



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO: TC-5272.989.23-7
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
EMENTA: **EMENTA: CONTAS DO GOVERNADOR. EXERCÍCIO DE 2023. PARECER PRÉVIO.** Atendimento aos ditames legais no pertinente aos gastos com pessoal, educação e saúde. Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Boa ordem das contas. Regularidade jurídico-formal do Balanço Geral do Estado. Proposta de emissão de parecer favorável às contas, sem prejuízo de recomendações efetuadas nas precedentes manifestações exaradas pelos órgãos de instrução desse E. Tribunal de Contas.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Cuidam os autos das contas anuais do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2023, para emissão de parecer prévio por esse E. Tribunal de Contas, a ser oportunamente submetido à Assembleia Legislativa Estadual, como dispõem o artigo 33, I, da Constituição do Estado de São Paulo e o artigo 23 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

1.1. Integram a análise, as contas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como as do Ministério Público do Estado de São Paulo, da Defensoria Pública e as desta E Corte de Contas.

1.2. A instrução refere-se a todo o exercício financeiro e aborda temas sensíveis para a gestão do Estado, por meio de metodologia baseada nas *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - NBASP 100* – e o *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MACASP*, além do *Manual de Contas do Governador – Normas e Procedimentos* desta E Corte de Contas.

1.3. A Secretaria da Fazenda e Planejamento trouxe aos autos o Balanço Geral do Estado – BGE - do exercício com documentos de prestação de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

contas de diferentes órgãos da Administração, bem como informações sobre as recomendações e ressalvas feitas na apreciação das contas do exercício de 2022.

1.4. O cuidadoso trabalho de auditoria desenvolvido pelas equipes da Diretoria de Contas do Governador (DCG) resultou em extenso e minucioso trabalho acostado ao feito pelo evento 59, sendo de especial atenção, por consolidar todos os apontamentos de auditoria, o Relatório de Fiscalização Anual das Contas do Governador, eventos 59.2. e 59.3, doravante citado como RFA 2023, que culminou na apresentação de Relatório com Ressalvas. No evento 61, o Z. Departamento de Supervisão da Fiscalização opinou pela emissão de parecer prévio favorável às Contas Anuais de 2023, com ressalvas e recomendação. A mesma conclusão foi emitida pela Douta Assessoria Técnica (Evento 72) e Secretaria Diretoria Geral (Evento 75), amparando-se, nos aspectos mais críticos e centrais, em linha geral, em torno dos pontos destacados pela Diretoria de Contas do Governador, vindo os autos, a seguir, para manifestação desta PFE nos termos regimentais.

2. Tramitam em conjunto os acessórios das contas, processos TC 7726.989.237, TC 7729.989.236, TC 7731.989.232, TC 7732.989.231, que tratam, respectivamente, (i) das aplicações em educação; (ii) do acompanhamento da gestão fiscal e dos limites estabelecidos na Lei Complementar 101/2000; (iii) das aplicações em saúde e (iv) da verificação da execução orçamentária.

2.1. Os processos TC 21570.989.236, TC 21571.989.235, TC 21572.989.234, TC 21574.989.232 e TC 21575.989.231 cuidam de inspeções operacionais do exercício de 2023, respectivamente, sobre quadro docente da Secretaria da Educação, fila SUS, serviços a alunos da Educação Especial, Secretaria de Administração Penitenciária e transporte sobre trilhos na Região Metropolitana de São Paulo.

2.2. Os relatórios finais dos acessórios e das verificações operacionais encontram-se consolidados na manifestação final do processo principal.

3. Convém observar que as empresas estatais dependentes - IPT, CETESB, CPTM, CDSS - têm suas demonstrações contábeis



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

consolidadas nas do Estado, diferentemente das não dependentes - METRÔ, PRODESP, SABESP, EMAE, CPSEC, CPP, DESENVOLVE SP, CDHU e EMTU – que possuem demonstrações próprias a analisadas em processos distintos, por não integrarem o orçamento fiscal e de seguridade social do Estado.

4. Sobre as questões objeto de maior controvérsia na instrução e que justificaram as propostas dos órgãos opinativos em suas manifestações antecedentes, passamos a tecer breves considerações de caráter jurídico.

II. BGE: resultados, contexto administrativo e política orçamentária e fiscal

5. O BGE e o Relatório Anual do Governo (evento 36) ostentam resultados positivos, demonstrando o compromisso com a gestão fiscal responsável e o fiel registro das movimentações financeiras e patrimoniais do Estado.

II.1. Execução Orçamentária

6. Os parâmetros de saúde fiscal estabelecidos na LRF foram alcançados, apesar da conjuntura negativa, de restrição de receitas e aumento de despesas. A propósito do cenário adverso, diz a Secretaria da Fazenda:

Conforme dados atuais, apresentados pelo Relatório SRE nº 273 (base jan24), a arrecadação acumulada do imposto nos doze meses encerrados em dezembro de 2023 registrou queda real de 8%, em comparação àquela verificada em igual período do ano anterior. Pelo lado das despesas, por sua vez, pressões adicionais foram trazidas às contas estaduais. Foram motivadas, entre outros fatores, por: valorizações salariais legisladas; incrementos com os encargos da dívida de longo prazo; redução da receita esperada com as contribuições previdenciárias dos servidores; e, não menos importante, as sempre ampliadas requisições de financiamento demandadas pelas políticas públicas em um contexto contração da arrecadação e da conhecida rigidez das obrigações de caráter mandatário. Combinação que igualmente influencia o comportamento do indicador de poupança corrente. Segundo os cálculos ajustados pela auditoria, nos doze meses antecedentes a outubro de 2023, as despesas correntes liquidadas (R\$ 215,7 bilhões) ultrapassaram o alerta de 85% das receitas correntes (R\$ 242,7 bilhões), alcançando o percentual de 88,86%. Com o intuito de dar atendimento às medidas de ajuste fiscal, facultadas pelo citado Artigo 167-A da CF, manifestações técnicas



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

desta Subsecretaria - notadamente para situações que envolvem requisições tendentes a ampliar gastos de pessoal e aqueles de natureza continuada, passaram a incorporar recomendação para o prosseguimento dessas classes de requisições apenas quando superada esta distintiva restrição de ordem constitucional.

É a partir do quadro fiscal aqui apenas esboçado que se impôs as necessárias reprogramações das metas do resultado primário e nominal nas formas identificadas pela auditoria. Inicialmente constantes do Anexo de Metas e Projeções Fiscais da LDO de 2023 os agregados fiscais correspondentes foram redefinidos e têm a sua última apresentação em conformidade com a autorização legislativa dada pelo Artigo 12 da LOA de 2024¹

6.1. Acrescenta ainda o seguinte:

Sendo assim, a Meta do Resultado Primário prevista na LDO/2023, Lei nº 17.555, de 20/07/2022, de superávit de R\$ 13,705 bilhões foi reprogramada pela LDO/2024, Lei nº 17.725, de 19/07/2023, para superávit de R\$ 8,313 bilhões, e posteriormente foi reprogramada pela LOA/2024, Lei nº 17.863, de 22/12/2023, para superávit de R\$ 2,388 bilhões.

Cabe salientar que quando da elaboração da LDO/2023, em abril de 2022, as expectativas do mercado (BCB Focus de 25/3/22) para 2023 apontavam para um cenário econômico brasileiro e mundial mais favorável do que o observado em 2022 com inflação e juros em queda, impactando positivamente as contas públicas. Já na elaboração da LDO/2024, em abril de 2023, a observância dos efeitos da LC 194/22, associada à reversão das expectativas com queda mais moderada da taxa Selic, motivou a redução da Meta do Resultado Primário de 2023 para superávit de R\$ 8,313 bilhões. Por último, a reprogramação da Meta do Resultado Primário de 2023 na LOA/24 (dezembro/23) para superávit de R\$ 2,388 bilhões foi necessária para compatibilização com a atualização dos parâmetros macroeconômicos (BCB Focus de 25/3/22; ver abaixo) e com as metas estabelecidas na 19ª revisão do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF, assinada em outubro de 2023.

O quadro a seguir confronta os parâmetros utilizados na LDO com as taxas de crescimento do PIB e de inflação efetivas: o PIB esperado de 1,3% alcançou 2,3% no final de 2023, segundo a Fundação Seade; o IPCA esperado de 3,8% chegou a 4,6% em dez/23; e o IGPM esperado de 4,2% atingiu -3,4% em dez/23.²

6.2. O Resultado Financeiro foi deficitário em R\$ 14,7 bilhões em 2023, revertendo superávit de exercícios anteriores. Considerando, entretanto, o saldo de disponíveis, o valor ainda permanece positivo em R\$ 78,16 bilhões.³

¹ Evento 184.3 do Acessório 2, TC 7729.989.23

² Evento 184.4 do Acessório 2, TC 7729.989.23

³ Parecer ATJ Economia, evento 72.2, p. 105



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

6.3. Em síntese, mesmo considerando os achados pontuais de auditoria, o acompanhamento da gestão fiscal e dos limites estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000 convergem no sentido de cumprimento das metas e compromissos fiscais.

6.4. O valor das receitas arrecadadas ficou em R\$ 309,24 bilhões. Incluídas as receitas intraorçamentárias, o valor total das receitas alcançou R\$ 326,7 bilhões, 2,94% acima do estimado pela Lei Orçamentária Anual (artigo 3º, Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 - LOA).

6.5. No exercício, houve significativa queda de receitas correntes, em termos reais, de 5,0% comparadas a 2022, fortemente impactadas pelo ICMS, que representa aproximadamente 65% deste grupo de receitas. Ao longo do ano, o imposto apresentou abrupta e inusitada queda de arrecadação, da ordem de 3,6% nominais e 7,8% reais, comparativamente a 2022.

6.6. A diminuição das receitas do imposto decorre, sobretudo, de crescimento econômico do Estado menor que o esperado, fato observado em quase todos os principais segmentos econômicos relevantes para o tributo, com especial atenção para a indústria e para atividades com preços administrados, cujos resultados reais, respectivamente, ficaram 9% e 16,4% abaixo de 2022. O comportamento volátil da arrecadação de tributos em 2023 foi também observado na União.⁵

6.7. A alta das receitas de IPVA, do ITCMD e do IRPF fonte foram importantes fatores de compensação. Não obstante, a receita tributária total,

⁴ RFA 2023, p. 241.

