do órgão técnico quando da inspeção do próximo exercício, tendo em mira a relevância da matéria em relação a fidedignidade dos Demonstrativos.

Retornando ao exame do Balanço Patrimonial, sobre as **normas contábeis**, a DCG em análise da evolução contábil dos demonstrativos, e buscando verificar a aderência do Estado às determinações emanadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), apurou que no exercício em comento (2023), houve um tímido avanço no processo de adoção das referidas Normas, especialmente quanto ao reconhecimento de bens imóveis, sendo este assunto específico também melhor detalhado mais adiante nesta manifestação, quando da análise dos aspectos atinentes ao Balanço Patrimonial.

Nesse contexto, bem como destacou a DCG, considerando os desafios a serem superados para efetiva adequação à Nova Contabilidade Pública, os quais demandam recursos financeiros e, principalmente, recursos humanos especializados, **reforçamos a recomendação do órgão técnico para que a gestão Estadual dedique especial apoio e atenção às equipes**



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



responsáveis pela adequação e aprimoramento dos aspectos contábeis do Estado, nos termos preconizados nas normas de regência.

Ainda sobre o tema, em acompanhamento do calendário a ser observado pelos entes federativos para a completa adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais, nos termos da Portaria STN nº 548/2015, em conjunto ao planejamento elaborado pela Contadoria Geral do Estado - CGE para adequação de seus processos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, a equipe fiscalizatória constatou as impropriedades elencadas no quadro a seguir:

Procedimentos:	Status:	Prazo/ Dados de:
Registro de variações patrimoniais aumentativas pelo regime de competência : Créditos Tributários, juros e demais encargos dos créditos tributários e dívida ativa;	Implementado	Concluído
Registro de variações patrimoniais diminutivas pelo regime de competência : juros e demais encargos sobre operações de crédito, obrigações com precatórios;	Implementado	Concluído
Créditos a receber não tributários pelo regime de competência ⁴¹	Em andamento	Concluído em 2022
Avaliação do valor realizável líquido dos estoques	Em andamento	Vencido em 2021
Reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis , e custos subsequentes; Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	Vencido em 2019
Reconhecimento inicial e mensuração de ativos de infraestrutura e patrimônio cultural, e custos subsequentes; Revisão periódica de vida útil e valor residual, depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado.	Em andamento, iniciado em 2016	Infraestrutrua 2022 Cultural: (*1)
Reconhecimento e mensuração dos bens móveis	Em andamento, iniciado em 2017	Vencido em 2019
Reconhecimento e mensuração de ativos intangíveis desenvolvidos internamente; revisão periódica da vida útil, valor residual, amortização e redução ao valor recuperável.	Em implementação	Vencido em 2020

⁴¹ BGE 2022, p. 13 dispõe: "Os créditos a receber tributários e parte dos créditos não tributários são reconhecidos quando da ocorrência de seu fato gerador, de acordo com o regime de competência".



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



Mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais pelo regime de competência (13º. Salário, férias etc) ⁴² .	Em implementação	Vencido em 2017
Reconhecimento de fornecedores e contas a pagar por competência ⁴³	Em implementação	Vencido em 2016
Reconhecimento do Passivo Atuarial	Implementado	Concluído
Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes.	Em andamento	Vencido em 2019

Fonte: Portaria STN nº 548/2015, BGE 2022, e dados da fiscalização do exercício de 2023 com adaptações pela fiscalização no item “Reconhecimento e mensuração das provisões, ativos e passivos contingentes”.

(*1) Prazo suspenso pela Portaria STN nº 10.300 de 01/12/2022: suspende o prazo de implantação do procedimento contábil patrimonial de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural. Dispõe ainda que o novo prazo será estabelecido posteriormente em norma específica da Secretaria do Tesouro Nacional após a edição de Norma Contábil específica pelo Conselho Federal de Contabilidade.

Fonte: Rel. de Fiscalização (DCG) às fls. 140 (Evento 59.2)

Por outro lado, e considerando as recomendações desta Corte exarada quando da análise das contas do exercício anterior (TC-5128.989.22-5)⁴⁴, bem como do disposto nas Instruções TCE nº 01/2020, art. 5º, inciso XVII⁴⁵, por meio da Informação nº 27/2023, e pertinente às contas de 2022, a CGE encaminhou novo cronograma com a redefinição de prazos para os procedimentos ainda não implantados relacionados ao Plano e Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, de 2023/2024, definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, o qual em 2023 não foi atualizado. Assim, ao que se extrai do relatório de instrução, o documento enviado em atendimento às

⁴² BGE 2022, p. 17 trata: “O procedimento de mensuração de obrigações pelo regime de competência está sendo implantado de forma gradual”.

⁴³ BGE 2022, p. 17 dispõe: “O procedimento de mensuração de obrigações de acordo com o regime de competência está sendo implantado de forma gradual”.

⁴⁴ “1.1.1 Envide esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos procedimentos e providências necessárias à adoção das regras contábeis convergentes às normas internacionais, conforme padrão contábil vigente no Brasil e determinado pelos órgãos reguladores e normatizadores da contabilidade aplicada ao setor público em especial quanto aos procedimentos que já se encontram com relevante atraso no cronograma: reconhecimento inicial e mensuração de bens imóveis, e reconhecimento e mensuração por competência de obrigações trabalhistas, previdenciárias, assistenciais, fornecedores e demais contas a pagar, além do devido reconhecimento dos passivos contingentes e outras provisões que, apesar de normatizados, ainda não estão devidamente apurados e contabilizados.

2.1 Adoção de normas contábeis. Adote providências para adequação de todos os procedimentos contábeis às Normas Brasileiras de Contabilidade, especialmente no que se refere a: reconhecimento de fornecedores e contas a pagar pelo regime de competência; reconhecimento e mensuração dos bens móveis, imóveis, intangíveis e de infraestrutura; registros periódicos de depreciação e redução ao valor recuperável do imobilizado; e mensuração de obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais por competência;

⁴⁵ Art. 5º A Secretaria da Fazenda e Planejamento deverá inserir, no processo eletrônico relativo ao Balanço Geral do Exercício – Contas do Governador, até o dia 30 (trinta) de abril, a seguinte documentação, assinada digitalmente, relativa ao exercício anterior:

[...]

XVII - cronograma de implantação de normas e procedimentos contábeis ainda não convergidos aos padrões estabelecidos pelo MCASP, conforme normas contábeis vigentes ao final de cada exercício;



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



Instruções 01/2020 refere-se apenas à atualização das áreas de Imobilizado e de Intangíveis, conforme tabela a seguir:

Procedimento	Ações	Prazo
Passivos Contingentes e Provisões: adoção do procedimento contábil, publicação da Instrução CGE e comunicação aos gestores do Estado	- Comunicado CGE 01/2021	04/11/2021
	- Divulgação Política Contábil e Manual Operacional no Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento	Finalizado
	- Reuniões da Contadoria Geral do Estado e Procuradoria Geral do Estado para esclarecimentos aos Gestores do Estado	Finalizado
	- Final de implantação dos procedimentos em Novembro de 2021	Finalizado (*1)
Créditos não Tributários a Receber	Etapa Final de implantação: publicação do Comunicado CGE, divulgação da Política Contábil e do Manual Operacional	Finalizado
Bens Imóveis e Infraestrutura	- Revisar estrutura do plano de contas e roteiros contábeis.	Março/2024
	- Organizar implementação do novo processo junto a Coordenadoria de Patrimônio	Agosto/2024
	- Convocar as unidades do Estado para divulgação e orientação do novo processo.	Novembro/2024
Bens Móveis e Estoques	Processo de integração no Sistema SAM e SIAFEM/SP: dois módulos	
	(i) Estoques e Almoxarifados – implantação da integração nas unidades do Estado	VENCIDO Dezembro/2023
	(ii) Bens Móveis – Implantação da Integração nas Unidades do Estado	VENCIDO Dezembro/2023
Obrigações com benefícios a empregados	Férias e 13º Salário	VENCIDO Agosto/2023
Alterações no Plano de Contas e Roteiros Contábeis para SIAFEM 2024	- Aderência plena a Matriz de Saldos Contábeis	VENCIDO Dezembro/2023
Ativos Intangíveis	Desenvolvimento dos Roteiros Contábeis	abril/2024
	Homologação dos novos procedimentos no ambiente de Desenvolvimento	Maio/2024
	Desenvolvimento do Manual Operacional	Junho/2024
	Divulgação para o Estado	Julho/2024
	Utilização pelas unidades do Estado	dezembro/2024

Fonte: Informação CGE N° 27/2023, de 27/04/2023.

(*1) No BGE 2022, p. 18 consta: "A CGE implementou os procedimentos operacionais relacionados à política de provisão em 2021, com apoio da Procuradoria Geral do Estado."

Fonte: Rel. de Fiscalização (DCG) às fls. 144 (Evento 52.1)



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



Sobre o cronograma, a DCG destaca que muito embora o procedimento quanto ao reconhecimento dos Passivos Contingentes e Provisões tenha sido detalhado como “finalizado”, em verdade houve apenas a publicação do Comunicado CGE nº 01/2021, com a normatização do procedimento, mas ainda não efetivamente implementado. A propósito, aponta a fiscalização que no BGE de 2023 não constam procedimentos, registros, reconhecimento inicial ou mesmo informação quanto à apuração da PGE quanto à classificação dos passivos contingentes da gestão estadual, se de realização possível, provável ou remota, bem como respectivos impactos nas demonstrações contábeis.

A par dessas informações, como dito alhures, e em análise comparativa aos exercícios anteriores, o que se observa é que de fato muito pouco se avançou, remanescendo estruturas de contas a serem implementadas, cujos prazos para a conclusão já se encerraram, um deles inclusive, em 2016, quer dizer, a seis anos do exercício em tablado. A lentidão na adoção das normas contábeis vigentes, como será melhor dimensionado na análise das peças contábeis, impacta a fidedignidade dos demonstrativos.

Face ao exposto, **entendemos que os apontamentos, devem compor o rol de recomendações, conclamando ao gestor, a adoção de medidas céleres que garantam um controle contábil eficiente em respeito ao Princípio da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei 4.320/64), da Transparência Fiscal (artigo 1º, § 2º da LRF), e obediência às demais normas de regência, especialmente aos mandamentos do MCASP, e respectivas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cabendo à fiscalização a continuidade do minucioso acompanhamento que tem realizado.**

Passando para a **análise contábil do Balanço Patrimonial**, de todo exposto pela DCG quanto ao detalhamento das contas que o compõem, bem como aos destaques dados a algumas delas, acompanhamos aquela Diretoria quanto às recomendações e ponderações em seu Relatório, que passamos a analisar na sequência.



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



Inicialmente, consoante já anunciado alhures, a fiscalização da DCG procedeu ao exame concentrado no subgrupo de Caixa e Equivalentes de Caixa da Administração Direta⁴⁶ do Estado de São Paulo, com o objetivo de assegurar a verificação da existência e da precisão dos saldos em contas bancárias e respectivas aplicações financeiras, garantindo a adequada reconciliação desses saldos com os registros contábeis e a análise de transações de relevância significativa.

A análise detalhada da **Conta Única e Fundos de investimento Tesouro Renda Fixa** revelou os seguintes achados:

1) O monitoramento e a conciliação financeira da Conta Única através de planilhas eletrônicas editáveis apresentam riscos significativos devido à possibilidade de manipulação e à falta de controle de alterações e responsáveis, o que pode afetar a integridade das informações. Tal preocupação é agravada pela gestão de aproximadamente R\$ 702 milhões, excluindo os recursos geridos diretamente pelo Tesouro do Estado, que utilizam este processo. Foi constatada uma discrepância de R\$ 12,90 milhões nas conciliações da Conta Única e do Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa no primeiro quadrimestre de 2023, revelando incongruências entre os valores registrados e os efetivamente disponíveis no extrato bancário;

2) Inobservância do cronograma de encerramento do sistema contábil (Siafem) verificada pela manutenção do sistema aberto para modificações por período prolongado;

3) Controle e registros das aplicações financeiras relacionadas à identificação de que a classificação contábil dos recursos mantidos na Conta Única das Demais Unidades Gestoras **não corresponde à sua efetiva natureza financeira, uma vez que esses saldos não se encontram depositados na conta corrente bancária, mas sim investidos em Fundos de Investimentos diversos em poder do Tesouro. Isso resultou na ausência de rateio dos rendimentos**

⁴⁶ Incluindo os Fundos.



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



financeiros, no montante de **95,1 milhões em 2023**, às respectivas Unidades Gestoras detentoras do recurso, inclusive de recursos vinculados aos Fundos Especiais de Despesa, Educação, Saúde, entre outros, o que infringe o princípio da fidedignidade dos registros contábeis e afeta a transparência e integridade da gestão dos recursos públicos;

4) Apropriação dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras, no montante de R\$ 1,55 milhão, por parte do Tesouro do Estado (UG: 200002), dos recursos aplicados por este das demais unidades gestoras registrados na Conta Única e aplicados no Fundo BB RF SD Diferenciad;

5) Apropriação dos rendimentos provenientes das aplicações financeiras **pelo Tesouro do Estado**, no montante de **R\$ 93,55 milhões**, em 2023, dos recursos registrados em Conta Única das demais Unidades Gestoras (UGs);

6) Apropriação dos rendimentos pelo Tesouro do Estado de 2% dos rendimentos oriundos das aplicações realizadas pelas Unidades Gestoras no Fundo de Investimento Tesouro Renda Fixa, alcançando esses o montante de **R\$ 23,8 milhões**, em 2023. Ademais, em média **76% dos rendimentos são oriundos de recursos vinculados à Unidade Gestora titular;**

7) Identificou-se uma falha de controle no gerenciamento das contas bancárias associadas aos diversos CNPJs das Unidades Gestoras, resultante de erros operacionais devido ao cadastramento inadequado dessas unidades no Banco do Brasil. Essa falha acarretou débitos indevidos na Conta Única, totalizando um montante financeiro de R\$ 67,8 milhões.

Prosseguindo, foram avaliadas treze contas bancárias geridas pela Administração Direta do Estado, as quais, conforme registrado no Siafem, apresentaram um saldo de R\$ 1,2 bilhão ao término do exercício de 2023.



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



Contudo, apesar do baixo impacto das diferenças identificadas no contexto do Balanço Patrimonial do ano em questão, ponto importante que implicou em ressalva na análise da DCG é a **ausência de normatização de procedimentos contábeis e de controles internos capazes de evitar que contas contábeis destinadas ao registro de dinheiro público (orçamentário ou não), permaneçam com saldos fictícios, com baixo ou nenhum controle de conciliação com o real saldo disponível em conta bancária.**

Sobre o tema, a equipe fiscalizatória constatou as seguintes impropriedades nas contas bancárias selecionadas, posição de dezembro de 2023:

8) (Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística): A Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística registrou uma significativa **distorção contábil de R\$ 772,86 milhões** em fundos de investimento ligados à sua conta de movimento, proveniente de cobrança sobre o uso de recursos hídricos, arrecadadas pelas bacias e pelo DAEE, e destinadas ao FEHIDRO. **A Desenvolve SP, que administra o FEHIDRO, não utiliza o sistema Siafem nas suas operações, o que resulta na falta de rastreamento dos beneficiários finais nos desembolsos, apresentando uma desconexão entre os registros bancários e contábeis no Sistema Oficial de Contabilidade do Estado.** Essa situação culminou em uma discrepância de R\$ 772,86 milhões, impossibilitando a conciliação bancária. **Ademais, dentre a parcela arrecadada que é registrada no Siafem identificou-se uma incongruência de R\$ 16 milhões entre os valores arrecadados e contabilizados, contrariando o princípio contábil da competência e indicando problemas no registro temporal das transações;**

9) (Secretaria de Esportes): houve uma **subavaliação nos registros contábeis da conta do Banco do Brasil S/A**, sob administração do Programa de Incentivo ao Esporte – PIE. **Esta subavaliação, derivada da não inclusão apropriada e em tempo hábil dos ingressos de recursos, acarretou uma acumulação de saldos e rendimentos na aplicação financeira automática sem o respectivo registro contábil.** Ademais, constatou-se que os



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



lançamentos no Siafem não correspondem aos montantes totais depositados e aplicados no Banco do Brasil, devido a uma metodologia que registra as captações somente no momento dos desembolsos. Essa prática resultou em uma **distorção de R\$ 76,7 milhões entre os saldos aplicados e os contabilizados;**

10) (Tribunal de Justiça – Contas Precatórios): ausência de um mecanismo de contabilização adequado para as aplicações, rendimentos e saídas de recursos destinados ao pagamento de precatórios, que resultaram na superavaliação do ativo no montante de R\$ 851,621 milhões. Essa lacuna nos procedimentos de registro contábil demonstra a necessidade de aprimorar os controles internos para garantir que todas as movimentações financeiras sejam adequadamente registradas e refletidas nas demonstrações financeiras; e

11) (Despesa com Pessoal): revela uma distorção acumulada, contabilizada com um valor inferior, totalizando R\$ 16,5 milhões de reais, na aplicação automática vinculada à conta de movimentação bancária de despesas com pessoal⁴⁷, decorrente da falha nos processos de registro contábil em que apenas uma parte das movimentações financeiras realizadas em conta bancária são registradas no Siafem.

Ademais, a análise complementar realizada sobre os Fundos Especiais de Despesa e os Fundos Especiais de Financiamento e Investimento revelou aspectos críticos que necessitam de atenção imediata para assegurar a precisão e a integridade do Balanço Patrimonial do Estado de São Paulo. Identificaram-se importantes discrepâncias nos registros contábeis e nos saldos bancários, o que exige uma revisão rigorosa e a implementação de controles internos mais eficazes.

Nos Fundos Especiais de Despesa, as divergências levantadas de forma amostral e análise comparativa entre contabilidade e extratos bancários revelam uma superavaliação de R\$ 10,2 milhões de reais, considerando **subavaliação** no montante de **R\$ 25,18 milhões e**

⁴⁷ Banco do Brasil, Agência 1897-X, Conta: 139652-8 (DESPESAS DE P - F DE PAG)



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



superavaliação de R\$ 35,36 milhões, correspondendo a um **impacto de 0,020%** no Subgrupo Caixa e Equivalentes no Balanço Patrimonial da Administração Direta.

Nos Fundos Especiais de Financiamento e Investimentos identificou-se uma **subavaliação** no subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa de **R\$ 1,62 bilhões**, resultando em **3,12% de impacto** no Balanço Patrimonial de 2023, indicando a ausência de integração entre os sistemas de contabilidade dos respectivos fundos e do Estado de São Paulo, que utiliza o Siafem.

Diante das análises e achados apontados durante o exercício financeiro de 2023, é imperativo que sejam implementadas medidas corretivas e aprimoramentos nas práticas de gestão financeira e contábil, a fim de reforçar a governança, melhorar a transparência e restaurar a responsabilidade na administração dos recursos públicos.

Tendo em perspectiva que a fiscalização detalhada expôs lacunas significativas que comprometem a transparência e integridade da gestão dos recursos públicos, evidenciando a urgência de adotar medidas corretivas, nos perfilamos à DCG, nas seguintes propostas de recomendações:

1. Quanto aos registros contábeis:

- a) **Adoção do Regime de Competência:** Assegurar que todos os registros contábeis dos Fundos Especiais de Despesa e de todas as Unidades Gestoras adotem integralmente o regime de competência, de modo que as receitas e despesas sejam reconhecidas no período em que ocorrem, independentemente do recebimento ou pagamento. Isso inclui a necessidade de ajustar os sistemas de informação para capturar e registrar automaticamente as transações no momento de sua ocorrência;
- b) **Aperfeiçoamento dos Processos de Registro Contábil:** implemente procedimentos que assegurem a inclusão tempestiva e adequada de todos os registros financeiros nos sistemas contábeis, garantindo que os ingressos de recursos sejam devidamente registrados no momento de sua ocorrência;



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



- c) **Revisão do Roteiro Contábil:** realize uma revisão detalhada do roteiro contábil utilizado para os registros, com o objetivo de assegurar que os controles sejam efetivamente realizados e refletidos de maneira precisa nos registros contábeis, desde os ingressos financeiros até o respectivo desembolso, incluindo as apropriações de rendimentos financeiros referentes às aplicações. Essa ação visa identificar e corrigir eventuais falhas ou lacunas que possam contribuir para as distorções observadas;
- d) **Elaboração de Roteiros Contábeis Específicos:** Desenvolver e implementar roteiros contábeis detalhados que atendam às particularidades de cada um dos Fundos Especiais de Despesa. Esses roteiros devem orientar os processos de registro e documentação de forma clara e precisa, assegurando a uniformidade e a padronização dos registros;
- e) **Atualização dos Procedimentos de Registro e Controle:** atualize os manuais e procedimentos de registro e controle contábil para incluir a prática de segmentação dos recursos aplicados em fundos de aplicação financeira atrelados à conta única ou outros, assegurando que esta abordagem seja mantida de forma consistente ao longo do tempo e com assimetria de informação entre os gestores de todas as Unidades Financeiras;
- f) **Substituição de Notas de Lançamento por Ordens Bancárias:** Elimine o uso de NPs (Notas de Lançamento por pagamentos). Utilize Ordens Bancárias no processamento de pagamentos de despesas, para aumentar a rastreabilidade das transações e assegurar a conciliação direta entre os lançamentos contábeis e os movimentos bancários. Tendo em vista que a emissão de Programação de Desembolso (PD) e Ordem Bancária (OB) proporcionam uma camada adicional de verificação e transparência nos processos de pagamentos e identificação de credores. Ademais, a PD permite planejar e controlar quando e como os



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



pagamentos serão feitos, enquanto a OB garante a execução conforme o planejado. Sem esses instrumentos, pode-se perder visibilidade sobre o fluxo real de caixa e a destinação específica dos fundos;

2. Quanto aos controles financeiros:

- a) **Aprimoramento dos Procedimentos de Conciliação Bancária:** a implementação de procedimentos de conciliação bancária; combinando a implementação de métodos mais claros e eficientes com o estabelecimento de um cronograma regular de conciliação. Essa prática deve assegurar a reconciliação tempestiva e sistemática entre os registros contábeis e os extratos bancários, garantindo que todas as movimentações financeiras sejam devidamente registradas e refletidas na contabilidade, mantendo, assim, a precisão e a confiabilidade das informações financeiras;
- b) **Fortalecimento do Controle e Registro das Aplicações Financeiras:** a adoção de um sistema de controle e registro que assegure a transparência e a precisão na gestão das aplicações financeiras, incluindo a adequada contabilização dos rendimentos, aplicações e resgates;
- c) **Formalização e Clarificação dos Procedimentos:** adoção de medidas para a criação e formalização de manuais de procedimentos que orientem de forma clara e detalhada a gestão financeira da **Conta Única e demais contas bancárias**, assegurando uniformidade nas práticas adotadas;
- d) **Reclassificação e segmentação dos saldos registrados na Conta Única** que, na realidade, encontram-se aplicados parcialmente em fundos específicos. Esta ação deve incluir a criação de subcontas ou classificações contábeis específicas que reflitam de maneira clara e precisa a destinação dos recursos, facilitando, assim, os processos de conciliação e controle financeiro;

3. Quanto aos sistemas de informação:



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



- a) **Integração dos Sistemas:** Garantir que os roteiros contábeis e os registros realizados pelos gestores dos fundos estejam plenamente integrados com a Contabilidade Oficial do Estado. Isso implica a implementação de sistemas que permitam uma comunicação eficaz e em tempo real entre as unidades gestoras e a contabilidade central;
- b) **Migração dos Controles para Sistemas Integrados:** ajuste os controles financeiros realizados atualmente em planilhas Excel para sistemas de gestão financeira integrados que ofereçam maior segurança, rastreabilidade e facilidade na conciliação dos dados. Isso inclui a documentação detalhada das transações e a transparência quanto à origem e aplicação dos recursos;
- c) **Cumprimento do cronograma de encerramento do Siafem** de modo que seja fechado dentro do cronograma estipulado para prevenir modificações tardias que possam distorcer os resultados financeiros. Adicionalmente, enfatiza a necessidade de controlar rigorosamente as correções e ajustes contábeis para assegurar a integridade dos dados, o que é crucial em um ambiente de gestão descentralizada, como é o caso do Estado de São Paulo;
- d) **Integração do Siafem com o Sistema Bancário:** Desenvolver e implementar uma integração entre o Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de São Paulo (Siafem) e os sistemas bancários. Isso permitirá atualizações automáticas e em tempo real dos saldos e movimentações, melhorando a precisão e a tempestividade dos registros contábeis e conciliações bancárias, principalmente dos pagamentos que não envolvem a Conta Única;

4. Quanto à elaboração e divulgação de normas:

- a) **Aprimoramento da Transparência e Prestação de Contas e divulgação de manuais de procedimentos:** desenvolva e implemente políticas que garantam maior transparência nos processos de gestão dos recursos públicos, especialmente em relação ao procedimento de



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



aplicação financeira, resgates, apropriação e distribuição dos rendimentos. Isso inclui a disponibilização de informações claras e acessíveis **às demais Unidades Gestoras** sobre a origem dos recursos e sua destinação final, reforçando a confiança no manejo das aplicações financeiras nos respectivos fundos de investimento;

5. Quanto à atuação do controle interno:

- b) **Monitoramento e Avaliação Contínua:** Estabelecer um sistema de monitoramento e revisão periódica dos registros contábeis, para verificar a aderência ao regime de competência e aos roteiros estabelecidos. Este processo deve incluir auditorias regulares e feedbacks para ajustes e melhorias contínuas.

No que tange análise dos **Créditos a Receber - Dívida Ativa**, no exercício em exame observou-se uma expansão de 9,11% (R\$ 34,6 bilhões) no saldo (R\$ 414,52 bilhões), em relação ao exercício anterior (R\$ 379,92 bilhões), sendo que 98,43% corresponde a dívida de longo prazo, enquanto 1,57%, refere-se ao curto prazo.

Sobre a composição do valor, a DCG relata que não houve atualização do saldo da Dívida Ativa – Circulante, dado que o montante total da Dívida Ativa, informado pela PGE é de R\$ 408.021.408 mil (valor base que será utilizado para as análises de evolução da Dívida Ativa), que explicou em Notas Explicativas que a não alteração dos valores se deu por intercorrências de falha de apresentação da composição da informação junto a Procuradoria Geral do Estado que acarretaram ajustes a serem adotados em 2024 em complemento a essas informações. Assim, considerando a possibilidade de superavaliação em R\$ 6.498.919 mil, a DCG informa que o ajuste anunciado será objeto de acompanhamento em fiscalização do 1º quadrimestre de 2024.

Nesse contexto, na esteira da proposta efetuada pela DCG, reforçamos recomendação já exarada em análise de contas anteriores, para que a Contadoria Geral do Estado crie rotina, quadrimestral, de



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



cálculo, conferência, conciliação e aprovação dos valores e contas contábeis impactadas pelas variações patrimoniais ocorridas.

Pela perspectiva da segmentação, observa-se um aumento de R\$ 38,47 bilhões no total da dívida Ativa Tributária, em relação a 2022, representando uma variação de 10,64% no período, ao passo que a não Tributária registrou uma variação de 5,36% em relação ao mesmo período. Todavia, observou-se uma redução de 43,43% no total líquido da Dívida Ativa, dado o expressivo aumento de 46,67% (R\$ 104,74 bilhões) no ajuste para perdas.

E em decorrência da falta de atualização dita alhures, a instrução aponta que no BGE 2023 o total da composição da Dívida Ativa Tributária de R\$ 393.671.217 mil e Dívida Ativa Não Tributária de R\$ 14.350.192 mil divergem em R\$ 6.356.641 mil e R\$ 142.277 mil, respectivamente, com os valores apurados no Sigeo de R\$ 400.027.858 mil e R\$ 14.492.469 mil, que necessitam de ajustes no próximo exercício,

No tocante à composição, tem-se que o maior saldo se refere aos créditos relativos ao ICMS no montante de R\$ 383,84 bilhões (94,08%), e ao IPVA na monta de R\$ 7,07 bilhões (1,73%).

Quanto à segmentação, embora com menor participação financeira (3,58%), a maior quantidade dos créditos inscritos pertencia a pessoas físicas (1.890.975), enquanto as pessoas jurídicas de CNPJs ativos (37,06%), inaptos (31,86%) e baixados (20,98%), contaram com maior materialidade financeira (total 89,90% dos créditos), mas com menos créditos inscritos (2.490.702). Importa destacar ainda, que da importância inscrita em Dívida Ativa, 40,64% estavam na situação de CNPJs e CPFs ativos, fatia que representa a maior probabilidade de recebimento.

Nesse cenário, chama atenção que os débitos devidos por CNPJs não ativos (suspensos, inaptos, baixados, nulos ou não encontrados), representam juntos 59,36% do total financeiro dos créditos, parcela que por sua vez, pode representar menor probabilidade de recebimento.



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



Em relação à concentração dos devedores por CNPJ, tem-se que os 200 maiores devedores concentram 32,75% do total da dívida em 2023, representando uma média de R\$ 668.119.962 mil, enquanto o restante (317.639 contribuintes CNPJ) representa 63,67%, o que equivale a uma média de R\$ 817.914, além de 1.890.975 contribuintes (CPFs), que representam 3,58% do total, e cuja dívida média equivale a R\$ 7.719.