⁵ A propósito da situação da indústria em 2023, estudo do IPEA indica que a União também teve problemas, a despeito de crescimento econômico nacional de quase 3%, creditado em boa parte aos setores agropecuário e de serviços, bem superior ao do Estado:

O dinamismo da economia, contudo, não teve como contrapartida o aumento da arrecadação ... Além disso, a deterioração da indústria, em um crescimento liderado por serviços e agropecuária, tende a diminuir a elasticidade da receita tributária com relação ao PIB, na medida em que a incidência tributária sobre a indústria é maior....

Com relação aos tributos sobre consumo (grupo A), vale destacar que após a forte queda de arrecadação em 2022, impactada pelas desonerações tributárias ocorridas naquele ano, o referido grupo de receitas vem apresentando tendência de estabilidade nos últimos meses, tendo registrado no acumulado do ano até novembro uma queda real de R\$ 11,5 bilhões (-2,5%), em comparação com o mesmo período do ano passado. (Visão Geral da Conjuntura, Nota de Conjuntura 27, pp. 2 e 25, in Carta de Conjuntura, disponível em [www://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/12/231220_cc_61_nota_27_visao_geral.pdf](http://www.efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/12/231220_cc_61_nota_27_visao_geral.pdf), acessado em 14/4/2024)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

no exercício de 2023, apresentou uma retração real de 3,3% em relação ao exercício anterior, com fortes efeitos orçamentários e financeiros.

6.8. Os fatos econômicos reportados levaram às alterações de metas e resultados de 2023 pela LDO e pela LOA 2024. As adaptações se fizeram necessárias por não constar da LDO de 2023, aprovada em 2022 para um cenário econômico que não se realizou, dispositivo necessário e suficiente para proceder de forma eficaz ao gerenciamento do orçamento.

6.9. Deve-se considerar que todos esses aspectos foram apresentados ao Parlamento, como consta da última modificação da LDO 2023 pela LOA 2024, ao final aprovada, sem quaisquer notícias quanto à impugnação da validade jurídica do ato legislativo modificativo. **Deve-se destacar que o Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento da A. Assembleia Legislativa manifestou aquiescência quanto à inclusão do artigo 12⁶ ao PL 1449/2023 (LOA 2024), para readequação das metas fiscais do exercício de 2023, previstas na Lei nº 17.755, de 20 de julho de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023, devido à frustração de receitas previstas na Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2024 e à atualização dos parâmetros macroeconômicos.**

6.10. Acrescenta que as novas metas propostas coincidem também com as metas estabelecidas na 19ª revisão do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF, assinada pelo Sr. Governador, na data de 31/10/2023⁷ e pela Secretaria de Tesouro Nacional.

6.11. Fica, assim, evidenciado que o Estado procedeu de forma adequada para equacionar as previsões normativas da LDO 2023 à realidade da execução orçamentária e financeira do exercício, considerando que não havia nenhum mecanismo eficaz alternativo. Portanto, as modificações legislativas, diga-se, operadas entre leis ordinárias de idêntica e compatível estatura jurídica e hierárquica, foram

⁶ 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 nº 17.555, 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.

⁷ Parecer 1582/2023, disponível em PL 1449 [www.://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.al.sp.gov.br/spl/2023/12/Acessorio/1000539801_1000680393_Acessorio.pdf](http://www.al.sp.gov.br/spl/2023/12/Acessorio/1000539801_1000680393_Acessorio.pdf), acessado em 2/2/2024.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

propostas à luz de circunstâncias jurídicas e econômicas robustas, suficientes à consideração legislativa aprovada e cumprida pelo Executivo.

6.12. As modificações mencionadas não chegam a ter efeitos reais sobre o planejamento que, como se viu, considerou situação econômica muito diversa da efetivamente verificada. O plano plurianual que se encerrava, tampouco foi desconsiderado. Contudo, convém observar que 2023 é um ano de transição, considerando a entrada de nova gestão, com incumbência de preparar e apresentar um novo planejamento de longo prazo, segundo um programa de governo compatível com aquele que fora submetido ao escrutínio popular e à vontade da maioria, prestigiando-se uma gestão pública democrática e contemporânea aos anseios sociais.

6.13. Nesse compasso, o Plano Plurianual 2024-2027 foi estruturado de modo a estabelecer novas diretrizes e objetivos estratégicos, programas, produtos e metas, que traduzam os compromissos da nova gestão e o aprimoramento dos implementados em gestões passadas e com bons resultados. O trabalho resultou na Lei 17.898, de 9 de abril de 2024.

6.14. A análise orçamentária a cargo da Z. DCG também dispensou especial atenção à abertura de créditos suplementares e reduções, de forma a alterar programas estabelecidos na LOA 2023. A preocupação é legítima. Entretanto, embora tenha havido modificações orçamentárias relevantes, o conjunto do planejamento, LOA e LDO, foram preservados

6.15. Como antes mencionado, a gestão inaugurada em 2023 viu-se em contingências significativas, tanto de aumento de despesas quanto de frustração de receitas, acompanhada de uma relevante alteração no programa de governo decorrente da assunção de nova gestão por imperativo da soberania popular, o que demandou ajustes refletidos na reprogramação orçamentária.

6.16. Além disso, era imperioso, sob o prisma democrático, imprimir, já no exercício, políticas compromissadas em programas de governo. Assim, a ação governamental dirigiu-se à preservação da integridade fiscal,⁸

⁸ Confirmam-se, nesse sentido, justificativas da Origem, inclusive sob com detalhes de ordem operacional, no Evento 49.19 (p. 52).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

ameaçada pela execução orçamentária, e ao início de suas próprias políticas, mesmo em meio a planejamento já formalizado.

6.17. Com essas premissas, a gestão amparou-se no artigo 9º da LOA⁹ e nos artigos 13, 14 e 15 da LDO,¹⁰ para promover as adaptações necessárias.

6.18. Conquanto, à primeira vista, os valores possam ser significativos, com destaque para suplementações originadas de anulação de dotações orçamentárias (artigo 43, § 1º, III, da Lei 4.320/64), as alterações não ultrapassaram os limites admitidos pela LOA e foram justificadas.

6.19. Nessa toada, as alterações orçamentárias de 2023, por suplementação ou ainda por remanejamento, transferência e transposição, não podem ser vistas como parâmetros usuais da Administração, mas sim como enfrentamento de problemas conjunturais e pontuais, para implementação de políticas próprias programadas pela gestão em ambiente financeiro estabelecido no exercício anterior e também para preservação das metas e objetivos mais amplos do planejamento, entre eles o equilíbrio orçamentário e o controle da despesa.

6.20. Quanto à censura à criação extinção ou renomeação de Secretarias de Estado, deve-se considerar que a prática decorre do exercício da autonomia administrativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para organizar o funcionamento dos órgãos da Administração Pública Direta, para melhor especialização

⁹ 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.

¹⁰ Artigo 13 - O Poder Executivo, para atender necessidades devidamente justificadas, mediante a abertura de créditos adicionais suplementares por decreto, poderá transpor, remanejar ou transferir recursos de um programa para outro, de um órgão para outro, de uma categoria econômica para outra, total ou parcialmente, até o limite de 15% (quinze por cento) da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício.

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

Artigo 15 - O Poder Executivo, observado o disposto no inciso XIX, alínea "a", do artigo 47 da Constituição Estadual, poderá, mediante decreto, transferir ou remanejar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária de 2023, em decorrência da transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

funcional e responsividade da gestão administrativa, segundo o programa político a ser desenvolvido no curso do mandato. Sob a ótica jurídica, a respeito da possibilidade de se reorganizar a estrutura e as atribuições de Secretarias de Estado, já se pronunciou o Tribunal de Justiça de São Paulo no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 9043235-20.2007.8.26.0000 (149.921-0) e 9043284-61.2007.8.26.0000 (150.028-0), cujas ementas foram assim redigidas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO DO GOVERNO QUE REORGANIZA ESTRUTURA E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS DE ESTADO. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO OU EXTINÇÃO DE SECRETARIA. MERO REMANEJAMENTO DE FUNÇÕES E RECURSO, SEM QUALQUER DISPÊNDIO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA QUE NÃO VULNERA A ORDEM FUNDANTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUDANÇA DE DENOMINAÇÃO DE SECRETARIA, QUE NÃO AFETA O ERÁRIO. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO OU EXTINÇÃO DE CARGOS. DECRETOS EDITADOS À LUZ DO ARTIGO 47, XIX, DA CARTA PAULISTA, COM A REDAÇÃO DA EC. 21/06. COMPATIBILIDADE COM A ORDEM FUNDANTE PRESERVADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE.

6.21. Destarte, conforme entendimento assentado no Tribunal de Justiça de São Paulo, está claro que, desde que se trate de mero rearranjo administrativo, sem aumento de despesa, e, ainda, que não importe em criação ou extinção de órgãos públicos (vale dizer, Secretarias de Estado), a disposição por decreto acerca da organização e funcionamento da Administração Direta é perfeitamente aderente ao texto constitucional. Eventuais inconvenientes práticos que possam prejudicar a transparência ou o princípio da evidenciação contábil não podem constituir obstáculo ao exercício inerente da autonomia administrativa inerente ao Poder Executivo.

6.22. Portanto, a matéria relativa à organização e funcionamento da Administração Pública Direta, quer por força de disposições da Constituição Federal (art. 84, VI, “a”), quer por força de reprodução obrigatória constante da Constituição do Estado (artigo 47, XIX), está contida no domínio reservado ao poder regulamentar, sobretudo quando a normatização não resultar aumento à despesa pública, como foi o quadro verificado pela instrução (que critica, por exemplo, despesas da Secretaria de Logística e Transporte, decorrentes do Contrato nº 19.284-3, de 2014,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

registradas como dispêndios da Secretaria da Política para a Mulher). Apenas quando houver a criação de despesa se imporá o tratamento por meio de lei em sentido estrito, de iniciativa privativa do Governador, como pretende a D. SDG. Diante dessa premissa jurídica, com a devida vênia, propõe-se o afastamento da recomendação.