Por outro prisma, verifica-se que os 20 maiores devedores do Fisco Estadual em Dívida Ativa (por CNPJ Base), acumulam 11,58% (R\$ 47,26 bilhões) do total de débitos, cujo valor médio equivale a R\$ 2,36 bilhões.

Quanto à execução, e com supedâneo nas informações da tabela as fls. 164 do relatório da DCG (evento 59.2), observa-se que o aumento do saldo é resultante do acréscimo ocorrido nas entradas no valor de R\$ 54,42 bilhões, representando um aumento de 4,77% em relação ao exercício anterior (2022 - R\$ 51,94 bilhões), enquanto as saídas totalizaram um montante de R\$ -21,71 bilhões, que corresponde a uma redução de 9,91% em relação a 2022 (R\$ -24,10 bilhões). De outro lado, observa-se que as inscrições somaram o importe de R\$ 29,29 bilhões, representando uma redução de 4,47% em relação a 2022 (R\$ 30,66 bilhões), ao passo que os recebimentos importaram em R\$ 4,41 bilhões, o que representa um aumento de 16,26%, em relação ao exercício anterior (R\$ 3,79 bilhões).

Como bem sintetizado pelo órgão técnico, observa-se que ao estoque inicial foram acrescidas atualizações no total de R\$ 25,12 bilhões (6,70% do estoque inicial), inscrição de débitos no total de R\$ 29,29 bilhões (7,81% do estoque inicial) e baixas totais de R\$ 21,71 bilhões (5,79% do estoque inicial).

Quanto à inscrição, chama atenção a estratificação por faixa de valor, em que se constata que 61,40% do total de inscrições, se encontram em créditos acima de R\$ 1 milhão, enquanto que para valores de até R\$ 100 mil, a participação é de apenas 24,69% do total, o que demonstra aumento significativo em relação a 2022, em que estes últimos a participação era de 9,35% do total.



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



Nesse particular, considerando o já reportado no relatório relativo às contas de 2022, quanto à existência de fragilidades no processo de inscrição de créditos fiscais não pagos no vencimento, tendo em vista que apenas 44,86% do montante das inscrições em dívida ativa ocorridas em 2022 decorreram de créditos cujos fatos geradores se originaram no referido ano, o que contraria o comando do §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015, quanto ao cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, foi exarada recomendação desta Corte no parecer relativo às contas de 2022⁴⁸.

A par das justificativas apresentadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, de que o termo inicial na contagem do prazo de 90 dias para a inscrição em dívida ativa é o momento em que o crédito se torna exigível, o que não necessariamente coincide com a data de vencimento do tributo, ainda assim a DCG verificou na época atrasos da ordem de mais de 500 dias, em média, e até mesmo nos casos em que não há apresentação de defesa administrativa por parte do Devedor, foi constatado o descumprimento do prazo de 90 dias para cadastramento dos créditos em Dívida Ativa.

Por outro lado, relata a DCG que a Secretaria da Fazenda e Planejamento informa que vem promovendo aperfeiçoamento contínuo no processo de inscrição de débitos em dívida ativa nos últimos anos, com a implantação de diversas medidas sistêmicas e procedimentais, ponderando, contudo, a existência de limitação no sistema administrado pela PGE, onde não é possível enviar a quantidade total de débitos de uma só vez, e que novos lotes só podem ser enviados quando os anteriores retornam processados.

⁴⁸1.1.4 Dívida Ativa:

A Secretaria da Fazenda e Planejamento e os demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, devem promover a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

Atente, o Governo, para o atendimento às recomendações de exercícios anteriores, que ainda não foram totalmente atendidas.

Apresente Plano de Ação fixando as providências, responsabilidades e prazos com que se pretende enfrentar a problemática descrita pela Fiscalização do TCESP em torno da inscrição, contabilização, cobrança e arrecadação dos créditos relacionados à Dívida Ativa; (TC-5128.989.22-5)



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



Assim, a fiscalização informa que continuará acompanhando as ações realizadas pelo Estado com o objetivo de mitigar a deficiência nos cadastramentos/inscrições tardios dos créditos de Dívida Ativa.

Face ao exposto, partilhamos da proposta de manutenção da recomendação da DCG para que a Secretaria da Fazenda e demais órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, realizem a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto Estadual nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

Ainda, quanto ao significativo volume de inadimplência, a partir de uma análise temporal a DCG apontou que do total de baixas realizadas nos últimos 5 anos (R\$ 192,62 bilhões), o correspondente a pagamentos (R\$ 17,93 bilhões) representa menos de 10% do total, ao passo que as baixas originadas por créditos cancelados, prescritos e os débitos remitidos atingiram o montante de R\$ 153,28 bilhões, representando 79,58% do total de baixas no período.

De uma forma geral, constata-se, então, um grau de desequilíbrio entre as entradas e as saídas dos créditos de dívida ativa, conjugada com a vultosa inadimplência, movimento este, que tem se repetido por diversos exercícios.

O cenário ganha relevo, tendo em vista a necessidade de medidas para o restabelecimento do quadro de equilíbrio fiscal (receitas x despesas) e garantia de criação/continuidade de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessidades dos cidadãos, o que nos leva a concluir pela existência de grande potencialidade de recursos oriundos dessa rubrica, cujo impacto seria considerável para arrecadação.

A título de exemplo, para efeito comparativo, destacamos que o valor do estoque de dívida ativa atual, considerando o saldo recuperável (R\$ 85,37 bilhões), representa 26,90% do montante total de receitas fixado para o exercício de 2023 (R\$ 317,40 bilhões), alcançando 37,17% quando comparada



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



a RCL do exercício (229,66 bilhões). De outra ótica, a grandeza deste saldo a receber ganha contornos ainda mais evidentes, quando se observa que o valor total de investimentos no exercício, de R\$ 16,79 bilhões, representa tão somente 19,67% do saldo de dívida ativa do Estadual.

Face ao exposto, considerando a magnitude do saldo devido, mesmo quando desconsiderado os ajustes para perdas (80,67% do saldo total), **propomos recomendação para que a Administração continue adotando medidas para recuperação maior e mais eficiente desses valores.**

Especificamente sobre os Ajustes, ao que consta, em 2012 o Governo do Estado iniciou os procedimentos de Ajuste a Valor Recuperável dos débitos inscritos em Dívida Ativa, e em 2023 o montante de R\$ 329,15 bilhões, foi reconhecido como irrecuperável, representando 80,67%, do total, 46,67% superior às perdas estimadas no em 2022, o que resulta em um estoque líquido registrado em Dívida Ativa, de R\$ 78,87 bilhões, equivalente a 19,33% do total, e cujos recebimentos não passam de 1%.

Sobre a contabilização, a Fiscalização relata que a nova metodologia classificou como passíveis de cobrança os débitos garantidos, parcelados, débitos das pessoas naturais vivas, os débitos dos devedores ativos com histórico de pagamentos de no mínimo 10% do valor total da dívida inscrita nos últimos cinco anos, os débitos dos devedores inativos com histórico de pagamentos de no mínimo 10% do valor total da dívida inscrita nos últimos cinco anos e os débitos dos devedores ativos sem histórico de pagamento com dívida inscrita nos últimos cinco anos, e incobráveis os débitos suspensos, os débitos dos devedores inativos sem histórico de pagamentos, os débitos dos devedores ativos sem histórico de pagamento e com dívida inscrita há mais de cinco anos e os débitos de pessoa natural falecida.

Assim, a fiscalização conclui que esta nova metodologia se encontra justificada, indicando que a mesma está próxima de refletir a realidade histórica de recebimentos, que alcançou aproximadamente R\$ 4,41 bilhões no



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



exercício em apreço, e ao índice de recuperabilidade da dívida ativa da PGE⁴⁹ que atingiu o resultado anual de 2,47%.

Quanto à conta de **Investimentos – Ativo Não Circulante**, no grupo de contas 12212 – Participações Permanentes – Intra OFSS, o qual destina-se a contabilizar e anular o efeito das transações das empresas que são dependentes e possuem seus saldos contabilizados nas diversas contas do Estado, a fim de eliminar a duplicidade dos saldos apresentados no balanço, o saldo que, portanto, deveria estar ‘zerado’ (valores lançados na conta 122120101 deve se anular com o saldo da conta 122120199), segundo a DCG, até o fechamento do Balanço-2023 não estava. Nesse particular, o órgão técnico aponta que a inconsistência estaria impactando a conta de Investimentos negativamente em R\$ 18,31 bilhões, de modo ativo foi registrado a menor.

Por outro lado, a DCG informa que a CGE se manifestou⁵⁰ sobre a impropriedade, noticiando que os devidos ajustes foram feitos em 2024 visto que o Sifem 2023 já se encontrava fechado para lançamentos e ajustes, **de modo que entendemos necessário o acompanhamento do órgão técnico quando da inspeção do próximo exercício, tendo em mira a relevância da matéria em relação a fidedignidade dos Demonstrativos.**

No tocante às **Participações Societárias - Empresas estatais não dependentes** e avaliação pelo Método de Equivalência Patrimonial - MEP, no cotejo das informações do Patrimônio Líquido informado no BGE com as demonstrações contábeis publicadas pelas empresas estatais elencadas no Caderno Empresarial do Diário Oficial do Estado ou divulgadas em seus sites institucionais, foram identificadas divergências em algumas as empresas (METRÔ, SABESP, DESENVOLVESP, CPP e EMTU), cujo montante líquido totalizou R\$ 441 milhões. **Assim, partilhamos do entendimento da DCG quanto à necessidade de a CGE rever os procedimentos de apuração e contabilização dos Investimentos.**

⁴⁹ Relatório Anual do Governo do Estado de 2023, p. 657.

⁵⁰ Anexo A2 – Nota Técnica CGE 08/2024.



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



Em relação às **Empresas estatais dependentes**, assim como no caso das empresas que se utilizam do MEP (empresas não dependentes), a DCG também apurou divergências nos saldos de suas demonstrações contábeis finais publicados no DOE quando comparados aos saldos dos balanços utilizados pela Contadoria do Estado para consolidação do BGE. Referidas incongruências foram observadas em todas elas (DOCAS, CPTM, IPT e DERSA), com a exceção da CETESB, e juntas alcançaram uma diferença negativa de -R\$ 1.270.130 mil, sendo a DERSA (-R\$ 1.131.238 mil) e CPTM (-R\$ 362.672 mil) responsáveis pelos maiores saldos divergentes.

Dessa forma, também nesta análise nos perfilamos ao entendimento da Fiscalização quanto à necessidade de a CGE rever os procedimentos de apuração e contabilização dos Investimentos.

Quanto ao desempenho, como observado por DCG, diversas dessas empresas vêm acumulando prejuízos, o que na prática, faz com que os Adiantamentos para Aumento de Capital contabilizados sejam, em verdade, para cobertura de prejuízos e não investimento. **Assim, como no relatório do exercício anterior a situação já havia sido analisada, e como não houve alteração do panorama apurado, nos alinhamos a DCG quanto permanência da recomendação efetuada naquelas contas, para que a Secretaria da Fazenda e Planejamento adote medidas de gestão visando o saneamento das finanças das Empresas Estatais dependentes.**

Por outro lado, a DCG informa que o CODEC – Conselho de Defesa dos Capitais do Estado, em manifestação quanto a esta recomendação, esclareceu que em algumas situações, os prejuízos são esperados, sendo que no caso da CPTM por exemplo, no que tange aos déficits orçamentários e prejuízos acumulados, as receitas das tarifas cobradas do público não remuneraram suficientemente todas as despesas da Companhia, em especial aquelas de depreciação, ressaltando que os valores investidos pelo Estado não tem como objetivo equacionar os prejuízos contábeis acumulados, não necessitando, desse modo de saneamento de suas finanças.



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



A instrução relata que de forma reiterada, o CODEC se manifesta no sentido de que as empresas estão sendo bem geridas, sendo os prejuízos, em sua maioria, consequência de fatores não financeiros, como Depreciações e Provisões.

Contudo, como bem destacado pela DCG, em verdade, o que se verifica é que os aportes de capital do Estado estão, indiretamente, cobrindo os prejuízos operacionais, inclusive com valores equivalentes.

Nesse contexto, em que pesem os resultados econômicos apresentados pelas empresas devam ser tratados nos processos que abarcam os correspondentes Balanços, autuados e instruídos pela fiscalização ordinária desta Corte, **endossamos recomendação do órgão técnico quanto à necessidade de adoção de medidas de gestão para saneamento das empresas estatais dependentes, pois, constantes prejuízos podem, no futuro, inviabilizar a atividade de importantes serviços públicos, além de absorver todo o investimento realizado pelo Governo estadual, na forma de aporte de recursos para capital.**

Em relação a rubrica de **Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC)**, pelos testes efetuados pela DCG, restou identificado que a Contadoria não atualizou os registros referentes a AFAC, **de modo que nos alinhamos a fiscalização quanto ao reforço da recomendação, já obtemperada nesta manifestação, quanto à necessidade de a CGE rever seu fluxo de apuração e contabilização das informações relativas aos Investimentos do Estado de São Paulo.**

Quanto ao **Imobilizado**, inicialmente a fiscalização recorda que referidos itens que o compõe estão sujeitos à depreciação ou exaustão, com apuração mensal, e na condição de que o bem esteja em condições de uso, **de modo que reforçamos a recomendação do órgão técnico para que a Administração, ao final de cada exercício, realize a revisão da vida útil e do valor residual dos itens de seu ativo, de maneira que ao fim da depreciação e da exaustão o valor líquido contábil deve ser igual ao valor residual.**



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



Relata a DCG que após o início do processo de reconhecimento pela Contadoria Geral, em 2016, somente houve reconhecimento de outros imóveis em 2017, ao passo que nos exercícios seguintes ocorreram somente ajustes em decorrência das baixas, transferência e depreciação.

Especificamente quanto aos **Bens Móveis** destaca que entre 2015 e 2017 o Estado desenvolveu o Sistema de Administração para Almoarifado e Bens Móveis – SAM em parceria com a PRODESP, bem como buscou a integração com o Sistema de Administração Financeira do Estado - Siafem para fins de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis, o qual tem sido implementado desde 2019, sendo que até o exercício em comento foram implantadas em 493 unidades gestoras do Estado, com a movimentação de informações e de registro contábil de forma integrada com o ContabilizaSP. Relata ainda que a implantação do módulo de bens móveis foi finalizada em 627 unidades gestoras, das quais 273 já se encontram com o processo completo de integração no ContabilizaSP, destacando que nas unidades onde a integração completa já se concretizou, os controles de bens móveis e os registros contábeis acontecem de forma automática. Informa ainda, que nas 354 unidades gestoras restantes, a finalização da implantação do módulo bens móveis deverá ocorrer durante 2024.

Sobre o assunto, oportuno destacar que as fiscalizações ordinárias desta Casa quando da análise das contas anuais das Secretarias de Estado e respectivas UGEs, especialmente no tocante aos Bens Patrimoniais, têm apontado de forma recorrente diversas impropriedades associadas a inconsistências contábeis, cujas justificativas frequentemente apontam para a implantação do sistema SAM.

Assim, propomos recomendação para que Administração adote medidas para concluir a implantação do referido sistema, a fim de garantir a fidedignidade dos demonstrativos. E considerando o informado pela DCG quanto à continuidade do processo em 2024, nos limitamos a propor que a equipe de fiscalização permaneça o acompanhamento da implantação e integração do sistema no próximo exercício.



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



No tocante aos **Bens Imóveis**, segundo a fiscalização a CGE iniciou um trabalho em 2016 através da Consultoria da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI com a participação das Secretarias de Estado e entidades da Administração Indireta, a fim de avaliar a aplicabilidade da metodologia definida para a execução da mensuração dos imóveis e os bens de infraestrutura com base no Sistema de Gerenciamento de Imóveis – SGI. Contudo, relata que a CGE informou que até 2023 não ocorreram avanços nas definições de novos procedimentos a serem adotados junto ao sistema SGI que possibilitassem avanço também em relação ao registro contábil no Sifem, de modo que resta claro que a relação de imóveis identificados e contabilizados decorrentes do trabalho realizado pela consultoria FIPECAFI, no que se refere ao controle e posição contábil dos imóveis do Estado, permanece a mesma desde 2016. Como bem pontuou a DCG, já são oito anos sem ações e resultados concretos.

Por outro lado, a CGE informa que de acordo com manifestação da Coordenadoria do Patrimônio Imobiliário, encontra-se em andamento um novo sistema de controle do inventário dos bens imóveis do Estado, pois vigora o entendimento de que o atual sistema SGI não atende de forma adequada as necessidades daquela Coordenadoria.

Como se observa, desde 2018 se encontram paralisadas as iniciativas para regularização do reconhecimento dos bens imóveis, bem como no exercício em comento não houve avanço nos aspectos e procedimentos de reconhecimento dos bens imóveis em relação ao exercício anterior. Dessa forma, corroboramos **recomendação da DCG quanto à necessidade de continuidade dos trabalhos de integração do sistema SGI ou outro que vier a substituí-lo com o sistema Sifem/SP para que a gestão das informações sobre os imóveis seja tratada de forma padronizada, sistematizada e integrada aos procedimentos e registros contábeis dos bens imóveis.**

A situação descrita é agravada pela constatação da DCG, de que os valores registrados como bens imóveis no grupo de Imobilizado não refletem a posição real dos bens em poder do Estado, uma vez que após análise de dados



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



mais detalhados enviados pelo Estado, identificou-se que dos 36.656 imóveis registrados, 25.960 estão com valor zerado, 520 estão registrados com valor menor ou igual a R\$ 1.000,00 e o imóvel com maior valor é a “Escola Estadual Professor Benedito Borges Vieira” registrado com valor de R\$ 3,59 trilhões.

Não bastasse isso, a DCG relata que na auditoria de 2022, foram selecionados os 20 imóveis de maior valor de acordo com o cadastro imobiliário do Estado de São Paulo que somavam R\$ 3,63 trilhões e, devido ao valor altamente discrepante, solicitou uma análise por parte do Estado. E em pedido de informação complementar da DCG, a Coordenadoria de Patrimônio do Estado (CPE) foi questionada quanto ao critério de avaliação adotado e ao mecanismo para validação dos valores e dimensões dos imóveis constantes do Sistema de Gerenciamento de Imóveis, de modo que identificaram diversos erros para os quais informaram que as distorções e erros presente nesses 20 imóveis foram corrigidos, apresentando nova planilha.

Contudo, após um ano da fiscalização, a DCG informa que foi surpreendida com a permanência das inconsistências nos mesmos 20 itens, indicando que a declaração oferecida não correspondia à realidade. Relata ainda, que a Secretaria da Fazenda e Planejamento, informou que não houve alteração em relação aos anos anteriores referente aos controles e posição contábil dos imóveis que foram identificados e contabilizados em decorrência dos trabalhos de consultoria realizado pela FIPECAFI.

Face ao exposto, entendemos necessário propor recomendação à Coordenadoria de Patrimônio do Estado e a Secretaria da Fazenda e Planejamento, para adoção de medidas necessárias para a regularização das pendências levantadas pelo órgão técnico quanto a correta contabilização bens imóveis no grupo de Imobilizado, a fim de garantir a fidedignidade das informações contábeis.

Em relação à **Depreciação e Amortização**, relata a instrução, que foram diagnosticados diversos casos de Unidades Orçamentárias que não estão reconhecendo a depreciação do período, além de valores defasados. **Assim, endossamos proposta de recomendação da DCG para que a USP,**



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



Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Superintendência da Polícia Técnico-Científica do Estado de São Paulo e outras Unidades que porventura não estejam reconhecendo o efeito da depreciação em seu imobilizado, adotem as diretrizes contábeis necessárias para a efetiva atualização do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado de São Paulo, em seu poder.

Quanto às **Provisões – Curto e Longo Prazo**, assim como em exercícios anteriores, observa-se também em 2023 alteração relevante na Provisão Matemática Previdenciária. Nesse particular, apresenta a demonstração da movimentação dos Saldos e o ORA – Outros Resultados Abrangentes, para melhor compreensão dos fatores relevantes que levaram ao aumento do valor do passivo atuarial, conforme dito alhures, do montante de R\$ 768 bilhões para o montante de 973 bilhões.

Sobre o assunto, o órgão técnico explica que, com a diminuição da Taxa de Juros de 6,18% em 2022 para 5,49% em 2023, houve um aumento no passivo (letra b), além das alterações das bases de dados e a redução da Contribuição dos Inativos da Polícia Militar, ambas registradas na (letra c), e os impactos que demonstraram essas variações foram informados no quadro ORA – Outros Resultados Abrangentes em (Ganhos)/Perdas atuariais da Obrigação por mudanças de premissas financeiras compondo R\$145.901.639.754, mais o impacto do Patrimônio Líquido de R\$1.154.474.069. Pontua ainda, que se adotada a taxa de juros do ano anterior de 6,18% e as variações cadastrais, as reservas diminuiriam R\$ 77.938.464.491 (item b), juntamente com os R\$ 67.963.175.263 (item c), totalizando R\$ 145.901.639.754.

Em relação ao grupo de **Demais Obrigações**, a DCG conclui que o mesmo carece de clareza e transparência, destacando que um dos problemas se refere ao relevante saldo presente. Nesse cenário, a instrução recorda que segundo preconizado no MCASP⁵¹, recomenda-se que os registros nesse tipo

⁵¹ MCASP 9ª edição (obrigatória até o exercício de 2023), item 3.5.4 – Consistência dos Registros e Saldos de Contas, item “e”, p. 482.



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



de conta sejam limitados a 10% do total do grupo, sendo que ao se analisar o Passivo Circulante, essa linha representa mais de 20%.

Ainda sobre a conta, a fiscalização também aponta divergências entre o Sigeo e a apresentação/abertura dos saldos constantes desse grupo de contas, sinalizando a necessidade de uma auditoria mais aprofundada e reformulação da preparação do Balanço Geral do Estado, fato este que, segundo noticiado por DCG, será abordado na auditoria de 2024.

Quanto ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (Renegociação da Dívida: Lei nº 9.496/1997 e alterações trazidas pela CL nº 148/2014 e LC nº 156/2016), destacamos que aproximadamente 78,45% dos empréstimos e financiamentos do Estado estão concentrados no **Contrato de Refinanciamento de Empréstimo com a União**, instituído por meio da Lei nº 9.496/1997 e alterada pelas Leis Complementares nº 148/2014 e 156/2016.

O saldo devedor desta dívida atingiu o montante de R\$ 272.498.110 mil em 31/12/2023, apresentando uma variação de 6,28% em relação ao exercício anterior (R\$ 256.386.585 mil).

A DCG efetuou detalhada análise da evolução da dívida, constatando que os pagamentos mensais realizados pelo Estado, ao longo de 25 anos, não foram capazes de reduzir o saldo devedor da dívida, que se encontra 21,09% maior que o valor inicial do contrato atualizado pelo índice IPCA-E (R\$ 225.029.643.646).

Foi verificado que, ao término do exercício de 2023, o Governo Estadual desembolsou um total de R\$ 397,06 bilhões em pagamentos relativos ao serviço da dívida, sendo que, dessa quantia, R\$ 267,40 bilhões (67,35% do total) são referentes a pagamentos de juros e encargos, enquanto R\$ 129,66 bilhões (32,65% do total) correspondem às amortizações.

No que tange à recomendação contida no Parecer Prévio de Contas do Governador do Exercício anterior, para a elaboração de um estudo específico de acompanhamento da dívida pública, a Secretaria de Fazenda e Planejamento noticiou que está em processo de elaboração um Plano



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



Estratégico de Gestão da Dívida Pública, com previsão de conclusão até 15/08/2024.

Diante disto, reiteramos a recomendação da DCG 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”.

Ainda neste tópico, a Fiscalização efetuou análise da perda de arrecadação decorrente da LC nº 194/2022, que estabeleceu que a alíquota de ICMS incidente sobre combustíveis, energia elétrica e comunicações não poderá ser superior à das operações em geral (18% no caso de São Paulo), e, visando compensar as perdas estaduais de arrecadação decorrentes destas reduções das alíquotas de combustíveis, referida legislação permitiu aos estados e ao Distrito Federal a compensação com parcelas da dívida administrada pela Secretaria do Tesouro Nacional sem necessidade de aditivo contratual e no montante que exceder ao percentual de 5% em relação à arrecadação do tributo no ano de 2021.

Acrescemos que o art. 3º da Portaria Normativa MF Nº 1.357/2023 do Ministério da Fazenda estipulou que a compensação estará limitada aos valores atribuídos a cada Estado conforme o Anexo à Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, e será executada mensalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Constatou-se que, até dezembro/2023, o montante compensado da dívida com a União nos exercícios de 2022 e 2023 atingiu R\$ 8,38 bilhões. No entanto, a Fiscalização apontou que o montante de compensação autorizado pelo Governo Federal para o Estado de São Paulo foi de somente R\$ 3.736 milhões, tendo o Estado de São Paulo, portanto, compensado **R\$ 4.646 milhões** acima do valor permitido pela União, credora da dívida.

Observa a DCG que a referida Portaria Normativa estabelece que, caso o total dos valores das prestações abatidas em um determinado exercício



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



exceda os valores correspondentes previstos no Anexo à Lei Complementar nº 201/2023, o Estado deverá retomar os pagamentos das prestações subsequentes até o início do exercício seguinte, assim que o crédito respectivo estiver esgotado (art. 4º, § 3º⁵²).

Foi informado também pela Secretaria da Fazenda e Planejamento que o artigo 4º da LC 201/2023⁵³ estabeleceu a incorporação da diferença a maior compensada, mediante aditivo contratual, ao saldo devedor vincendo do Refinanciamento da Lei 9.496/1997 com a União. Além disso, a Secretaria informou que não ocorreu pagamento financeiro, mas quitação efetiva da parcela da dívida, com o subsequente reconhecimento da receita, e ressaltou que o Termo Aditivo mencionado no artigo 4º da LC 201/2023 ainda não foi formalizado.

Foi noticiado que os R\$ 4.646 milhões compensados acima do limite autorizado foram contabilizados no sistema Siafem, na conta gráfica DV000194, sendo esses valores reajustados conforme o índice de atualização monetária e os juros contratuais. Em 01/01/2024, esse montante equivalia a R\$ 5.174 milhões, implicando em um adicional de R\$ 528 milhões em encargos para a Dívida Pública Estadual.

Neste ponto, observamos que, embora as operações tenham ocorrido com observância aos normativos legais, a compensação a maior decorrente da perda de arrecadação relativa à LC nº 194/2022 também acabou por trazer um ônus aos cofres públicos estaduais.

⁵² Art. 4º O Estado para o qual a aplicação do art. 3º resultar em diferença positiva fará jus à compensação por meio de abatimento do valor correspondente das prestações vincendas dos respectivos contratos de dívida administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional cujo crédito pertença à União.

(...)

§3º Caso o somatório dos valores das prestações abatidas em determinado exercício supere os valores correspondentes previstos no Anexo à [Lei Complementar nº 201, de 2023](#), caberá ao Estado retomar os pagamentos das prestações vincendas até o início do exercício subsequente., assim que o respectivo crédito se esgotar.

⁵³ Art. 4º Os Estados e o Distrito Federal que, em razão de deferimento de tutela de urgência em ações em trâmite no Supremo Tribunal Federal, forem compensados em valores superiores àqueles previstos no Anexo desta Lei Complementar deverão:

I - incorporar, por meio de aditivo contratual, aos saldos devedores vincendos das dívidas administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda contratadas nos termos da [Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997](#), do [art. 9º-A da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017](#), ou do [art. 23 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021](#), a diferença positiva entre os valores efetivamente compensados por força de decisões judiciais concedidas em tutela antecipada e os respectivos valores previstos no Anexo desta Lei Complementar;



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



Por fim, constatou-se que do total repassado ao Fundeb no Exercício de 2023 (R\$ 46.713.597.829), R\$ 755.363.989,82 decorreram da Transferência da Perda de Arrecadação do ICMS (Lei Complementar nº 194/2022), dos quais R\$ 566.523 mil correspondem à cota do Estado e R\$ 188.841 mil à cota dos Municípios.

Quanto à **gestão dos Precatórios**, foi verificado que o total de recursos financeiros disponibilizados pela Fazenda para o pagamento de precatórios registrados no Governo do Estado de São Paulo de janeiro a dezembro de 2023 totalizou **R\$ 7.081 milhões**, sendo R\$ 3.470 milhões referente ao repasse de 1,5% da RCL e R\$ 3.611 milhões referente aos valores decorrentes de depósitos judiciais.

Quanto a este ponto, a Fiscalização destaca que, no ano de 2022, a Fazenda do Estado não apresentou o Plano de Pagamentos para o período de 2023 a 2029 e, por isso, o Tribunal de Justiça fixou de ofício a alíquota de 2,20% sobre a RCL a ser depositada mensalmente pela Fazenda para o ano de 2023, reforçando que, nesta situação, é necessário utilizar **exclusivamente recursos orçamentários** para as amortizações de precatórios, em consonância com o que dispõe o art. 64, II da Resolução CNJ nº 303⁵⁴.