6.23. Críticas à execução orçamentária das emendas e demandas parlamentares impositivas foram dirigidas pela D. SDG, haja vista a inscrição de 25,08% dos valores em restos a pagar, motivando a formulação de recomendações. Com a devida vênia, entretanto, é preciso levar em conta as informações lançadas pela Secretaria da Fazenda no Ev. 49.24, dando conta dos riscos de inexecução e os cronogramas de desembolso próprios e inerentes aos atos jurídicos cuja fonte de custeio sejam frutos de tais transferências e que justificam a não liquidação e pagamentos dos respectivos empenhos nos próprios exercícios. Ademais, esclarece que *a inscrição em restos a pagar das emendas individuais impositivas, não executadas no exercício financeiro, é precedida das análises e critérios da Lei 4320/64 e do Decreto 93.872/86, para a reserva orçamentária e atendimento da política pública indicada.*

6.24. Portanto, a prática não pode ser considerada imprópria, a ensejar uma reprovação convolada a uma recomendação como quer parecer crer a instrução, de forma que, pela própria natureza do exame das contas de governo, o exame e o acompanhamento da conformidade da execução devem ser contínuos ao longo do tempo.

6.25. As despesas permaneceram sob controle, ficando 5,8%¹¹ abaixo da autorizada e, em termos reais, 1,3%¹² abaixo das verificadas em 2022, mesmo considerado o incremento de despesas de pessoal, como consta do Relatório do Governo,¹³ 5% reais acima do exercício anterior. Neste tópico, nota-se o significativo aumento de 8,5% reais dos gastos com inativos e pensionistas

6.26. Mesmo assim, as despesas de pessoal ficaram nos limites fixados pela Lei Complementar nº 101/2000, como consta do Relatório do Governo:

A Despesa de Pessoal do Poder Executivo (Tabela 9) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) aumentou de 37,93%, em 2022, para

¹¹ RAF, p. 241

¹² RAF, p. 263

¹³ Evento 36.4, p VIII



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

42,33%, em 2023, inferior em ambos os casos ao limite prudencial de 46,55% e ao limite máximo de 49% para o Poder Executivo. Este mesmo indicador, quando referido a Todos os Poderes (Gráfico 2), aumentou de 44,55%, em 2022, para 49,66%, em 2023, inferior em ambos os casos ao limite de alerta de 54%, limite prudencial de 57% e ao limite máximo de 60% sobre a RCL¹⁴

6.27. Neste passo, convém observar o equilíbrio entre receita e despesa no exercício,¹⁵ mesmo considerados os efeitos adversos da frustração de receitas e aumento endógenos de despesas. De mais a mais, não se pode olvidar que a apresentação do singelo déficit orçamentário é admitida por esta E. Corte de Contas. Tal qual registrado no Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais, admite-se a apresentação de déficit orçamentário com fundamento no art. 43, §1º, I da Lei nº 4.320/1964, quando amparado em superavit financeiro do exercício anterior¹⁶, tal como ocorrido em 2022 no âmbito do Estado de São Paulo.

II. 2 PRECATÓRIOS

7. As despesas com pagamento de precatórios foram objeto de especial atenção da D. DCG no exercício. O relatório fiscal, excluídos os equívocos circunstanciais sujeitos a mera correção específica, expõe achados de auditoria que traduzem procedimentos tidos por inadequados, com efeitos permanentes sobre planejamento orçamentário e correção dos pagamentos realizados.

7.1. No exercício merece ser destacado que os pagamentos de condenações judiciais foram da ordem de R\$ 11 bilhões¹⁷ entre recursos orçamentários previstos pela LOA 2023 e de depósitos judiciais autorizados pelo artigo 101, § 2º, I, II e IV do ADCT.

7.2. Sobre tais pagamentos, a auditoria entende que os recursos orçamentários foram insuficientes para cumprimento do dever legal em 2023

¹⁴ Relatório Governo, p.VIII

¹⁵ O exercício encerrou-se com um déficit orçamentário de R\$ 1,57 bilhão, conforme BGE, p. 33

¹⁶ Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais, 2023. P. 51.

¹⁷ Houve um crescimento nominal de 5,5% no estoque de Precatórios, passando de R\$ 28,8 bilhões em 31/12/2022 para R\$ 30,4 bilhões em 31/12/2023. No exercício de 2023, houve pagamentos recordes de precatórios, totalizando R\$ 11,7 bilhões. Apesar deste grande esforço, o saldo devedor informado pelo Poder Judiciário teve um acréscimo em relação ao ano de 2022, fruto da atualização monetária, que tem como indexador a Selic, bem como pela inscrição de novos precatórios no valor de R\$ 3,5 bilhões., Relatório Governo, p. XV



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

(Achado 4)¹⁸, pois o TJSP, fixou, conforme o comando do artigo 64, II e § 2º, da Resolução CNJ 303/2019, recursos orçamentários correspondentes a 2,2% da Receita Corrente Líquida – RCL - e não 1,5% como previu a LOA. De outra parte, o Plano de Pagamentos apresentado pela Procuradoria Geral do Estado ao Tribunal de Justiça em 2023 foi também considerado insuficiente para quitação do estoque até dezembro de 2029, como ordena o artigo 101 do ADCT (Achado 5).¹⁹

7.3. Em suma, no entender da Z. DCG, o Estado, para pagamentos de precatórios em 2023, deveria ter sido depositado 2,2% da RCL em recursos orçamentários, por força da decisão do TJSP. No caso do Plano de Pagamentos, o percentual programado anualmente de recursos orçamentários, de 1,5% sobre a RCL, mostra-se insuficiente para quitação das condenações judiciais até dezembro de 2029, havendo necessidade de incremento de recursos, para atender ao comando constitucional.

7.4. Primeiramente, é preciso pontuar que a apuração de suficiência de recursos é feita pelo TJSP, em aplicação do artigo 97, § 2º, II, “a”, combinado com o artigo 101, §§ 1º e 2º, do ADCT.

7.5. As sucessivas alterações operadas por diferentes emendas dificultam a apreensão do cálculo de suficiência de recursos. Por isso, apresenta-se um breve contexto histórico.

7.6. O Regime Especial de Pagamentos foi instituído pela Emenda Constitucional 62/2009, que fixou o mínimo de recursos em 1,5% da RCL, introduzindo o artigo 97 no ADCT:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

...

¹⁸ RAF, p. 304

¹⁹ RAF, p. 306



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

I - para os Estados e para o Distrito Federal: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

7.7. O Estado passou, então, a proceder aos depósitos para pagamentos de precatórios em duodécimos mensais, mediante aplicação do percentual mínimo fixo do artigo 97, § 2º, I, “a” do ADCT sobre a RCL do segundo mês anterior à disponibilização do recurso. Como a condição prevista pelo § 14 do artigo 97 não se implementou, o Estado assim procedeu até 2016, quando da modificação do Regime Especial de Pagamentos pela Emenda Constitucional nº 94/2016, que introduziu prazos para quitação dos precatórios vencidos:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

7.8. O novo sistema determina que os recursos devam ser também calculados em duodécimos pela RCL do segundo mês antecedente, tendo como mínimo, o percentual de aplicação entre 2012 e 2014, que, para o Estado, era de 1,5% da RCL, como se viu.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

7.9. A Emenda nº 99/2017 inovou o regime. Além de prorrogar o prazo para quitação para 2024, determinou atualização monetária pelo IPCA-E e a disponibilização de recursos suficientes, calculados também em duodécimos sobre a RCL, respeitado o piso que já vinha sendo aplicado por ocasião da entrada em vigor do Regime Especial, no caso de São Paulo, 1,5% da RCL. O artigo 101 do ADCT em vigor, com redação da Emenda nº 109/2021, prorrogou o prazo de pagamento para 2029, mantendo inalteradas as demais formulações das Emendas 94 e 99:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

...

§ 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)

I - até 75% (setenta e cinco por cento) dos depósitos judiciais e dos depósitos administrativos em dinheiro referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários, nos quais sejam parte os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, e as respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, mediante a instituição de fundo garantidor em montante equivalente a 1/3 (um terço) dos 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; (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)

...



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

III - empréstimos, excetuados para esse fim os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei, não se aplicando a esses empréstimos a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do caput do art. 167 da Constituição Federal;(Redação dada pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

IV - a totalidade dos depósitos em precatórios e requisições diretas de pagamento de obrigações de pequeno valor efetuados até 31 de dezembro de 2009 e ainda não levantados, com o cancelamento dos respectivos requisitórios e a baixa das obrigações, assegurada a revalidação dos requisitórios pelos juízos dos processos perante os Tribunais, a requerimento dos credores e após a oitiva da entidade devedora, mantidas a posição de ordem cronológica original e a remuneração de todo o período. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

7.10. As normas constitucionais reproduzidas, a despeito de relevantes disputas hermenêuticas, estão estampadas na Resolução CNJ nº 303/2019, artigo 59, § 2º, com redação modificada pela [Resolução n.º 482, de 19.12.2022](#):

Art. 59. O depósito de que trata o art. 101 do ADCT corresponderá a 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre a Receita Corrente Líquida – RCL do ente devedor, apurada no segundo mês anterior ao do depósito, considerado o total da dívida de precatórios.

§ 1º O percentual de que trata o caput deste artigo deverá ser suficiente à quitação do débito de precatórios apresentados regularmente até 2 de abril do penúltimo ano de vigência do regime especial, recalculado anualmente.

§ 2º - Quando variável o percentual de que trata o § 1º deste artigo, será devido, a título de percentual mínimo, aquele fixado como mínimo, de responsabilidade do ente devedor, pela Emenda Constitucional no 62, de 9 de dezembro de 2009.

7.11. Registre-se que a aplicação do disposto no artigo 64 da Resolução CNJ nº 303/2019 é adstrita aos recursos previstos em plano de pagamento, inclusive dentro dos mínimos estabelecidos pelos dispositivos constitucionais mencionados, de acordo com o que estabelecer o Tribunal de Justiça.