Contudo, a Fiscalização verificou que a Secretaria da Fazenda e Planejamento não está cumprindo com o percentual de 2,20% da RCL **com recursos exclusivamente orçamentários**, uma vez que estão sendo repassados apenas 1,5% da RCL e, adicionalmente, estão sendo utilizados recursos dos depósitos judiciais para alcançar os 2,20% estabelecidos de ofício pelo TJSP, em desatendimento à determinação do TJSP e à Resolução CNJ nº 303.

Face ao exposto, entendemos pertinente propor recomendação para que o Governo do Estado efetue estudos de forma a

⁵⁴ Art. 64. A amortização da dívida de precatórios ocorrerá mediante o cumprimento do disposto nas subseções anteriores, conforme proposto em plano de pagamento apresentado anualmente pelo ente devedor ao Tribunal de Justiça, obedecidas as seguintes regras:

(...)

§ 2º Não sendo apresentado o plano de que trata este artigo, as amortizações ocorrerão **exclusivamente por meio de recursos orçamentários**, conforme plano de pagamento estabelecido de ofício pelo Tribunal de Justiça.



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



regularizar esta situação, endossando a proposta da Fiscalização para que a Secretaria da Fazenda recalcule os valores de repasses em 2023, ajustando os cálculos para 2,20% da RCL com recursos próprios, não computados aí os recursos decorrentes de Depósitos Judiciais, de modo a cumprir o quanto determinado pela Resolução CNJ (art. 64, II, §2º) e pelo TJSP de 2,20% da RCL com recursos próprios e não recursos adicionais.

Outro aspecto relevante se refere ao **Plano de Pagamento de Precatórios** apresentado pelo Poder Executivo para o ano de **2024**. A Fiscalização apontou que os percentuais da RCL de cada ano destinados à quitação de precatórios não são suficientes para a redução do estoque de precatórios, contrariando o determinado pelo artigo 101 do ADCT da Constituição Federal. Alertou ainda que o estoque de Precatórios ao final de 2029 (R\$ 43,7 bilhões) estará maior do que o estoque atual de precatórios (R\$ 32,9 bilhões em 2023).

Em nossa análise, destacamos também que no Plano de Pagamento dos Precatórios, no ano de 2029, está sendo previsto um aporte pelo Executivo (“necessidade de repasse adicional do Tesouro”), no montante de R\$ 35,86 bilhões, o que, em tese, zeraria o estoque de Precatórios. Questionamos, porém, de que forma serão obtidos os recursos para pagamento de montante tão elevado em tão curto prazo, considerando que o total de recursos financeiros disponibilizados pela Fazenda para o pagamento de precatórios de janeiro a dezembro de 2023 foi de apenas R\$ 7.081 milhões; e ainda, que os recursos exclusivamente orçamentários não estão sendo suficientes para cumprir o percentual de 2,20% da RCL estabelecido pelo TJSP, conforme já analisado anteriormente.

Face ao exposto, corroboramos a recomendação da DCG no sentido de que o Governo do Estado de São Paulo realize estudos de incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios, de modo a prever repasses para este fim, suficientes para o cumprimento do mandamento constitucional de quitação até 2029.



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



A Fiscalização também identificou que não existe controle contábil sobre o Total de Depósitos Judiciais sob responsabilidade do TJSP, uma vez que a Administração Pública (Secretaria da Fazenda e Planejamento) apenas confia nos extratos enviados pelo Banco do Brasil sem qualquer tipo de avaliação se tais valores disponibilizados deveriam ser maiores ou se, eventualmente, está utilizando mais do que foi permitido pela legislação. Desta forma, não foi possível pela DCG validar se os percentuais disponibilizados pelo Banco do Brasil à Fazenda Estadual estão de acordo com os percentuais definidos no artigo 101, §2º do ADCT⁵⁵, como fonte de recurso adicional para pagamento de Precatórios.

O órgão de instrução entende, com base nos roteiros contábeis da Secretaria da Fazenda e do MCASP, que tanto o controle quanto os respectivos lançamentos contábeis no Siafem devem ser realizados pelo TJSP pois este é, constitucionalmente, o órgão responsável por esta atividade/controlar e guarda destes recursos financeiros.

Desta forma, endossamos a recomendação da Fiscalização para que o TJSP passe a fazer um controle sobre todos os depósitos judiciais sob sua responsabilidade, onde seja possível identificar pelo menos o valor total de Depósitos no qual o Estado seja parte e os Depósitos de Terceiros/Particulares; e adicionalmente, que os respectivos lançamentos contábeis sobre este tema sejam realizados tomando como diretriz a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 15 emitido pela STN e Comunicado SDG nº 29 de 27/05/2021⁵⁶.

Foi constatado que as baixas contábeis referentes aos pagamentos de precatórios não estão reduzindo saldos bancários, e que esta situação é

⁵⁵ § 2º O débito de precatórios será pago com recursos orçamentários próprios provenientes das fontes de receita corrente líquida referidas no § 1º deste artigo e, adicionalmente, poderão ser utilizados recursos dos seguintes instrumentos: (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017):

(...)

II – até 30% (trinta por cento) dos demais depósitos judiciais da localidade sob jurisdição do respectivo Tribunal de Justiça, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente aos recursos levantados, constituído pela parcela restante dos depósitos judiciais e remunerado pela taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais, nunca inferior aos índices e critérios aplicados aos depósitos levantados, destinando-se: (Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

⁵⁶ “Os registros contábeis referentes aos recursos oriundos de depósitos judiciais e extrajudiciais relacionados a processos dos quais o ente público faça parte, bem como de depósitos de terceiros deverão ser efetuados seguindo as orientações previstas na Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 15 da Secretaria do Tesouro Nacional”.



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



reincidente. Segundo a DCG, com base no controle feito pelo TJSP (baseado no extrato do Banco do Brasil), o valor correto que deveria estar registrado na conta Banco referente a 31/12/2023 seria de R\$ 373 milhões; portanto, está registrado a maior, em conta de ativo (R\$ 1225 milhões), o montante de R\$ 852 milhões.

Assim, endossamos a recomendação da DCG no sentido de que os saldos contábeis sejam ajustados/baixados para refletirem o real volume de recursos financeiros disponíveis destinados ao pagamento de precatórios, e, além disso, que seja revisto todo o fluxo para que as baixas sejam efetivamente registradas, ocorrendo de forma sistemática e tempestiva.

Também foi apontado que as baixas contábeis da conta Precatórios a Pagar não são feitas de forma tempestiva, não respeitando o regime de competência durante o exercício de 2023, com demora na baixa dos passivos variando de 1 mês a 5 meses, o que resultou num Passivo a pagar pertinente a precatórios a maior em R\$ 472 milhões, cujo ajuste é necessário. **Deste modo, endossamos a recomendação da DCG quanto à imediata realização de revisão geral dos procedimentos e fluxo de baixa dos precatórios.**

A Fiscalização também apontou as seguintes impropriedades no **reconhecimento e registro contábil** das obrigações relativas aos Precatórios, dentre as quais destacamos:

a) registro intempestivo do saldo de Precatórios a pagar, uma vez que o lançamento contábil das entradas de Precatórios a pagar ocorre em apuração quadrimestral, em que se compara o total de Precatórios registrado no Sifem/Contabilidade com um relatório preparado pela PGE (Procuradoria Geral do Estado), e a Fazenda identifica o montante que está faltando ser provisionado e faz um lançamento aumentando o saldo contabilizado;

b) divergências no saldo de 31/12/2023 dos Precatórios, entre o relatório de controle do Estoque de Precatórios da PGE (R\$ 30.612.258.784,07); relatórios de controle do TJSP (relatório em Excel - R\$ 29.177.086.548,33 e



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



relatório em PDF - R\$ 29.191.132.877,44); e em relação ao saldo registrado no Balanço Patrimonial (R\$ 30.738.967.322,59);

c) o Estado atualmente não faz uso da classificação recomendada tanto no MCASP quanto no próprio manual de contabilização de Precatórios emitido pela Contadoria, que definem que o reconhecimento de Precatórios deve ser realizado em contas contábeis pertinentes à natureza da obrigação, conforme classificação do PCASP;

d) a segregação entre curto e longo prazo dos Precatórios a Pagar não é feita seguindo a política estabelecida pela Contadoria, uma vez que, na prática, mensalmente, os saldos transferidos do longo para o curto prazo são exatamente os mesmos valores que a Fazenda envia para o TJSP para o pagamento de Precatórios (Percentual da RCL mais a parte dos Depósitos Judiciais).

Diante de tais achados, o que se pode inferir é que o Ente Executivo possui deficiências nos controles financeiros e contábeis dos Precatórios, tendo a DCG registrado que *“até o momento não existe solução ou um planejamento de conciliação entre as bases do TJSP com as bases da PGE”*.

Deste modo, entendemos pertinente endossar as recomendações da Fiscalização, no sentido de que:

a) o Estado passe a utilizar o PCASP no reconhecimento contábil do Passivo de Precatórios, bem como as classificações indicadas no manual desenvolvido pela Contadoria Geral, ao invés das contas com descrições genéricas que foram utilizadas em 2023;

b) todo o fluxo de registro e controle contábil de precatórios seja revisto e que a Política de Precatórios, que já existe, seja efetivamente implementada;

c) seja realizada uma apuração detalhada do real volume de Precatórios a serem pagos na data-base e que seja criado um procedimento de conciliação entre os sistemas de controle de pagamento de precatórios (entre a PGE e o TJSP) de modo que exista uma base confiável, independente do sistema de controle;



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



d) seja realizada a respectiva atualização de cada sistema para que não haja divergência de saldo independente da forma que o relatório for gerado, seja em Excel, PDF, Analítico ou Sintético.

Quanto às **Obrigações de Pequeno Valor**, a Fiscalização identificou uma diferença de R\$ 14 milhões entre os controles contábeis de valores pagos do Sigeo, que somam R\$ 1.272 milhões, e o relatório encaminhado pela PGE, que apresenta o valor total de R\$ 1.258 milhões.

Deste modo, nos perfilamos a recomendação da DCG para que, periodicamente, a CGE e a PGE realizem a necessária conferência e conciliação entre os controles de Requisitórios de Pequeno Valor a pagar e pagos e a respectiva contabilização de valores empenhados, liquidados e pagos.

A Fiscalização também efetuou análise dos **Depósitos Judiciais** regulamentados pela Lei Complementar nº 151/2015, que em seu artigo 7º prevê que os recursos repassados serão aplicados, exclusivamente, no pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza, dívida pública fundada, despesas de capital e recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio dos fundos de previdência referentes aos regimes próprios do ente federado e para constituição de Fundo Garantidor de PPPs ou de outros mecanismos de garantia previstos em lei, exclusivo a investimentos de infraestrutura.

Importante mencionar que a referida Lei 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, e que, 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.



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



O saldo de recursos de depósitos judiciais (Estado parte, Depósitos Administrativos e de Particulares) em poder do Governo Estadual até 31/12/2023 totaliza **R\$ 22.199 milhões**. Deste total, R\$ 8.186 milhões são recursos recebidos e não utilizados formando o respectivo Fundo de Reserva, e R\$ 14.013 milhões se referem a valores que já foram utilizados para pagamento dos Precatórios e que o Estado de São Paulo tem a obrigação de restituir ao Banco do Brasil.

No que tange ao **controle contábil patrimonial** destes recursos, a Fiscalização identificou divergências entre os saldos contábeis e os controles extracontábeis dos saldos de Fundo de Reserva e nos saldos de Longo Prazo dos Depósitos Judiciais, bem como divergências em relação aos saldos no extrato bancário, observando, contudo, que não se trata de diferenças materiais.

Face ao exposto, entendemos pertinente acompanhar as recomendações propostas pela DCG, para que: a) a Secretaria da Fazenda e Planejamento, em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado, realize reavaliação de procedimentos operacionais de contabilização a fim de identificar o motivo da divergência entre os ativos e passivos pertinentes; b) seja realizada a conciliação entre os extratos bancários e os registros contábeis, apesar da divergência encontrada não ser material (R\$ 33 milhões de divergência sobre um saldo de R\$ 22.196 milhões).

Foi apontado também que o Governo do Estado não segue as orientações estabelecidas na IPC 15 da STN para a contabilização dos valores relativos ao uso dos Depósitos Judiciais para o pagamento de Precatórios, e que atualmente a forma de contabilização dessas operações segue uma sistemática própria definida pela Contadoria Geral do Estado de São Paulo.

Deste modo, corroboramos a recomendação da Fiscalização para que a Administração Estadual adote os procedimentos estabelecidos pela IPC 15 da STN.

Quanto ao **controle contábil orçamentário**, em reincidência aos exercícios anteriores, foi apontado que houve descumprimento da Origem ao Comunicado SDG nº 29 de 27/05/2021, alinhado às disposições contidas na



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



Instrução de Procedimento Contábil IPC 15, no que tange à contabilização dos recursos provenientes de depósitos judiciais e extrajudiciais. Segundo referida instrução, quando o ente for parte do litígio, deverá ser registrada receita orçamentária conforme o objeto, respeitando-se todas as vinculações legais; e caso o depósito seja referente a uma ação relativa ao pagamento de um determinado tributo, o registro orçamentário do valor transferido ao tesouro do ente, antes de encerrado o processo litigioso, deverá observar a mesma natureza do tributo objeto de questionamento, portanto, contabiliza-se o ingresso como **receita corrente** e deverão ser observadas todas as vinculações.

Ocorre, contudo, que o Estado vem registrando os ingressos destes depósitos como receita de capital, sendo que o reconhecimento como receita corrente somente acontece quando da resolução do litígio após decisão final favorável ao Estado.

Desta forma, nos alinhamos as recomendações da DCG no sentido de que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo adote procedimento e rotina necessária para centralizar os controles dos depósitos judiciais do Estado que controla, primando por identificar o objeto da lide, se tributário (ICMS, IPVA, ITCMD ou taxas) ou não; e para que o Governo do Estado de São Paulo desenvolva os controles necessários e que permitam a adoção de procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme objeto da lide, de acordo com as determinações normativas.

Quanto à fiscalização das **renúncias de receitas**, relevante destacar, inicialmente, que a despeito do retrocesso apontado pela Fiscalização nos trabalhos de 2022, decorrente da retomada da alegação de sigilo pela Administração Estadual em informações que envolviam a estimação e/ou mensuração de valores renunciados e seu respectivo beneficiário, no exercício em exame a DCG anotou relevantes avanços, como por exemplo, o consenso e a estruturação quanto ao meio físico de envio das informações entendidas como sigilosas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, com o apoio de profissionais de tecnologia da informação do TCE-SP e da Secretaria da Fazenda



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



e Planejamento (SFP), o que permitiu que a equipe de Fiscalização realizasse sua programação dentro desta realidade; assim como o escopo do trabalho foi definido sem limitações quanto ao aspecto de fornecimento de informações à DCG, permitindo a abordagem de questões que ficaram sem respostas ao final da fiscalização do exercício de 2022, como a abertura da mensuração de benefício fiscal fruído por CNAE e por CNPJ; e o 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.