7.12. Dito isso, considerando a competência reservada pelos artigos 100, §6º²⁰ da Constituição da República e 97, §4º²¹ do ADCT, ausente qualquer disposição explícita na Lei Fundamental acerca de quais recursos devem compor

²⁰ § 6º **As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados diretamente ao Poder Judiciário, cabendo ao Presidente do Tribunal** que proferir a decisão exequenda determinar o pagamento integral e autorizar, a requerimento do credor e exclusivamente para os casos de preterimento de seu direito de precedência ou de não alocação orçamentária do valor necessário à satisfação do seu débito, o sequestro da quantia respectiva. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).

²¹ § 4º As contas especiais de que tratam os §§ 1º e 2º serão administradas pelo Tribunal de Justiça local, para pagamento de precatórios expedidos pelos tribunais.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

o percentual fixado nas normas referenciadas, cabendo a LOA defini-los, argumenta-se, em primeiro lugar, **que a suficiência dos recursos depositados deverá ser apurada pelo Tribunal de Justiça a partir das dotações orçamentárias reservadas a esse fim, por lhe competir proceder aos pagamentos.**

7.13. **Neste mister, em 2023, o TJSP certificou a suficiência dos recursos repassados.** Para 2024, conforme decisão antes reproduzida, o TJSP decidiu que os recursos totais seriam de 2,64%, sendo 1,5% de recursos orçamentários – mínimo de que tratou a Emenda nº 62 - e o restante em meios adicionais.

7.14. Nessa esteira, convêm observar que **o E. TJSP certificou a adimplência do Estado com relação aos pagamentos de precatórios de 2023²² e, nos autos do Processo DEPRE 9000032-79.2015.8.26.0500/03, fixou os recursos orçamentários em 1,5% da RCL, aos quais devem ser acrescidos recursos de depósitos judiciais e eventuais financiamentos, para atingir 2,64% da RCL,²³ superando, portanto, a decisão referida pela D. Fiscalização em sentido diverso.**

7.15. Com isso, respeitosamente ao entendimento diverso, evidencia-se que o debate jurídico sobre a suficiência e adequação dos recursos destinados ao pagamento de precatórios não trouxe repercussão ao exame das contas de 2023, pelas decisões trazidas à colação nos autos do TC 7732.989.23, evento 70.4, páginas 11 e 12, ao menos para os exercícios de 2023 e de 2024, que, com a devida vênia, seguem reproduzidas:

²² Evento 70.4 do TC 7732.989.23, p. 11

²³ Evento 70.4 do TC 7732.989.231, p. 11



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pessoa jurídica de direito público, neste ato representado pelo Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos - DEPRE, Desembargador Afonso Faro Jr., no uso de suas atribuições,

Certifica, para os devidos fins de direito, que a FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO por apresentar mora em 25/03/2015 foi enquadrada no Regime Especial de Pagamento de Precatórios instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021, promulgada em 15/03/2021.

A partir da inclusão no Regime Especial a Entidade está depositando as parcelas nas contas especiais administradas por este Tribunal de Justiça, com as quais são pagos os precatórios do aludido Ente, provenientes da Justiça Comum Estadual, Federal e da Justiça do Trabalho.

Em razão do Decreto nº 62.350, de 26/12/2016, dos recursos previstos no paragrafo 2º do artigo nº 101 do ADCT, para pagamento de precatórios, a Fazenda do Estado optou, com base no artigo 102 daquele dispositivo, que 50% serão destinados ao pagamento mediante acordos diretos com os credores, assim, desde dez/2016 vem depositando 50% na conta Cronológica, e 50% na Conta destinada para pagamento dos precatórios de acordo com o artigo 102 do ADCT.

Portanto, a FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO encontra-se em situação de adimplência no que se refere ao pagamento de precatórios.

A presente certidão tem validade de 30 (trinta) dias contados a partir da sua emissão.

São Paulo, 25 de setembro de 2023.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Processo DEPRE nº: 9000032-79.2015.8.26.0500/03
Ent. Devedora: FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Pags.: 3405/3406 e 3408/3426

CONCLUSÃO

Em 21 de setembro de 2023, faço estes autos conclusos ao Exmo. Sr. Desembargador Dr. AFONSO FARO JR. , Coordenador da Diretoria de Execuções de Precatórios e Cálculos.

NILSON ALVES DE ALMEIDA

Diretor
DEPRE

Visto.

Em atenção ao Ofício nº 113586/2023, que encaminhou a r. decisão de pág. 3286, a Fazenda do Estado de São Paulo, por intermédio do Ofício GPG 361/2023 (pág. 3408), encaminha a Nota Técnica DFE/AGE nº 0001/2023 (págs. 3416/3420), bem como o Plano de Pagamento de 2024 até 2029, informando que, do percentual da alíquota de 2,64%, 1,50% será cumprido com recursos próprios do Tesouro, adicionada aos outros meios de amortização cobertos com recursos provenientes dos depósitos judiciais públicos e privados, descontos obtidos em acordos e compensações, ou até mesmo recursos provenientes de eventual financiamento, nos termos que autorizam as Emendas Constitucionais.

Recebo o Plano de Pagamento apresentado pela FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO, o qual ACOLHO, para praticar, no exercício de 2024, a alíquota de 1,50% a ser aplicada sobre a Receita Corrente Líquida, que somado aos demais meios de redução da dívida, deverão ser equivalentes, ao percentual mínimo de 2,64% da RCL.

Expeça-se a certidão solicitada às págs. 3405/3406

Oficie-se à FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO para conhecimento e providências cabíveis.

São Paulo, 25 de setembro de 2023.

7.16. Portanto, a definição de recursos suficientes para pagamento de precatórios é feita pelo Tribunal de Justiça, autoridade responsável pelos pagamentos. Para o exercício de 2024, o TJSP fixou recursos orçamentários correspondentes a 1,5% da RCL, aos quais serão adicionados os demais meios de pagamento previstos pela Constituição Federal de maneira a obter o percentual final de 2,64% da RCL. Sem prejuízo, os orçamentos podem fazer previsões com base nestes mínimos, com possíveis adaptações ao longo do exercício, se houver espaço orçamentário. Foi o que a LOA e o Plano de Pagamentos apresentados fizeram, não merecendo, assim, as críticas formuladas e que, no limite e por segurança jurídica, devem



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

ser excepcionalmente alçadas ao campo das recomendações diante dos fatos e certificações ora narradas.

7.17. Ainda sobre precatórios, a D. DCG faz apontamentos importantes por inexistirem controles eficazes sobre os estoques destas dívidas, de que resultam divergências de informações.

7.18. A propósito, importa salientar que o complexo sistema constitucional de pagamentos de condenações judiciais, especialmente os do Regime Especial, repercute diretamente sobre os controles.

7.19. Com efeito, do ponto de vista orçamentário, os pagamentos são processados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, enquanto o caixa fica com o Tribunal de Justiça. A Procuradoria Geral do Estado, além das obrigações de pequeno valor, processa outros meios de pagamentos de precatórios, como compensação com dívida ativa e descontos por acordo direto com o credor.

7.20. Esse é o ambiente real de processamento de precatórios: a Fazenda procede ao empenho, o Tribunal paga o credor e ainda há interferência da Procuradoria Geral para os casos de compensação de dívida ativa ou para processamento e pagamento de acordos. Os controles ficam, assim, pulverizados entre diferentes atores e podem apresentar eventuais divergências, a depender de distintos critérios utilizados e peculiaridades de sistemas.

7.21. A imputação de “amplo descontrole” transborda do problema real, por ser confinada ao campo de desacertos de ordem formal, de modo que as divergências podem ser objeto de correção, como erros materiais que podem ocorrer, podendo ser alçada, no limite, ao campo da recomendação.

II.3. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

8. O relatório de auditoria também consignou severas críticas aos demonstrativos contábeis, no sentido de desconfirmar os dados nele contidos, por não representarem a situação patrimonial do Estado.

8.1. A imputação é demasiadamente ampla, se colocada nestes termos. Primeiramente, a situação patrimonial do Estado está representada no



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Balanco Patrimonial - BP. Os balanços fiscal e orçamentário contêm informações relevantes sobre a execução orçamentária e resultados fiscais, a maior parte delas confirmadas ao longo da auditoria. Por isso, no conjunto, mantêm-se fidedignas.

8.2. Os apontamentos restringem-se a oito itens resumidamente expostos no início do RAF 2023 e referem-se a elementos contábeis, controles e registros do balanço patrimonial, à exceção dos apontamentos sobre precatórios, que também têm efeitos orçamentários. Por isso, a crítica mais ampla deve ter por referência exclusiva este último demonstrativo e não os balanços orçamentário e financeiro.

8.3. Como consta do BGE, o CEC é escriturado em consonância com a NBC TSP 12 – Demonstrações de Fluxo de caixa, com agregação de recursos por origem e por unidade.

8.4. Em que pese a justificada preocupação da D. DCG sobre deficiências de controle e registros não fidedignos, os problemas encontrados são específicos, em meio a registros classificados segundo a origem, e destinação distribuídos em um número muito grande de unidades gestoras. Os quadros apresentados pela Fiscalização²⁴ mostram a segregação de recursos entre mais de 120 unidades da Administração Direta e Indireta e inúmeras categorias. A D Fiscalização é bastante clara a respeito da observância das normas aplicáveis, inclusive para segregação de recursos por fonte.²⁵

8.5. Sendo correto o procedimento contábil, os achados de auditoria não têm o condão de desautorizar todos os registros, podendo ser alçados, no limite, ao campo da recomendação.

8.6. Consta apontamento sobre erros graves de cálculos de investimentos pelo Método de Equivalência Patrimonial de empresas dependentes, em setembro de 2023, de que resultaram subavaliação da ordem de R\$ 18 bilhões, refletidos em contas de receitas e despesas patrimoniais

8.7. Os erros de contabilização decorrem de cálculos equivocados de avaliação pelo MEP, de informações não definitivas prestadas pelas

²⁴ RAF 2023, p. 147-154

²⁵ RAF 2023, pp. 146 e 150



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

empresas e utilizadas em setembro de 2023 para cálculo pelo Método de Equivalência Patrimonial da participação societária do Estado.