Isto posto, sob a ótica econômico-financeira, entendemos pertinente destacar os pontos que comentaremos a seguir:

A DCG realizou análise das **variações entre as projeções das renúncias de receitas das LDOs e dos PLOAs** para o mesmo exercício fiscal, identificando, por exemplo, o desacerto na metodologia de mensuração de curto prazo empregada em 2022, que implicou em imprecisão média de 13,19% naquelas projeções.

Detectou também que no período de 2023/2024, a variação entre as projeções das renúncias fiscais entre LDOs de anos diferentes foi negativa (na LDO 2023, as estimativas de renúncia para 2024 e 2025 foram de R\$ 91.739,33 milhões e R\$ 97.251,32 milhões, ao passo que na LDO 2024, foram de R\$ 63.919,90 milhões e R\$ 67.671,41 milhões), implicando, em termos absolutos, em uma imprecisão média de 30% nas projeções das renúncias entre anos distintos, fato que prejudica o planejamento de gastos e a análise da proporção das renúncias face às demais despesas do Estado.

Acerca desta redução verificada nas estimativas da LDOs 2023 e 2024, DCG pontuou que, embora a administração tributária afirme que a metodologia de apuração é a mesma desde 2020, *“a impressão que se tem é que o depuramento realizado para mensuração da renúncia somente no final da cadeia produtiva ou de serviços seria o maior responsável pela expressiva queda nas projeções apresentadas, com cálculos realizados a partir do ano de 2023 (refletido na LDO de 2024)”*. Alerta que tais variações denotam a ampla



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



necessidade de aprimoramento da metodologia de projeção destes gastos para os exercícios subsequentes.

Por outro lado, registrou que é possível observar, para os anos de **2024 a 2026**, uma **tendência de crescimento contínuo** nas estimativas de renúncias de receitas pelo Estado.

Em 2024, a estimativa média é de R\$ 64,7 bilhões de reais, crescendo para R\$ 68,6 bilhões em 2025, e alcançando R\$ 72,97 bilhões em 2026. Esses valores representam uma taxa média de crescimento anual de aproximadamente 6,28%, a qual se revela superior à taxa média de crescimento da receita, projetada em 5,52% no mesmo período. Em termos percentuais sobre as receitas, foi verificado que a proporção das renúncias nas projeções demonstra aumentos de 21,04% em 2024 até 21,30% em 2026.

Quanto aos **benefícios fiscais concedidos**, o Estado de São Paulo possuía, em dezembro/2023, 267 benefícios fiscais vigentes. A Fiscalização registrou que, em relação aos valores fruídos individualmente, o total é **R\$ 46,21 bilhões**; e as estimativas para 2023 a 2025 são R\$ 53,86 bilhões, R\$ 57,58 bilhões e R\$ 61,02 bilhões, respectivamente, e a quantidade de contribuintes favorecidos é 567.103, que não significa número de empresas, mas sim quantidade de beneficiário em cada legislação, ou seja, podem se repetir, conforme variedade de produtos desonerados que uma determinada empresa pode ter.

Destacamos também a análise quanto à **evolução dos gastos tributários** decorrentes das desonerações legalmente instituídas para os três impostos de competência estadual (ICMS, IPVA e ITCMD), que identificou, entre os anos de 2020 e 2022, uma tendência de crescimento em todos os tributos, exceto por uma breve diminuição no Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) em 2022 em relação ao ano anterior.

As isenções relativas aos ICMS subiram de R\$ 14,9 bilhões em 2020 para R\$ 21,23 bilhões em 2022, um aumento significativo que, segundo DCG, reflete a contínua expansão das políticas de incentivo fiscal do Estado, assim como as reduções na base de cálculo, que após uma diminuição nos



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



montantes em 2021, retornaram a um patamar elevado em 2022, totalizando R\$ 21,08 bilhões. O aumento mais relevante em termos percentuais, no entanto, ocorreu em 'Outras Desonerações' associadas ao ICMS, as quais mais do que triplicaram de valor de 2020 para 2022, começando em R\$ 426,32 milhões e alcançando R\$ 1,48 bilhões.

No que se refere aos créditos outorgados, detalhados no Anexo III do RICMS e em decretos específicos, houve um aumento progressivo de R\$ 10,4 bilhões em 2020 para R\$ 13,6 bilhões em 2022, indicando um reforço nas políticas de crédito fiscal para setores específicos.

Além do ICMS, o IPVA também registrou um aumento constante e robusto ao longo do período analisado, crescendo de R\$ 2,81 bilhões em 2020 para R\$ 4,92 bilhões em 2022, o que demonstra o impacto das políticas de renúncia fiscal sobre a propriedade de veículos.

Já o ITCMD, único a mostrar uma redução em 2022 comparado a 2021, manteve-se relativamente estável, com um pequeno declínio de R\$ 246,78 milhões para R\$ 239,38 milhões, sugerindo uma menor variação nas desonerações nas transmissões patrimoniais ou doações no período.

Em que pesem os avanços em relação ao sigilo fiscal, DCG registrou limitações na análise quanto à evolução dos gastos tributários por Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), uma vez que os dados sobre renúncias fiscais foram apresentados apenas até o segundo dígito do CNAE, reputando que esta prática resulta em uma generalização que mascara a diversidade e especificidade das atividades econômicas, prejudicando uma análise pormenorizada.

Também foi apontado que a Administração Tributária não realiza, de forma rotineira, a mensuração da renúncia para todos os contribuintes, com identificação do CNPJ, ressaltando que os casos levantados foram realizados sob demanda da equipe de Fiscalização.

A Fiscalização realizou um levantamento analisando a inclusão e publicação das informações exigidas na Constituição e na LRF, em relação às LDOs e LOAs dos anos de 2022, 2023 e 2024.



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



O artigo 165, §6º da Constituição especifica que os projetos de leis orçamentárias devem ser acompanhados por demonstrativos regionalizados dos efeitos desses benefícios nas receitas e despesas, promovendo uma visão detalhada do impacto fiscal das renúncias.

A LRF, por seu turno, complementa essas disposições, especialmente nos seus artigos 4º, 5º e 14, caput, que obrigam a inclusão de um anexo de metas fiscais nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e exigem que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) esteja acompanhado de documentação detalhada das renúncias de receita, impactos na receita estimada e metas fiscais definidas ou indicação das devidas medidas compensatórias.

Como resultado, DCG apurou que, em geral, há uma conformidade formal do comportamento do Governo do Estado de São Paulo face às atuais exigências, com a inserção das informações acerca das renúncias nas respectivas leis estruturantes desta espécie de gasto público.

Por fim, quanto ao **Plano de Ação** apresentado pelo Governo Estadual, em atendimento à determinação desta E. Corte, visando à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado, a Fiscalização verificou que ele ainda possui pendências a serem implementadas, dentre as quais destacamos, sob o ponto de vista econômico-financeiro: *a) a metodologia apresentada mensura somente benefícios que considera renúncia de receitas ao final da cadeia produtiva. Os benefícios fruídos durante o processo de produção não são apurados e identificados pela SFP (item 3); b) a administração tributária do GESP não tem apresentado medidas de compensação que atendam à LRF e representem efetivo aumento de receita, já implementado, no momento de concessão do novo benefício (item 6); c) medidas de compensação apresentadas ainda não são adequadas ao que dispõe a LRF (item 9). Compatibilidade entre LDO e PLOA ainda não é devidamente demonstrada.*

Face aos apontamentos analisados nesta manifestação, endossamos as seguintes recomendações exaradas pela Fiscalização ao



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



Governo do Estado de São Paulo e, por intermédio de seus órgãos e entidades, no sentido de que:

- Realize o estudo para celeridade da mensuração dos benefícios fiscais e renúncias de receitas, e 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.

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

- 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.

- 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.

Assim, consideradas referidas impropriedades, tratadas detalhadamente nesta manifestação, esta assessoria propõe Ressalvas as contas em comento.

No tocante ao **atendimento à LRF**, destacamos que a receita realizada no exercício (R\$ 309.232.504 mil) foi superior em 11,81% à receita prevista (R\$ 276.557.368 mil), desconsiderando-se a intraorçamentária; em comparação com a arrecadação do 6º bimestre de 2022, a arrecadação do 6º



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



bimestre de 2023 foi 11,03% inferior (em valores atualizados pelo IPCA-IBGE), desconsiderando-se a receita intraorçamentária.

A despesa empenhada no exercício (R\$ 310.805.537 mil) foi inferior em 5,80% à dotação atualizada (R\$ 329.946.524 mil), desconsiderando as rubricas intraorçamentárias; em comparação com as despesas do período referente ao 6º bimestre de 2022, as despesas do 6º bimestre de 2023 foram 13,13% inferiores (em valores atualizados pelo IPCA-IBGE), desconsiderando-se as despesas intraorçamentárias.

Quanto ao **resultado da execução orçamentária**, conforme já obtemperado, verificamos um **resultado negativo de R\$ - 1.573.033 mil**, uma vez que a despesa empenhada em 2023 (R\$ 310.805.537 mil) foi 0,51% superior à receita realizada (R\$ 309.232.504 mil), desconsiderando-se as rubricas intraorçamentárias. Além disso, a receita de capital (R\$ 7.325.958 mil) foi bem inferior à despesa de capital (R\$ 31.233.122 mil), o que indica que não houve receita de capital custeando despesas correntes ou de custeio.

O valor apurado da **Receita Corrente Líquida (RCL)** para o 6º bimestre de 2022 foi de R\$ 229.838.292 mil conforme Manual de Demonstrativos Fiscais, e de R\$ 229.658.088 mil conforme valores apresentados pelo Ente Executivo, tendo a Fiscalização observado que a diferença de R\$ 180.204 mil se refere à complementação financeira da União para pagamento do piso da enfermagem, que não foi considerada pelo Governo em seu cálculo, o que está em desacordo com a recomendação da STN, Nota Técnica SEI nº 3481/2023/MF⁵⁷.

Desta forma, nos alinhamos a recomendação do órgão de instrução para que o Governo Estadual revise o cálculo da RCL de modo a não deduzir os recursos destinados ao cumprimento do piso salarial dos profissionais da enfermagem, por ausência de previsão legal que autorize a dedução.

⁵⁷ 14. Diferentemente das transferências destinadas ao pagamento dos vencimentos dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias, a Constituição não previu a possibilidade de dedução integral e permanente dos pagamentos efetuados aos enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliar de enfermagem e parteiras dos limites da despesa com pessoal.



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



A RCL-A calculada para apuração do limite de endividamento, em conformidade com o que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais, foi de R\$ 229.603.277 mil e R\$ 229.423.073 mil conforme o Governo Estadual.

Para fins de cálculo do limite de despesa com pessoal, a RCL de R\$ 229.367.522 mil conforme Manual de Demonstrativos Fiscais, e de R\$ 229.187.318 mil conforme o Governo Estadual, foi apurada segundo a Emenda Constitucional nº 100/2019 (§16, art. 166 C.F.), a qual determina que, além das transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais, as transferências de bancada destinadas a Estados e Municípios e as transferências destinadas ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (CF, art. 198, §11) também não integrarão a base de cálculo da Receita Corrente Líquida para fins de apuração deste limite.

Com relação às metas de resultado em 2023, no 6º bimestre de 2023, o Estado de São Paulo gerou um **superávit primário de R\$ 5.068.772 mil**. Já o **resultado nominal ficou negativo em R\$ 28.886.762 mil**, o que representa também **aumento da Dívida Consolidada Líquida** em relação ao exercício anterior, que passou de R\$ 264.679.334 mil em 31/12/2022 **para R\$ 293.566.096 mil em 31/12/2023**.

Pertinente destacar que **o Estado apresentou resultados primário e resultado nominal negativo abaixo das metas originais da LDO 2023**, sendo estas posteriormente reprogramadas pela LDO 2024 e pela LOA 2024 sem as devidas justificativas e contrariando o princípio da exclusividade orçamentária, conforme art. 165, § 8º da CF, conforme se observa no quadro extraído do relatório de instrução:

Tabela 1 - Evolução das metas fiscais programadas, reprogramadas e resultado fiscal realizado

milhões

R\$

	Metas 2023 Programadas LDO 2023 em julho/2022	Metas 2023 reprogramadas LDO 2024 em julho/2023	Metas 2023 reprogramadas LOA 2024 em dezembro/2023	Resultados fiscais realizados Apuração em dezembro/2023
Resultado Primário	13.705	8.313	2.388	5.068



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



Resultado Nominal	-4.373	-5.272	-27.885	-23.079
-------------------	--------	--------	---------	---------

Fonte: LDO 2023, LDO 2024, LOA 2024, RREO 6º bim/2023.

Destacamos a crítica da Fiscalização no sentido de que, embora a Secretaria da Fazenda tenha alegado que as reprogramações foram causadas por alterações no cenário econômico, como por exemplo o PIB estadual esperado de 1,3% e que atingiu 2,3% em 2023, e o IPCA esperado que era de 3,8% e atingiu 4,6%, não se vislumbra que referidas variações justifiquem a atualização das metas fiscais, que são programadas pelas leis orçamentárias do exercício exatamente para que sirvam de indicadores quanto à responsabilidade fiscal e ao necessário controle na execução de receitas e despesas. **Em face destas alterações, DCG apontou prejuízos na emissão de opinião sobre a qualidade da execução fiscal e orçamentária do Governo do Estado de São Paulo, considerando todas as reprogramações efetuadas.**

Acrescemos que em relação ao **resultado nominal negativo**, a análise comparativa com a meta prevista indica substancial diferença do resultado até o fim do 6º bimestre, uma vez que o resultado previsto foi de R\$ -4.373.000 mil e o apurado foi de -28.886.762 mil.

Face ao exposto, corroboramos a recomendação da Fiscalização para que o Governo Estadual se abstenha de, nos demonstrativos fiscais do RREO e RGF, realizar comparações dos resultados fiscais com as metas fiscais porventura reprogramadas por Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício seguinte ou por Leis Orçamentárias Anuais, se atendo às comparações com as metas programadas originalmente, para fins de análise.

Necessário ressaltar que o Resultado Nominal apurado pelo Governo Estadual ficou negativo em R\$ 23.078.731 mil (6º bimestre/2023), após realização de ajustes metodológicos propostos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais. A Fiscalização identificou a existência da conta “Outros Ajustes”, em elevado montante (R\$ 4.071.316 mil), observando que, embora a Contadoria Geral do Estado tenha afirmado que o montante se refere a problemas de registros contábeis relacionados ao pagamento de precatórios, a Nota



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



Explicativa apresentada não esclarece devidamente referido montante. **Desta forma, endossamos a recomendação da DCG para que seja apresentada Nota Explicativa de forma suficiente a esclarecer os ajustes efetuados na rubrica “Outros Ajustes”, em relação ao Resultado Nominal apurado pelo Ente Executivo, em atendimento às orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais.**

Quanto aos **Restos a Pagar**, estes foram reduzidos de R\$ 42.914.925 mil, no início do exercício, para R\$ 5.059.825 mil até o 6º bimestre/2023. A redução de R\$ 37.855.100 mil é representada por R\$ 33.777.318 mil (89,23%) referente a pagamentos e R\$ 4.077.783 mil (10,77%) referente a cancelamentos, incluindo as despesas intraorçamentárias.