8.8. A Contadoria justificou o erro. Utilizou-se de informações não definitivas das empresas em setembro, demonstrações essas não padronizadas. Posteriormente, verificou pelos balanços de 2023, encerrados em 31 de março a teor do artigo 132 da Lei nº 6.404/76, que multiplicara inadvertidamente valores unitários de real por mil, gerando resultados errados de MEP em bilhões.²⁶

8.9. Normalmente, os lançamentos poderiam ser corrigidos no Balanço, não fosse o fechamento do SIAFEM em 30 de janeiro, nos termos do Decreto Federal nº 10.540/2020, artigo 6º, II, aplicável ao Estado para efeitos de padrão mínimo de qualidade do Sistema Único Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Como a base dos lançamentos contábeis são os registros do sistema eletrônico, a Contadoria não mais poderia corrigir o erro senão por meio de contralancamentos equivalentes no Demonstrativo de Variação Patrimonial, de forma a evitar informações erradas no Patrimônio Líquido, situação em que o balanço estaria, de fato, sujeito à ressalva proposta pela D DCG.

8.10. Erros restritos e mitigados, como os verificados em conta investimento, podem ser objeto de recomendações, sem prejuízos para as demonstrações como um todo.

8.11. De outra parte, Adiantamento para Futuro Aumento de Capital não foi alterado de 2022 para 2023:

Adiantamentos para Futuros Aumentos de Capital – AFAC representa os recursos transferidos pelo acionista majoritário às empresas estatais e ainda não incorporados ao capital social da empresa. Em 2023 este item não sofreu alterações nas empresas estatais dependentes e não dependentes apresentando um saldo de R\$3.597.121.084 em 31 de dezembro de 2023.²⁷

8.12. O problema suscitado em auditoria não é propriamente o não registro de alterações materiais novas verificadas nos adiantamentos,

²⁶ Nota Técnica CGE nº 18/2024, evento 59.5

²⁷ BGE, p. 172



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

mas sim desalinhamento dos registros próprios do AFAC na conta ativo investimentos e sua contrapartida no Patrimônio Líquido.

8.13. Mais uma vez, os erros ou inexatidões são específicos de elemento com significado mais restrito no plano geral das contas estaduais. Por esses motivos, o problema também pode ser contornado por meio de recomendação.

8.14. Os registros de Dívida Ativa contêm erro na escrituração de Ativo Circulante, por informações inconsistentes. O problema poderá ser solvido em exercícios seguintes e não tem consequências mais profundas. A exemplo dos subitens anteriores, o caso demanda recomendação.

8.15. Em Imobilizado, a D. DCG assinala que os registros não são suportados por lista sindicável de bens, notadamente de 30.000 imóveis sem avaliação e registro, cujos contornos são de difícil solução.

8.16. A real titularidade do Estado sobre os 30.000 imóveis não registrados contabilmente é objeto de constantes de diligências, ainda hoje não finalizadas, pois demandam regularizações dominiais diversas. O fato impossibilita o completo lançamento contábil dos valores correspondentes. Contudo, o Estado já obteve algum avanço nesta matéria, com o reconhecimento contábil de quantidade considerável de imóveis:

Em 2023 deu-se continuidade dos trabalhos de implementação gradual dos procedimentos de identificação dos ativos que estão em uso, ou em condições de uso, e que devem ser reclassificados para grupos de ativos mais adequados de acordo com a sua natureza, inclusive para serem devidamente depreciados.²⁸

...

Os registros contábeis de adição de valores em bens imóveis representaram em 2023 o montante de R\$17.156.666.402, enquanto os registros de baixas e transferências de imóveis totalizaram R\$8.970.781.022, ocorrendo dessa forma um acréscimo no patrimônio público de R\$ 8.185.885.380 o que resultou na variação do valor do exercício de 2022 de R\$ 139.603.951.402 para R\$ 147.789.836.782 em 2023.

No grupo de Depreciação e Amortização, o total de adições monta R\$1.026.364.902 e o de baixas e transferências R\$ 242.947.699, representando um aumento de R\$ 898.298.516 ao saldo do exercício anterior que era de R\$ 8.768.080.511 e passou em 2023 para o montante de R\$ 9.551.497.715. Apresentados os valores do grupo contábil bens imóveis e os respectivos ajustes decorrentes de depreciação/amortização, o saldo final em 31.12.2023 monta R\$ 138.238.339.067 representando um incremento de R\$ 7.402.468.177 comparado ao saldo de 31.12.2022. A

²⁸ BGE, p. 175



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

adição mais representativa desse grupo de contas ocorreu no item Obras em andamento com o montante de R\$ 13.178.801.234 em 2023 em face aos R\$ 5.328.978.082 apresentados em 2022.²⁹

8.17. A matéria, considerada em sua característica essencial, de informação sobre bens imóveis, cujos domínios não se encontram completamente regularizados, merece manutenção de recomendação, mas não desqualificam os demonstrativos patrimoniais.

8.18. A auditoria também verificou problemas de adequado registro e controle de recursos originados de depósitos bancários, que o Estado utiliza para pagamento de precatórios, conforme artigo 101, § 2º, I, II e IV do ADCT. Além disso, os diferentes registros e controles sobre estoques de precatórios a pagar apresentam discrepâncias, que se refletiriam em passivos não corretamente demonstrados no balanço patrimonial. A Fiscalização se ressentia da falta de controle centralizado ou compatível entre os três órgãos e Poder envolvidos, o TJSP, a Procuradoria Geral do Estado e a Secretaria da Fazenda e Planejamento.

8.19. Todos os achados verificados devem ser objeto de aprimoramento para se alcançar o princípio da evidenciação contábil. Contudo, as ressalvas propostas constituem medidas desproporcionais, pois são passíveis de correção no exercício seguinte ou já estão em processo de regularização, apresentando desafios e particularidades que elidem sua pronta resolução. Portanto, propõe-se que as ressalvas sejam convoladas em recomendações, objeto de acompanhamento nas contas do exercício seguinte.

II.4. DESPESAS COM PESSOAL

9. As despesas com pessoal do Poder Executivo ficaram em 42,29%³⁰ da Receita Corrente Líquida, abaixo dos limites estabelecidos pelos artigos 20, II, “c” e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que motivou a proposta de emissão de parecer prévio favorável pela D. ATJ, por seu segmento de cálculos, no Evento 72.1.

²⁹ BGE, p. 176

³⁰ Parecer ATJ – Cálculos, evento 72.1, p. 24



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

9.1. Neste quadrante, merece destaque a opinião da Doutra Assessoria Técnica no sentido de que devem ser afastadas a incorporação de gastos com Organizações Sociais para fins da apuração com despesa de pessoal. A matéria já fora debatida no Processo SEI 8508/2021 e objeto da Nota Técnica SDG 176/2022, onde esta E. Corte de Contas decidiu que os gastos de pessoal das Organizações Sociais não integrarão os limites previstos no artigo 20 da LRF.

9.2. Tal como retratado anteriormente, mesmo considerado o incremento de despesas de pessoal, como consta do Relatório do Governo,³¹ 5% reais acima do exercício anterior, com significativo aumento de 8,5% reais dos gastos com inativos e pensionistas, as despesas permaneceram sob controle, ficando 5,8%³² abaixo da autorizada e, em termos reais, 1,3%³³ menores do que as incorridas em 2022.

II.5. APLICAÇÃO MÍNIMA DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

10. Também dentro dos mínimos constitucionais previstos nos art. 212 e 212-A estão as aplicações em educação. Para os termos do artigo 212 da Constituição Federal, foram aplicados 25,78% da receita de impostos e 33,54% da mesma base para a previsão do artigo 255 da Constituição do Estado, combinada com o artigo 5º, III da Lei Complementar estadual 1.333/2018.³⁴

10.1. No que tange à inclusão da despesa com inativos na base de cálculo das despesas obrigatórias com educação nos termos do patamar fixado pelo artigo 255 da Constituição do Estado, esta PFE entende permanecer vigente e eficaz a Lei Complementar nº 1.333/2018, cujo artigo 5º, inciso III, considera legal a inclusão de despesas com o pagamento de inativos sobre a parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal (25%), considerando que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.593/SP ainda não fora julgada no âmbito do STF.

³¹ Evento 36.4, p VIII

³² RAF, p. 241

³³ RAF, p. 263

³⁴ Parecer ATJ cit, p. 67



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

10.2. Calha registrar, tal qual observado pela D. Chefia de ATJ que o valor computado na apuração dos 30% a que alude o artigo 225 da Constituição do Estado, relativo ao cômputo da insuficiência financeira dos inativos, onerou recursos do tesouro, e não os originários do FUNDEB, o que demonstra o esforço fiscal do Estado de São Paulo para não utilizar a margem de modulação estabelecida por esta E. Corte de Contas no julgamento das contas de 2018 (TC 6453. 989.18) e que, ao ver desta PFE, permanece imune à Emenda Constitucional nº 108/2020, em razão do princípio da segurança jurídica³⁵, embora tenha sido objeto de recomendação no voto do E. Conselheiro Antonio Roque Citadini na análise das contas do exercício de 2022 (TC 5128.989.22).

10.3. Outrossim, restaram atendidos os patamares mínimos fixados nos art. 26 e 26-A da Lei federal n.º 14.113/2020³⁶, tendo o Estado de São Paulo aplicado 90,94% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

10.4. A propósito, tal postura há de ser levada em consideração frente às críticas qualitativas aos gastos com docentes, que denotam que o Estado tem investido na valorização dos profissionais acima do patamar mínimo legal (70%) e que os resultados dessa política serão observados em médio ou longo prazo. Ademais, noticiam-se a existência de medidas a cargo da Secretaria de Educação, dentre as quais a Resolução SEDUC – 71, DE 8-12-2023 que dispõe sobre a gestão de pessoas dos integrantes do Quadro do Magistério nas escolas estaduais do Programa Ensino Integral – PEI, o que denota a iniciativa do Estado para o incremento na qualidade e melhoria da gestão do ensino.

³⁵ Tal qual sustentado por esta PFE nas contas do governo do Exercício de 2021, “a decisão proferida pela Assembleia Legislativa no Decreto Legislativo nº 2.492, de 17 de dezembro de 2019, incorporando a modulação de efeitos reconhecida em parecer dessa E. Corte de Contas está imune à retroatividade da Emenda Constitucional nº 108/2020. A decisão legislativa e o correspondente parecer que a sustenta são atos jurídicos perfeitos, cujos efeitos prospectivos decorrentes da modulação ora comentada são intrínsecos e indissociáveis. Por isso, devem ser preservados em relação à posterior modificação legislativa, tanto em razão da licitude de sua base jurídica temporal, tanto em razão do devido processo legal e proteção da confiança legítima, alicerçada nas medidas concretas adotadas pelo Estado de São Paulo para cumpri-la. Tal qual a coisa julgada (administrativa, no caso), não há como rescindi-la por inconstitucionalidade superveniente. Acaso admissível fosse, sua resolução deveria se dar em respeito ao devido processo legal, outra garantia fundamental que não pode ser solapada pela proposta de incidência retroativa da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 a pretexto do decidido no TC 6453/989/18.”

³⁶ Parecer ATJ cit, p.68



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

10.5. Em relação às glosas efetuadas ao Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP, malgrado a ressalva constante no parecer sobre as contas do exercício anterior, respeitosamente, esta PFE entende que deve ser adotado o regime contábil da competência (amplamente aplicado na contabilidade pública, reconhecido na parte V do MCASP), de tal modo que os efeitos das transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem e não quando os recursos financeiros são recebidos ou pagos.

10.6. Tal método é de especial utilidade quando há transferência da aplicação de recursos para terceiros, isto é, o efetivo emprego final na ação governamental passa a não estar sujeita à interferência exclusiva do administrador público. Assim, para o subsídios às atividades de execução indireta que dependam de integração administrativa de terceiros, é prescindível a liquidação da despesa no exercício financeiro em que ocorra para efeitos do cumprimento da exigência de aplicação do mínimo legal estipulado pelo artigo 212 da Constituição da República, porquanto o Estado, ao empenhar recursos orçamentários, criou para si a obrigação jurídica de promover ações de desenvolvimento e manutenção do Ensino, afastando a omissão recriminada na legislação de referência.

10.7. Analogamente, pode ser aplicado o artigo 24, inciso II, da Lei Complementar n. 141/2012, que estabeleceu regras para o cumprimento do mínimo constitucional em saúde para o cálculo do mínimo com a educação. Eis o que dispõe o texto legal:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

(...)

10.8. Quanto aos repasses às Associações de Pais e Mestres no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista, deve-se registrar que a instrução é uníssona quanto a maior linearidade e antecipação dos repasses ao longo do exercício para as Associações de Pais e Mestre, cumprindo-se recomendações e equacionando ressalvas anteriores, de modo a permitir maior controle e planejamento na aplicação dos recursos.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

10.9. Finalmente, acompanha-se integralmente a percuciente avaliação a cargo da D. ATJ Cálculos que refuta a glosa efetuada pela Z. DCG sobre alimentação, gêneros alimentícios e aquisição de vestuários custeados com recursos oriundos do salário educação, haja vista que os artigos 212, §5 e 208, VII, ambos da Constituição da República obrigam o Estado a suportar programas suplementares ao ensino com recursos oriundos de contribuições sociais, não havendo vedação na lei de regência (Lei Federal n. 9.766/98) quanto ao seu emprego nessas finalidades.

II.6. APLICAÇÃO MÍNIMA DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

11. As aplicações em ações e serviços públicos de saúde ficaram em 12,71% da receita de impostos e transferências federais, em integral cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000 e Lei Complementar nº 141/2012.³⁷

11.1. A D DCG expressa possíveis problemas de planejamento das políticas de saúde, especialmente por inexistirem garantias de inclusão do PES 2020/2023 e do PAS 2023 nas orientações, programas e ações da LDO e da LOA 2023, considerando que o PES 2020/2023 foi aprovado depois do encaminhamento do PPA 2020/2023 e o PAS 2023 aprovado somente em 29/8/2022, depois do encaminhamento da LDO 2023.

11.2. As decisões sobre o planejamento das ações e serviços públicos de saúde estão em encaminhamento pelo Governo, como denotam os documentos e informações do evento dos eventos 115 e 113 do TC 7731.989.23. O PAS 2024 foi encaminhado ao Conselho Estadual de Saúde em abril de 2023, assim como o PAS 2025 foi encaminhado em março de 2024, com antecedência suficiente para inclusão das propostas nas LDO e LOA do exercício.

11.3. Nestes termos, a efetiva tradução orçamentária das metas estabelecidas é matéria que deve ser objeto de contínuo acompanhamento, considerando que os recursos que vêm sendo executados (suficientes para o cumprimento dos limites de aplicação mínima previstos na Lei Complementar nº 141/2012) constam

³⁷ Parecer ATJ cit. P. 94



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

da lei orçamentária. Assim, a eventual dissonância dos planejamentos de saúde e orçamentários devem ser fruto de aperfeiçoamento, por meio de recomendação.

11.4. O Fundo Estadual de Saúde foi criado com base na Lei Complementar 204/78, e ratificado pela Lei 7001/90, em atenção ao artigo 37 do ADCT da Constituição Estadual. O Decreto nº 40.200, de 18/7/1995, regulamenta o Fundo, que consta das leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais como unidade orçamentária para gestão dos recursos destinados a ações de saúde.

11.5. Com efeito, na LDO 2023, Art. 23, § 1º, consta o seguinte:

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

11.6. O comando é detalhado na LOA 2023:

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

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

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

11.7. Em resumo, o arranjo orçamentário para aplicação de recursos de saúde divide-se naqueles executados diretamente por unidades ligadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e via aplicação intraorçamentária a unidades gestoras não ligadas à Secretaria. Em qualquer caso, os recursos transitam pelo FUNDES, que é a unidade orçamentária de base.

11.8. Por si só, o arranjo não padece de vícios, pois os recursos, qualquer que seja a modalidade de execução, partirão do FUNDES. Assim, de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

um ponto de vista estritamente normativo, não há contrariedade das leis orçamentária e de diretrizes orçamentárias, estando as normas conforme o artigo 14 da Lei nº Complementar nº 141/2012:

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

11.9. As críticas da Fiscalização derivam do fato de que os recursos não sejam executados – empenhados – diretamente pela unidade gestora FUNDES, mas pelas unidades gestoras que recebem os recursos do fundo para, só então, passar a efetivamente executá-los nos programas previstos na lei orçamentária.

11.10. O ponto, contudo, envolve profundas alterações gerenciais e administrativas que demandam uma ampla revisão de procedimentos internos dos órgãos e servidores envolvidos, bem como deliberações que demandam tempo para a adaptação.

11.11. Embora se compreenda a preocupação da D. DCG, a matéria ainda é relativamente recente nesta Corte, pois objeto de exame específico em 2022, no bojo das contas do exercício de 2021, frente à regulamentação do FUNDES, criado pela Lei Complementar nº 204, de 20/12/1978 e disciplinado pelo Decreto 40.200 de 18/07/1995, fatores que contribuem para um rearranjo administrativo de maior magnitude ao longo do tempo. Por isso, postula-se que a falha seja relevada ao campo das recomendações para aprimoramento da execução orçamentária paulatinamente.

III - RENÚNCIA DE RECEITAS

12. O tema renúncia de receitas objetiva estabelecer controle social sobre os benefícios fiscais concedidos e quantificar receitas não realizadas de tributos, previstas nas sucessivas leis orçamentárias. O controle deve examinar a regularidade jurídica da concessão, a quantificação de valores, a eficácia econômica das medidas.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

12.1. É importante enfatizar que, desde as contas de 2018, os trabalhos de verificação e as metodologias utilizadas, bem como as formas de transmissão de informações vêm sendo objeto de contínuo aperfeiçoamento.

12.2. Controvérsias acerca dos níveis de restrição ao acesso e tratamento das informações de natureza fiscal foram tratadas com grande ênfase no julgamento das contas de 2022, quando determinado acompanhamento específico da matéria em autos apartados ao longo de 2023. Para tanto, por meio dos autos SEI 11026/2023-85, processaram-se a transmissão de informações, o estabelecimento de metodologias e planos de trabalho conjunto desta E. Corte com a Secretaria da Fazenda e Planejamento.

12.3. O acesso e tratamento das informações, desde então, teve relevantes avanços. Nas palavras da Fiscalização:

A fiscalização das contas de 2023 possui relevantes avanços. Houve, de forma prévia, consenso e 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 TCESP e da SFP restou acordado como os arquivos seriam transmitidos. Isso permitiu que a equipe de fiscalização realizasse sua programação dentro desta realidade. O escopo do trabalho foi definido sem limitações quanto ao aspecto de fornecimento de informações à fiscalização. Isso permitiu a abordagem de questões que ficaram sem respostas ao final da fiscalização do exercício de 2022: abertura da mensuração de benefício fiscal fruído por CNAE detalhado e por CNPJ; detalhamento, demonstração e realização de testes na metodologia de mensuração e acesso aos processos de pleitos de benefícios, por particulares, com conteúdo que antecede a concessão de benefícios fiscais.³⁸

12.4. Com efeito, o volume de informações transmitidas e a troca de opiniões técnicas sobre metodologias de controle e aferição de benefícios fiscais foram consideravelmente ampliados na última verificação, resultando em extenso e minucioso trabalho, componente do relatório final de auditoria.³⁹ O novo documento é substantivamente diverso do apresentado nas Contas de 2022.⁴⁰

12.5. O novo relato da D Fiscalização traz diversos elementos que, senão conclusivos, avançaram consideravelmente no atingimento das

³⁸ RAF 2023, p. 495

³⁹ RAF 2023, p 485-590

⁴⁰ TC 5128.989.225, evento 99.9, Relatório Final DCG Contas Governador 2022, p. 396-442



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

finalidades e escopo da verificação. Neste sentido, foram analisados: (i) a metodologia de apuração de renúncias, tanto para previsões das leis de diretrizes e leis orçamentárias, quanto para a posterior aferição do alcance real das projeções feitas; (ii) os procedimentos administrativos adotados para a concessão dos benefícios; (iii) a regularidade das concessões de incentivos fiscais em termos de forma, justificativas e obediência da LRF; (iv) a avaliação sobre a eficiência de benefícios e sobre a eficácia em relação aos objetivos propostos; (v) a transparência sobre benefícios fiscais concedidos.