Neste tópico, DCG entende que o cancelamento de Restos a Pagar deve ser devidamente justificado, ante a importância e impactos decorrentes destas operações. A Contadoria Geral do Estado, contudo, em resposta à requisição encaminhada pela Fiscalização, afirmou apenas que os cancelamentos de restos a pagar são de responsabilidade dos gestores de cada órgão do Estado.

Face ao exposto, corroboramos a recomendação da DCG para que tais justificativas sejam coletadas junto aos gestores e mantidas sob anuência da Contadoria Geral do Estado, em especial quanto aos Restos a Pagar Processados.

Quanto às **Disponibilidades Financeiras**, foi verificado que no final do exercício de 2022, o Poder Executivo Estadual apresentava disponibilidade de R\$ 65.727.326 mil, considerando Administração Direta e Indireta, exceto as empresas não dependentes, e, ao final do 6º bimestre/2023 totalizava Caixa e Equivalentes de Caixa em R\$ 59.252.668 mil, o que equivale a uma redução de 9,85%. Ressaltamos que os critérios para segregação e classificação contábil dos recursos por vinculações serão abordados em tópico específico nesta manifestação, no item “Caixa e Equivalentes de Caixa”.

Quanto aos **limites legais constantes do Relatório de Gestão Fiscal**, foi constatado o cumprimento, conforme segue: a Dívida Consolidada



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



Líquida representou 127,96% da RCL-A (limite de 200%); as Concessões de Garantias representaram 2,15% da RCL-A (limite de 22%/32%⁵⁸), e as Operações de Crédito 1,51% da RCL-A (limite de 16%).

Foi constatado também que o valor da Dívida Contratual do RGF está em conformidade com o controle da Secretaria da Fazenda, destacando-se que, do total da Dívida contratual do Estado, aproximadamente 85,97% estão disciplinados pela Lei nº 9.496/1997, provenientes do processo de renegociação e refinanciamento de dívidas com a União.

Quanto ao **Demonstrativo referente ao 6º Bimestre/2023 das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores**, a análise efetuada pela DCG indicou uma redução no total das Receitas Previdenciárias, em relação ao exercício anterior, no percentual de 14,80% (passando de R\$ 22.675.512 mil em 2022 para R\$ 19.319.263 mil em 2023); e um aumento nas Despesas Previdenciárias de 13,01% (de R\$ 46.751.082 mil em 2022 para R\$ 52.831.473 mil em 2023).

A redução nas receitas previdenciárias foram impactadas, conforme informação da SPPREV, principalmente pela variação em Fundos em Repartição, que teve limitação de incidência de contribuição previdenciária a partir do teto do RGPS, para inativos e pensionistas a partir de 2023, reflexo da LC nº 1.380/2020; e pela variação na Contribuição dos Militares, uma vez que, a partir de janeiro de 2023, os inativos e pensionistas militares passaram a contribuir com alíquota de 11% somente sobre o valor que excede o teto do RGPS, nos termos da LC nº 1.013/2007.

Já o aumento nas despesas previdenciárias se deu principalmente face ao aumento em despesas com inativos e pensionistas militares (15,94%) e fundos em repartição (12,35%), reflexo do reajuste salarial do magistério (Decreto nº 67.582/20203), da Polícia Civil (LC nº 1.384/2023), de servidores do

⁵⁸⁵⁸ De acordo com o parágrafo único do art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o limite de 22% poderá ser elevado para 32% da RCL, desde que sejam observados pelo garantidor, cumulativamente:

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

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

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

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



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



Executivo (LC nº 1.388/2023) e aumento do teto do Governador (Lei nº 17.616/2023), entre outros benefícios concedidos no período, conforme informado pela SPPREV.

Quanto ao **resultado previdenciário**, os dados comparativos com 2022 demonstram um **aumento no déficit previdenciário de 39,20%**, impactado principalmente pelo aumento de 48,77% relativo ao Plano Financeiro Fundos em Repartição, e de 24,53% no Sistema de Proteção Social dos Militares.

Neste tópico, importante destacar a anotação da DCG no sentido de que, a partir de janeiro de 2023, seguindo as diversas recomendações anteriores desta Corte, a insuficiência financeira do Poder Executivo deixou de ser contabilizada como despesa orçamentária no órgão e receita orçamentária na SPPREV.

As **disponibilidades financeiras do RPPS** apresentam saldo total de R\$ 240.519 mil no final do bimestre em análise, representando a parte disponível ao pagamento de benefícios a ocorrer no início do mês seguinte. O saldo de R\$ 53.267 mil é destinado à administração da SPPREV.

Quanto às **receitas de alienação de ativos e à aplicação destes recursos**, a Fiscalização verificou que foram obtidas receitas da alienação de ativos no montante de R\$ 31.396 mil, e despesas empenhadas com estes recursos de R\$ 12.350 mil, fechando o ano com o saldo positivo de R\$ 19.046 mil como superávit. **Face ao exposto, corroboramos a proposta de recomendação da DCG quanto à aplicação do saldo financeiro nos próximos exercícios, conforme determinação do artigo 44 da LRF.**

Foi constatado também o atendimento ao artigo 167-A, incluído pela EC nº 109 de 15/03/2021, que estabeleceu que, se apurado que, no período de 12 meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%, no âmbito dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, fica facultado aos Poderes e ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública, aplicar mecanismos de ajuste fiscal, determinados pelos incisos I a X do referido artigo, como vedação de concessão de vantagens, aumentos ou reajustes,



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



criação de cargos, e outras que impliquem em aumento de despesa ou redução de receita através da renúncia fiscal. Foi apurada a relação de **89,92%** entre despesas correntes e receitas correntes, até o 6º bimestre de 2023.

Quanto ao **Regime Próprio de Previdência dos Servidores**, a acurada análise efetuada pela DCG indicou 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**.

Para cobrir esse déficit, foram aportados R\$ 33,23 bilhões a título de Insuficiência Financeira (23,76% superior ao previsto no Relatório Atuarial da SPPREV com data base em 31/12/2022), que representa 64% da despesa previdenciária total de R\$ 51,76 bilhões.

Notou-se que, mesmo após a reforma da previdência, os déficits previdenciários ainda se mantêm em um nível elevado, necessitando de um grande aporte de recursos por parte do Estado de São Paulo. **Portanto, fica evidente a necessidade do RPPS do Estado de São Paulo estudar medidas para equacionar de forma eficaz este déficit, e assim suportar o pesado impacto da sua folha de inativos.**

Em relação ao controle das contribuições repassadas pelo Governo do Estado, a SPPREV fez a edição da Portaria nº 193/2020, que estabeleceu que cada poder, órgão autônomo ou entidade deve enviar à SPPREV relatório analítico da folha dos servidores ativos em conformidade com os valores globais informados e contabilizados mensalmente através do Sistema Siafem, de acordo com o modelo e formato estabelecidos, contendo os dados referentes ao cargo, órgão, remuneração bruta, inclusive 13º salário, valor descontado e repassado à SPPREV de contribuição previdenciária, entre outros, sendo que qualquer divergência deve ser imediatamente informada e corrigida pelo respectivo órgão ou entidade.

Apesar dessa iniciativa, foi constatado que no 1º semestre de 2023 esses registros apresentavam divergências no total de R\$ 22.065.101,51, cerca de 1,15% das contribuições dos servidores civis do RPPS e uma divergência de R\$ 88.628,20, 0,03% das contribuições da Polícia Militar.



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



Dessa forma, ante a constatação de que a SPPREV tem adotado medidas para aprimorar o controle das receitas repassadas pelos órgãos públicos à Autarquia, mas ainda não alcançou tal objetivo, **ratificamos a recomendação da DCG para que a autarquia continue a envidar esforços para que cada poder, órgão autônomo ou entidade cumpra o que dispõe a Portaria SPPREV nº 193/2020 no que se refere ao repasse das informações conforme o *layout* padronizado, para que identifique e solucione as divergências encontradas entre seu sistema de gestão previdenciária e o Siafem.**

Ainda quanto às receitas da SPPREV, impactou negativamente as contas de receita da autarquia o julgamento de inconstitucionalidade em 2022 pelo STF referente ao tema nº 177⁵⁹ sobre o estabelecimento, pela União através da Lei Federal nº 13.954/2019, de nova alíquota para a contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais inativos e pensionistas.

Como ainda não foi editada Lei Estadual para regulamentar a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, a partir de 1º de janeiro de 2023, os inativos e os pensionistas militares voltaram a ter um desconto fixo de 11% apenas sobre o valor que exceder o teto do RGPS, o que ocasionou uma queda na contribuição dos inativos militares em 2023 em mais de R\$ 694 milhões.

Dada a responsabilidade do Estado em realizar a cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS e do RPPM decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários conforme artigo 27 da Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, reforçamos a proposta de recomendação da DCG ao Governo do Estado que verifique a viabilidade de instituir a Lei estadual decorrente da Lei federal nº 13.954/2019, regulamentando

⁵⁹ A competência privativa da União para a edição de normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (artigo 22, XXI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 103/2019) não exclui a competência legislativa dos Estados para a fixação das alíquotas da contribuição previdenciária incidente sobre os proventos de seus próprios militares inativos e pensionistas, tendo a Lei Federal nº 13.954/2019, no ponto, incorrido em inconstitucionalidade.



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



assim a contribuição ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, com o objetivo de obter o impacto positivo inicialmente previsto pela SPPREV.

Em relação à gestão de imóveis da SPPREV, o relatório de fiscalização noticiou que os imóveis da autarquia se encontram inutilizados (vagos: 52% e invadidos: 33%), sendo que a quantidade de imóveis em posse da SPPREV ainda continua no mesmo patamar de 2022. Nesse sentido, fica comprometida a obtenção da melhor rentabilidade, visto que entre esses imóveis há preponderância de vagos ou invadidos, sem expectativa de gerar renda.

Diante desse cenário, endossamos a recomendação proposta pela DCG que a SPPREV continue a envidar esforços junto ao CPI e à 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.

Quanto às recomendações lançadas no Parecer Prévio das Contas do exercício de 2022 acerca das medidas visando ao equacionamento do déficit atuarial, a SPPREV informou que:

“O Governo do Estado de São Paulo - GESP vem adotando ao longo do tempo medidas com vistas a diminuir o impacto da insuficiência financeira do Regime Próprio de Previdência Paulista no orçamento estadual. Nesse sentido, a adoção da previdência complementar para os servidores civis por meio da Lei 14.653/11, a reforma previdenciária realizada no ano de 2020 consolidada na LC 1.354/20 e a transferência anual do superávit financeiro dos órgãos previstos no artigo 14 da Lei 17.293/20 para o pagamento de benefícios previdenciários, foram medidas implementadas com o objetivo de reduzir o déficit previdenciário.

SPPREV: Para o item 1.7.2 (anexo II), segue resposta:

Resp.: Informamos que o estudo sobre o impacto da implantação e manutenção da segregação da massa foi realizado 0016888728 e encaminhado para as estâncias superiores para avaliação.

SPPREV: Para o item 1.7.3 (anexo II), segue resposta:

Resp.: No segundo semestre de 2022 houve tramitação, via Secretaria de Segurança Pública, de minuta de anteprojeto de lei que contemplava todo o Sistema de Proteção Social dos Militares - SPSM, previsto na Lei 13.954/19, por iniciativa da Polícia Militar. O anteprojeto tramitou pela São Paulo Previdência, recebendo manifestação favorável à sua continuidade, inclusive com parecer da Consultoria Jurídica da Autarquia, com posterior retorno à Secretaria citada. O anteprojeto regularizava ainda o disposto na decisão proferida nos autos do Tema 1177, Recurso Extraordinário 1338750, pelo STF, o qual estabeleceu a necessidade de lei estadual específica para validar



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



as novas alíquotas de contribuição, previstas na referida Lei 13.954/19. Em razão da mudança no poder executivo, o anteprojeto está sendo reavaliado.”

Apesar dos esforços da SPPREV, a Fiscalização constatou que não há a adoção de medidas concretas previstas no artigo 55 da Portaria MTP nº 1.467/22 para o equacionamento do déficit atuarial capaz de suportar o pesado impacto da crescente da folha de inativos.

Assim como nos anos anteriores, entendemos pertinente reiterar a proposta da DCG de recomendação à autarquia e ao Governo do Estado para que apresentem um 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.

Quanto ao **Programa de Parcerias Público-Privadas (PPP)**, este atualmente conta com 11 contratos de PPPs vigentes (6 concessões administrativas e 5 patrocinadas), além de dois contratos extintos (Linha 18 Bronze – CPTM e FURP – Planta de Produção Américo de Brasiliense).

O total de Ativos constituídos pelas Parcerias Público-Privadas, apurado em 2023 pela Contadoria Geral do Estado (CGE), é de R\$ 20.299.241 mil, e o valor total do Passivo é de R\$ 10.048.589 mil.

A DCG registrou aumento do Passivo Contingente, que passou de R\$ 42,87 bilhões em 2022 para R\$ 43,42 bilhões em 2023, o que representa um aumento de 1,28% no total dos passivos contingentes. As obrigações contratuais reduziram 3,44%, os riscos não provisionados subiram 92,72% e as garantias concedidas tiveram aumento de 18,77% no período.

Em 2023, a despesa empenhada com PPPs totalizou R\$ 1,95 bilhão. Comparada à despesa liquidada de 2022, no valor de R\$ 1,40 bilhão, houve crescimento de 38,23% em valores nominais e 32,13% em valores reais.

Nos exercícios anteriores, foram apontadas divergências entre o valor da despesa orçamentária informada no BGE e o montante registrado no



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



Anexo 13 do RREO (Demonstrativo das Parcerias Público Privadas), justificadas pelo Governo em função da existência de despesas relativas a contratos de PPPs contabilizadas em outras modalidades de gasto que não a modalidade 67.

A DCG apontou que, embora conste a informação de que as despesas decorrentes de PPPs foram apropriadas na modalidade de aplicação “67 – Execução de Contrato de Parcerias Público – Privadas” na LOA 2024, no Demonstrativo das Parcerias Públicos-Privadas referente ao 6º Bimestre de 2023, ainda se observou a persistência de alocação de dotações de despesas relativas a contratos de PPPs em outras modalidades de gasto que não a modalidade 67.