12.6. Para efeitos de previsões em diretrizes orçamentárias e orçamentos, a metodologia para aferição de benefícios fiscais apresentou melhoras objetivas já em 2023 e 2024 como admite a D. Fiscalização.⁴¹ Certamente, a metodologia ainda pode ser aprimorada nos exercícios futuros, com base nas recomendações desta E. Corte e outras medidas julgadas adequadas para o atingimento dos objetivos de transparência e controle social pelas áreas técnicas da Secretaria da Fazenda e Planejamento.

12.7. Os procedimentos administrativos adotados para a concessão de benefícios também tiveram considerável melhora como admite a D. DCG. Atualmente, o procedimento é regido pela Resolução SFP nº 51, de 2/8/2022, e pela Resolução SFP 69, de 13/12/2023, que instituiu a Comissão de Avaliação de Benefícios Fiscais. Sobre a normativa, a Fiscalização reconhece progressos importantes, como a avaliação e quantificação de benefícios antes de sua concessão, informação crucial para bem justificar decisão governamental.⁴²

⁴¹ *Tal circunstância, a par de demonstrar um desacerto na metodologia de mensuração de curto prazo empregada em 2022, que implicou em imprecisão média de 13,19% naquelas projeções, revela também que ajustes metodológicos em 2023 e 2024 resultaram em diferenças menores entre LDO e PLOA no mesmo exercício, considerando que as variações percentuais observadas para estes anos são inferiores à 3% em termos absolutos. ... O que se pode afirmar ainda, com base nos conhecimentos adquiridos por esta fiscalização quanto à metodologia de mensuração da renúncia fiscal fruída é que, a partir da LDO 2024 (proposta em 2023), os valores que estavam em uma crescente, iniciaram um movimento inverso de decréscimo. RAF 2023, p. 499 e 501*

⁴² *A implementação da CABT reflete um ajuste na estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda e Planejamento, visando fornecer subsídios informados para as decisões do Governador do Estado em relação às concessões, renovações ou prorrogações desses benefícios. Este ajuste é parte dos esforços para manter a administração fiscal alinhada às exigências legais e aos procedimentos normativos estabelecidos anteriormente pela Resolução SFP 51/22.*

Na avaliação "ex-ante", segundo a Secretaria da Fazenda e Planejamento, a metodologia utilizada para o cálculo da renúncia fiscal é adaptada a partir das técnicas já aplicadas para mensuração dos benefícios fiscais existentes⁵⁴⁴, com as devidas modificações para se adequar ao contexto de uma simulação de cenários futuros, em vez de basear-se em dados efetivos de arrecadação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

12.8. Sem embargo de eventuais aperfeiçoamentos que se façam necessários, as normas para processamento administrativo para concessão de benefícios encontram-se firmadas e têm produzido bons resultados. Neste contexto, os casos de procedimentos e estudos incompletos, mencionados em auditoria, podem ser vistos como circunstanciais.

12.9. A auditoria, quanto à forma de concessão, faz apontamentos importantes. Afirma, em primeiro lugar, que a internalização de benefícios fiscais aprovados pelo CONFAZ não pode ocorrer por meio de aprovação tácita do Parlamento paulista, como prevê o artigo 23, § 2º da Lei estadual nº 17.293,⁴³ de 15/10/2020, por contrastar o dispositivo com a estrita reserva legal de que trata o artigo 150, § 6º da Constituição Federal. Afirma-se que a cláusula “lei específica” do dispositivo constitucional mencionado exige a edição de lei formal que trate especificamente do incentivo. Por isso, a autorização legislativa da lei paulista deveria ter sua eficácia afastada por esta A. Corte de Contas na apreciação de atos do Governo, considerando a permissão traduzida pela Súmula 348 do Supremo Tribunal Federal. Embora bem fundamentada, com a devida vênia, a aludida opinião não se sustenta, cabendo salientar que a discussão transborda da antiga querela sobre concessão de benefícios fiscais por decreto.

12.10. A legislação paulista impugnada prevê que o benefício fiscal aprovado pelo CONFAZ, nos termos do artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal e artigo 2º da Lei Complementar nº 24/75, será internalizado por Decreto, cuja validade fica condicionada à manifestação da Assembleia Legislativa, que poderá deliberar especificamente sobre a questão. Em não o fazendo, a norma aprovada pelo legislativo paulista estabelece que, atendidos os parâmetros aplicáveis da Lei de

⁴³ Artigo 23 - A partir da publicação desta lei, os novos benefícios fiscais e financeiros-fiscais somente serão concedidos após manifestação do Poder Legislativo.

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

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Responsabilidade Fiscal e a prévia aprovação do gasto respectivo na lei orçamentária, o Executivo fica autorizado a implementar o benefício, conferindo, assim, validade ao ato.

12.11. Primeiramente, ao nosso ver, não se trata propriamente de autorização tácita, mas, quando muito, aprovação indireta, pois a lei impõe que a aprovação do benefício se condicione a gasto tributário submetido, pela lei orçamentária, à deliberação legislativa. O caso traz à baila sistema de apreciação legislativa diversa das tradicionalmente conhecidas, na medida em que estabelece um tipo de pré-aprovação legislativa geral, via orçamento, de atos concretos por serem tomados ao longo do exercício.

12.12. A propósito, mesmo que se desconsiderasse o atual panorama legislativo, tal como sustentado por esta PFE em seu parecer desde as contas do exercício de 2020, o C. Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF - nº 198, referenciada no voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.394.084 destacado pela D. ATJ, segmento jurídico, retomou sua posição histórica e permitiu a internalização de Convênio firmado no âmbito do CONFAZ exclusivamente por meio de decreto. Eis a ementa do julgado:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. § 2º DO ART. 2º E ART. 4º DA LEI COMPLEMENTAR N. 24/75. NORMAS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1988. CABIMENTO DA ADPF. ICMS. EXIGÊNCIA DE UNANIMIDADE ENTRE OS ENTES FEDERADOS REPRESENTADOS NO CONFAZ PARA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO CONCESSIVO DE BENEFÍCIO FISCAL. RATIFICAÇÃO POSTERIOR DO ACORDO POR DECRETO LOCAL. EFETIVIDADE DO DISPOSTO NA AL. G DO INC. XII DO § 2º DO ART. 155 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988. RECEPÇÃO DAS NORMAS IMPUGNADAS PELO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL VIGENTE. PRECEDENTES. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO E DEMOCRÁTICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA IMPROCEDENTE. (ADPF 198, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 05-10-2020 PUBLIC 06-10-2020)

12.13. No voto condutor, a Ministra Carmen Lúcia deixou o posicionamento bem assentado:

12. As normas impugnadas mostram-se afinadas à imposição da al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição brasileira, em cujo dispositivo se afirma a necessidade insuperável de “deliberação dos



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Estados e do Distrito Federal” para concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS, não se havendo cogitar de consenso sem a concordância de todos os partícipes da negociação.

Na mesma sequência lógico-jurídica expõe Ives Gandra Martins:

“O texto constitucional, quando se refere à deliberação dos Estados e do Distrito Federal no tocante a estímulos fiscais outorgados necessariamente impõe a deliberação de todos os Estados e o Distrito Federal, visto que não estabeleceu qualquer quórum mínimo. Por esta linha de raciocínio, entendo que a unanimidade exigida pelo CONFAZ não decorre da legislação infraconstitucional, mas decorre, à luz da Constituição de 1988, do próprio texto supremo (...)” (MARTINS, Ives Gandra da Silva; CARVALHO, Paulo de Barros, Guerra fiscal. Reflexões sobre a concessão de benefícios fiscais no âmbito do ICMS. São Paulo: Moesses, p. 9.)

13. A mesma fundamentação se põe quanto à norma do art. 4º da Lei Complementar 24/1975, a exigir a internalização, por decreto do Poder Executivo local, dos convênios celebrados, dotando de efetividade e eficácia o acordo, certificando a aquiescência do ente federado no legítimo exercício da respectiva competência legislativa para instituição do tributo (inc. II do art. 155 da Constituição)

14. Pelo exposto, julgo improcedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

12.14. Em síntese, não merecem reprimenda os decretos paulistas de internalização de benefícios fiscais aprovados pelo CONFAZ, depois de submetido ao procedimento legislativo previsto pelo artigo 23, § 2º, da Lei estadual nº 17.293/2020, eis que autorizados pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, sendo de rigor ressaltar a eficácia *erga omnes* e os efeitos vinculantes das decisões proferidas em sede de ADPF, nos termos do § 3º, do artigo 10, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1.999.

12.15. Neste contexto, o artigo 23, § 2º, da Lei paulista nº 17.293/2020 encontra-se em vigor, não tendo sido objeto de questionamentos em sede de controle concentrado de constitucionalidade. O decreto que veicula o benefício, de qualquer forma, é válido, como manifestou o C STF pela ADPF 198.

12.16. É imperioso registrar que esta E. Corte de Contas não possui competência constitucional para afastar a aplicação de lei, decisão equivalente ao reconhecimento da inconstitucionalidade do ato normativo. Tal afirmação se alicerça na reafirmação da vigência da Súmula 347 do STF, levada a cabo no julgamento dos MS 35.490/DF, MS 35.494/DF, MS 35.498/DF e MS 35.500/DF, sob a Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, diante da ausência de função jurisdicional necessária para invalidar a legislação ou retirar a eficácia da lei.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

12.17. Portanto, embora o STF tenha reconhecido a competência para as Cortes de Contas apreciarem a constitucionalidade de lei como questão incidental ao julgamento de um caso concreto, tal procedimento, em sede de exame de contas de governo, não seria atingido, pois resultaria numa avaliação ampla da constitucionalidade dos atos, emprestando efeitos gerais e abstratos à decisão, tal qual o controle abstrato de constitucionalidade reservado exclusivamente, em regra, ao Supremo Tribunal Federal.