Dessa forma, endossamos a recomendação da Fiscalização para que a contadoria apresente, 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 por esta Corte de Contas, visando dar transparência aos recursos direcionados e aplicados, e cumprir as determinações do art. 10 da Lei nº 11.079/2004, possibilitando avaliar as dotações orçamentárias disponibilizadas e aplicadas, por natureza de despesa, por meio de consulta da ação orçamentária de cada contrato de PPP vigente.

No que tange ao atendimento à LRF em relação aos contratos de Parcerias Público Privadas (PPPs), foi constatado que até o 6º bimestre de 2023, as despesas liquidadas totalizaram R\$ 921.538 mil, atingindo percentual de 0,40% da RCL, dentro do limite estabelecido pela lei, bem como as despesas anuais desses contratos, prevista para os próximos 10 anos, permaneceram abaixo do limite de 5% em cada um dos anos, conforme demonstrado no RREO 6º Bimestre/2022.

A Fiscalização observou que houve uma redução de 79,56% nas despesas liquidadas de 2023, em relação ao ano de 2022 (R\$ 4.508.587 mil), que ocorreu principalmente devido à alteração na forma de apuração das despesas de caráter continuado ocorrida em 2023, conforme Portaria STN/MF



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



nº 138/2023, que retirou do cálculo as despesas de PPP com aportes de recursos públicos para obras/aquisição de bens reversíveis.

A Fiscalização também mencionou estudo evolutivo apresentado no Relatório Conjunto de Atividades (2023), que informa que as despesas da carteira de Projetos de PPP do Estado, nos próximos 10 anos, estarão dentro dos limites estabelecidos de 5% da Receita Corrente Líquida, atingindo o percentual máximo de 1,02% em 2029.

Por fim, além das PPPs citadas o Estado possui 35 concessões comuns, nos quais estão inseridos os contratos de concessões de uso, de serviço público e de obra.

Por fim, analisamos os **aspectos econômicos das fiscalizações operacionais**.

A DCG avaliou o desempenho operacional de alguns programas de governo e do desempenho de órgãos e/ou entidades da administração pública estadual, para verificar a efetividade dos objetivos, metas e prioridade, além da performance obtida com a alocação e uso dos recursos públicos.

Os trabalhos do Órgão Técnico contemplaram as fiscalizações de natureza operacional⁶⁰, que se basearam em análises de: registros administrativos (documentos e informações requisitados); questionários e/ou entrevistas (pesquisa); informações da execução orçamentária e financeira do estado (Siafem/Sigeo).

Ressaltamos que, muito embora esta Assessoria tenha como foco as ações atreladas a aspectos econômico-financeiros, a íntegra das análises procedidas pela DCG se encontra em detalhados laudos técnicos nos eventos 59.17 a 59.21 do TC-21572.989.23-7.

Das fiscalizações procedidas, destacamos as que apresentaram achados mais relevantes, sob nossa perspectiva.

⁶⁰ A que examina a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações governamentais.



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



**FISCALIZAÇÃO DE NATUREZA OPERACIONAL ACERCA DO
TRANSPORTE SOBRE TRILHOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO
PAULO**

Órgão/Entidade: Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM), Companhia Paulista de Trens metropolitanas (CPTM) e Secretaria de Parcerias em Investimento (SPI)

A DCG realizou fiscalização operacional objetivando analisar aspectos relacionados à eficácia, eficiência e a efetividade do Transporte sobre Trilhos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 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.

Um dos escopos da fiscalização foi verificar o status de implementação das recomendações encampadas no voto do Exmo. Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2019, Dr. Renato Martins Costa, nos termos do antecedente relatório elaborado pela DCG acerca do Transporte sobre Trilhos.

No âmbito das cinco propostas de encaminhamento encampadas no voto do Exmo. Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2019, foi recomendado que a STM desenvolvesse “indicadores que permitam efetivamente avaliar o desempenho das políticas públicas conjugadas de expansão e modernização dos transportes sobre trilhos e sua integração com outros modais, publicando-os para efeito de controle social e accountability”.

Nos termos do Relatório antecessor da DCG, constatou-se que o Plano Integrado de Transportes Urbanos (PITU) 2025 não contava com indicadores que permitissem acompanhar a efetiva implementação das diretrizes e intervenções no transporte urbano propostas pelo documento.



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



Apesar de a Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM) informar que a conclusão para elaboração do próximo plano (PITU 2040) era dezembro/2023, o referido documento ainda não está disponível no sitio eletrônico da Pasta, não sendo possível verificar se os referidos indicadores foram, de fato, desenvolvidos.

Diante do exposto, considerando que o PITU 2040 ainda está em fase final de elaboração, entendeu a DCG que a recomendação está EM IMPLEMENTAÇÃO pela STM, concluindo que deverá ser verificado se a versão final do documento apresentará indicadores para aferição do desempenho do plano.

Outra análise tratou da recomendação lançada no voto do Exmo. Conselheiro Relator das Contas do Governador de 2019 para a STM prever “no próximo Programa Governamental destinado à área, metas mais exequíveis, de acordo com a capacidade de investimento do Estado, indicando a ordem de prioridade para a implantação dos projetos e de acordo com a verdadeira capacidade do Estado”.

A DCG verificou, com base nos dados extraídos do Sistema de Monitoramento do PPA (SIMPPA), que grande parte das metas dos indicadores de resultado e de produto não foram cumpridas, reprisando o cenário encontrado no âmbito do PPA 2016-2019.

Por outro lado, relatou a DCG que a proposta da Secretaria de Parcerias em Investimento (SPI) é, a exemplo das linhas 8-Diamante e 9-Esmeralda, promover a concessão das demais linhas de trens metropolitanos atualmente sob operacionalização da CPTM, sendo que os leilões e demais trâmites legais para as empresas interessadas nessas concessões devem acontecer entre 2024 e 2025.

Sendo assim, um dos potenciais impactos dessa diretriz é a redução de investimentos públicos diretos em obras de modernização e acessibilidade nas estações através do Programa “3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos - PITU em Marcha”.



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



A título de ilustração, a “Ação 2092 - Modernização da linha 7-Rubi da CPTM” do Programa 3707 apresentou queda acentuada em sua dotação orçamentária no período do PPA 2020-2023, passando de uma execução orçamentária (liquidado) de R\$ 90 milhões em 2020 para pouco mais de R\$ 30 milhões em 2023.

Conforme apurou a DCG, a redução nos investimentos foi resultado da maturidade dos estudos de concessão da linha 7-Rubi, nos quais projetos e obras de modernização e acessibilidade nas estações da linha serão feitas mediante intervenções do futuro concessionário, e não mais pela empresa pública estadual.

Contudo, a despeito das atuais diretrizes do Governo do Estado no sentido da concessão das demais linhas de trens metropolitanos à iniciativa privada, observou-se que grande parte das metas dos indicadores de resultado e de produto não foram cumpridas no âmbito do PPA 2020-2023, concluindo-se, portanto, que a recomendação não foi implementada.

Diante do exposto, sugerimos, na esteira das recomendações propostas pela DCG à Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM) que:

- 1. Desenvolva indicadores que permitam efetivamente avaliar o desempenho das políticas públicas conjugadas de expansão e modernização dos transportes sobre trilhos e sua integração com outros modais, publicando-os para efeito de controle social e accountability;**
- 2. Preveja, no próximo Programa Governamental destinado à área, metas mais exequíveis, de acordo com a capacidade de investimento do Estado, indicando a ordem de prioridade para a implantação dos projetos e de acordo com a verdadeira capacidade do Estado.**

FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL SOBRE FILA DO SUS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Saúde e Central de Regulação de Ofertas de Serviços de Saúde-CROSS.

A fiscalização operacional teve por objetivos identificar os principais gargalos no processo de Regulação Ambulatorial operacionalizada pelo uso da



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



ferramenta SIRESP e as ações implementadas pelo Estado junto aos entes municipais para a melhor gestão da demanda por consultas, exames e procedimentos cirúrgicos; e, por fim, verificar a efetividade da SES na redução das filas de espera por cirurgia eletiva em todo o Estado.

O Estado de São Paulo aderiu ao Programa Nacional de Redução de Filas de Cirurgias Eletivas, Exames Complementares e Consultas Especializadas (PNRF-2023), através da Deliberação CIB (Comissão Intergestores Bipartite) Nº 36, 24 de maio de 2023, que aprovou o Plano Estadual de Redução de Filas de Cirurgias Eletivas do Estado de São Paulo, com 151 procedimentos.

O PNR-2023 previu recursos financeiros às unidades federativas de forma proporcional à população, prevendo também antecipação de 1/3 do valor aos Fundos Estaduais e Fundos Municipais de Saúde para fomento ao início do Programa.

Especificadamente ao valor atribuído à gestão estadual, a transferência de 1/3 dos recursos foi efetivada em junho/2023, com adicional em dezembro, totalizando R\$ 34.467.815,78, conforme Anexo Y - Repasses Fundo Nacional 2023.

Da análise da utilização desses recursos, apurou-se que os valores gastos sob a classificação de Subvenções Sociais (R\$ 14.450.953,99) foram em favor de parcerias junto a instituições de assistência em saúde, seja com perfil de universidades, casas filantrópicas, fundações e associações. E sob a classificação Contrato de Gestão (R\$ 15.257.581,26) se vincularam no geral ao custeio de Ambulatório Médicos de Especialidades (AME) contratualizados, que foram objeto de análise específica.

Todavia, a DCG relatou que não se verifica vinculação direta à realização de cirurgias eletivas, objeto do PNR-2023, as despesas a título de Contribuições (R\$ 1.185.022,73) e Material de Consumo (R\$ 1.179.433,03). Isto porque os gastos com Material de Consumo foram para, por exemplo, aquisição de medicamentos, sensores de fluxo, contraste, dreno, que já possuem repasses específicos.



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



Consoante apurou a DCG, do total de 139.067 cirurgias em aguardo, a unidade HOSP REG DE SOROCABA é com maior quantidade de pacientes, porém essa unidade não foi abrangida no Plano Estadual em 1ª fase nem com a reprogramação. Ressalta-se que para HERNIOPLASTIA UMBILICAL (maior demanda e apto ao PERF-SP 2023) havia 1.384 pacientes até 09/11/2023 e, em fevereiro 2024, já acumulava internamente 1.523 pacientes.

Em face do exposto, considerando que os maiores credores dos empenhos da SES dos recursos recebidos do FNS no âmbito do PNRF não são os que possuem mais pacientes em espera nas respectivas unidades operacionalizadas, sugerimos, na esteira da recomendação proposta pela DCG à Secretaria de Estado da Saúde que:

Assegure a efetiva aplicação dos recursos provenientes do Plano Nacional de Redução de Filas, direcionando-os de maneira estratégica e transparente para abordar de forma eficaz os desafios relacionados às filas na área da saúde, otimizando o impacto desses recursos e promovendo uma gestão eficiente e impactante na melhoria do acesso e na redução das filas na saúde estadual.

CONCLUSÃO

Sob a ótica econômico-financeira, entendemos que as contas em análise estão em condições de receber **parecer favorável com ressalvas**, sem prejuízo das **recomendações** propostas no corpo desta manifestação.

No exercício em exame, necessário ressaltar que foi apurado um **déficit orçamentário de 0,51%** (em relação à Receita Arrecadada), na ordem de **R\$ 1.573.033 mil**, resultado que representa uma reversão aos superávits obtidos nos anos anteriores. Considerando, porém, que o déficit orçamentário representa apenas 0,69% ou o equivalente a 2,5 dias da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício (R\$ 229,66 bilhões), entendemos relevável o resultado, tendo em vista o entendimento jurisprudencial desta Corte quando em análise de contas municipais.



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



Foi registrada também uma reversão no Resultado Financeiro, que passou de um superávit de R\$ 6,7 bilhões, em 2022, para um **resultado financeiro deficitário de R\$ 14,7 bilhões** em 2023. Ponderamos que o saldo de disponíveis, contudo, ainda permaneceu positivo em 2023, em R\$ 78,16 bilhões, demonstrando margem para o amortecimento financeiro do resultado orçamentário deficitário.

O **Resultado Patrimonial** apurado em 2023 também demonstrou uma piora em relação ao exercício anterior, passando de -R\$ 635.537 milhões em 2022 para **-R\$ 946.219 milhões**, decorrendo essencialmente do valor do Passivo Atuarial, que apresentou variação negativa de R\$ 205 bilhões, somado à redução do Ativo realizável de Longo Prazo, nos itens relativos à provisão para perdas da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, que apresentaram variação negativa de R\$ 104 bilhões no exercício.

Já o **resultado nominal** ficou **negativo** em R\$ 28.886.762 mil, o que representa também aumento da Dívida Consolidada Líquida em relação ao exercício anterior, que passou de R\$ 264.679.334 mil em 31/12/2022 para R\$ 293.566.096 mil em 31/12/2023.

De nossa parte, em que pese tais questões sejam merecedoras de máxima atenção e acompanhamento por parte do Governo do Estado de São Paulo, demandando a adoção de **medidas efetivas** a fim de garantir o equilíbrio e permanência do equilíbrio fiscal (receitas x despesas), conforme preconizado no § 1º, artigo 1º da LRF, ponderamos que se trata do primeiro ano da nova gestão, podendo tais ocorrências, a nosso ver, serem **excepcionalmente** relevadas, sendo importante observar, contudo, que os resultados das ações corretivas serão objeto de verificação no próximo exercício.

Isto posto, reputamos que as contas em exame também apresentam questões merecedoras de **ressalvas**, conforme explanamos a seguir.

A equipe de fiscalização relatou problemas quanto à interação com o **Sistema Central de Controle Interno** do Ente Executivo, o que trouxe prejuízos ao acompanhamento dos trabalhos realizados pelo referido órgão; bem



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



como apontou relevantes distorções nas **Demonstrações Contábeis**, nos itens de Caixa e Equivalente de Caixa, Investimentos, Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, Imobilizado, Depósitos Judiciais, Patrimônio Líquido e Variações Patrimoniais, apresentando conclusão, a qual partilhamos, de que **no atual cenário não é possível afirmar que a situação financeira e patrimonial do Estado se encontra devidamente refletida nas demonstrações contábeis.**

Também motivam nossas ressalvas as impropriedades verificadas na análise do item **Renúncia de Receitas**, tendo a fiscalização constatado que **permanecem diversas impropriedades** relatadas em exercícios anteriores, principalmente no que tange à **imprecisão na mensuração dos benefícios fiscais e renúncias de receitas, bem como às inconsistências nas projeções das renúncias de receitas das LDOs e dos PLOAs.**

À elevada consideração de Vossa Senhoria.
ATJ, em 15 de maio de 2024.

[Redacted signature block]