12.18. Ainda quanto à forma de concessão dos benefícios fiscais, aponta-se a existência de seis benefícios concedidos em 2023 sem atenção à Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 14, II, pois não previstos na LDO, embora dentro dos limites globais de gasto tributário com desonerações previstos pela LOA.

12.19. O que se questiona é a possibilidade de um benefício não enquadrado na LDO ser concedido em substituição a outro previsto, respeitado, em qualquer caso, a receita estimada pela LOA.

12.20. A questão envolve exclusivamente o inciso II do artigo 14 da LRF, sobre a interpretação do significado de *medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita*.

12.21. Neste sentido, a não concessão de um benefício autorizado tem o efeito de aumento da receita. Assim, a compensação por aumento de alíquota, base de cálculo, majoração de tributos ou instituição de novos converte-se em uma segunda compensação que, à primeira vista, não é objeto do artigo 14, II, da LRF. A equação estabelecida pela norma em comento se inverteria: a não implementação de um benefício traria aumento de receita, ao qual, como pretende a D. DCG, deve ser somado outro, como consequência da medida compensatória de aumentos da tributação corrente. Tal exegese resultaria em dupla compensação, o que não é razoável em matéria de implementação de política tributária, sobretudo se considerados os benefícios de que se trata, de pouca repercussão econômica e financeira.⁴⁴

⁴⁴ Os benefícios dados nas condições em comento são: (i) redução de base de cálculo nas operações internas com leite vegetal de aveia de forma que a carga tributária seja equivalente a 7%; (ii) redução na base de cálculo de bebidas alimentares a base de soja, leite ou cacau, inclusive os produtos denominados bebidas lácteas, e néctares de fruta de forma que a carga tributária das saídas internas corresponda ao percentual de 12%; (iii) operações internas realizadas com sementes de soja, farelos e tortas de soja, cascas e farelos de cascas de soja e sojas desativadas e seus farelo;(iv) operações de aquisição interna e na importação de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

12.22. A avaliação e mensuração de benefícios é tema de extrema complexidade, sobretudo no caso do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que compõe grande parte da receita estadual. Não é por outro motivo que o trabalho fiscal de renúncias centra nele a maior parte de sua atenção.

12.23. As dificuldades do tema advêm de diferentes fatores. É relevante a multiplicidade de fatos jurídicos tributados, compreendendo os do comércio e da indústria, alguns tipos de serviços, importação e, por isso, afetando de maneira diversa uma grande variedade de mercados. O ICMS tem diferentes regimes de tributação que incluem, além do regime normal de apuração mensal, substituição tributária, diferimento, importação e ainda operações com bens específicos, como combustíveis, ou tributação no destino, no caso de operações interestaduais para não contribuintes do imposto.

12.24. Portanto, como regra, os benefícios fiscais dirigem-se indistintamente a mercados ou a situações que, por alguma razão, são avaliados merecedores de incentivos. Entre tais razões, costumam-se destacar a preservação de atividade, conjuntural ou estruturalmente, ameaçada ou ainda o aumento do mercado via baixa de preços. A diversidade de situações envolvendo desonerações tributárias e as dificuldades envolvidas na quantificação de renúncia e na avaliação de resultados são admitidas pela Fiscalização,⁴⁵ sendo, na prática uma consideração de consenso.

máquinas e equipamentos destinados a integrar o ativo imobilizado de estabelecimentos fabricantes de sucos de fruta; (iv) isentar de ICMS as operações com o medicamento Trikafta (princípios ativos Elexacaftor, Tezacaftor e Ivacaftor), destinado ao tratamento da Fibrose Cística; (vi) redução da base de cálculo do imposto incidente no desembaraço aduaneiro decorrente de importação realizada por remessas postais ou expressas, de forma que a carga tributária seja equivalente à aplicação do percentual de 17%

⁴⁵ Para entender como o Estado de São Paulo analisa a renúncia fiscal ligada ao ICMS, é preciso olhar para os benefícios fiscais descritos no Decreto 45.490 de 30/11/2000, conhecido como Regulamento do ICMS de São Paulo (RICMS). Este regulamento possui os seguintes anexos:

Anexo I: Lista as situações em que o ICMS é isento.

Anexo II: Apresenta os casos em que há redução da base de cálculo do ICMS.

Anexo III: Detalha as condições para a concessão de crédito outorgado, um benefício que permite aumentar os créditos fiscais do contribuinte.

Além desses anexos, a análise da renúncia fiscal em São Paulo também leva em conta benefícios fiscais definidos em decretos autônomos. Exemplos incluem regimes especiais de tributação para restaurantes e açougues, benefícios para a indústria petrolífera (Repetro) e incentivos para data centers operados por servidores de internet. Até mesmo eventos específicos podem receber benefícios fiscais temporários. Adicionalmente, produtos que têm uma alíquota de ICMS reduzida para 7%, conforme estabelecido pelo artigo 53-A do RICMS, também são considerados na análise. RAF 2023, p. 534



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

12.25. Por isso mesmo, a grande quantidade de benefícios vigentes⁴⁶ refere-se invariavelmente a operações determinadas – por bem ou por tipo – para delas afastar ou reduzir a incidência, via isenção ou diminuição de alíquota, redução de base de cálculo, manutenção de créditos ou créditos outorgados.

12.26. Desse modo, resta claro que os benefícios são concedidos indistintamente a operações ou bens, ao menos do ponto de vista da norma jurídica, e têm efeitos diversos sobre contribuintes e sobre os fatos econômicos que são alcançados pela norma mais benéfica.

12.27. Não se pode olvidar, ainda, que há incentivos fiscais de longa data cujo objetivo constituía uma salvaguarda ao parque industrial, isto é, criados para estimular investimentos privados no Estado concedente, sendo este o caso mais frequente da acirrada e gigantesca guerra fiscal que acabou por deteriorar definitivamente o tecido normativo do ICMS. A Lei Complementar nº 160, de 7/8/2017, tentou mitigar os efeitos negativos da guerra fiscal, ao estabelecer procedimentos para convalidação de benefícios fiscais concedidos sem convênio CONFAZ e, portanto, inconstitucionais.

12.28. A tentativa foi parcialmente bem-sucedida, mas a guerra fiscal acabou por ter significativa influência na aprovação da Reforma Tributária aprovada pela Emenda Constitucional 132/2023, que mitigará a concessão indistinta de benefícios fiscais.

12.29. Desta forma, a metodologia exposta pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, constante do evento 59.13, é louvável. O ponto de partida é a sistematização de benefícios conforme reduzam diretamente débitos – v.g. isenção – ou aumentem o valor do crédito a ser compensado na apuração do imposto - v.g. crédito presumido – sempre para diminuir a incidência. Se se tratar de incentivo aplicado no início ou meio da cadeia de produção e circulação, o efeito sobre a renúncia de receita será neutro, considerando que o valor do benefício não será repassado para crédito do adquirente, que, assim, acaba assumindo financeiramente o valor do imposto não recolhido pelo fornecedor. Já o benefício aplicado no final da cadeia terá efeito real sobre a receita.

⁴⁶ Evento 59.16



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

12.30. Ademais, sob a ótica jurídica, com a devida vênia, cabe à Administração Tributária avaliar a metodologia consentânea e coerente com a legislação tributária para apurar as externalidades, os efeitos de determinado incentivo fiscal. Não se pode olvidar que a imposição pelo órgão controlador de determinada sujeição à Administração Tributária, além de vilipendiar a reserva de competência administração, poderá render custos de transação ou fiscalização superiores às vantagens almejadas pelo incremento da transparência e da mensuração do benefício auferido pelos contribuintes no meio da cadeia.

12.31. No caso dos incentivos que tenham o efeito de diminuir débitos, a D. Fiscalização reconhece avanços:

A despeito destas limitações, seguindo a metodologia para apuração de renúncia explicada acima e detalhada pela Nota Técnica DEPT 07/2024558, a SFP compilou e forneceu dados individualizados sobre a fruição de benefícios fiscais, por CNPJ, para alguns setores selecionados. Justificou a impossibilidade do fornecimento da lista completa de todos os setores e artigos também pela complexidade do levantamento por CNPJ. Esses dados foram rigorosamente analisados pela fiscalização, sendo os detalhes dessa análise e suas consequências abordados extensivamente em item próprio relativo à evolução dos gastos tributários no Estado de São Paulo.⁴⁷

12.32. Os benefícios que diminuem o valor da incidência por meio de créditos também contam com metodologia em evolução bem explicitada pela Fiscalização:

Os dados para a mensuração da renúncia são coletados via software específico (SAP – Web Intelligence), sendo o tratamento e análises subsequentes realizados pelo software Excel (até 2022) e, em 2023, em parte com atualização para a linguagem Python. Na prática, os contribuintes registram os créditos outorgados em um campo genérico da GIA denominado "Outros Créditos", um campo de texto do tipo "aberto", que também pode abranger outros tipos de créditos. Diante disso, a efetiva atividade de mensuração depende de avaliação e contraste do descritivo informado pelo contribuinte com outros campos de informações constantes da GIA. Para filtrar e classificar os dados referentes especificamente ao crédito outorgado, a SFP vale-se de uma combinação de códigos de ocorrência e palavras-chave associadas ao benefício fiscal, inicialmente baseadas na legislação e ajustadas com o tempo através da análise dos registros.⁴⁸

⁴⁷ RAF 2023, p. 540

⁴⁸ RAF 2023, p. 543



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

12.33. Essas considerações mostram que a sistematização de benefícios e a estruturação de metodologia para aferição e avaliação teve enorme progresso, embora, assim como tantas outras medidas para a incremento da transparência e do controle social da renúncia fiscal, podem ser objeto de constante aperfeiçoamento, alçada, por isso, ao campo das recomendações.

12.34. A Fiscalização também expõe dificuldades de verificação e de divulgação de dados sobre renúncias por conta de classificação de informações como sigilosas e, portanto, transmitidas ao Tribunal sem o levantamento do sigilo pela Secretaria da Fazenda.

12.35. Do ponto de vista mais amplo, o sigilo como impedimento à transmissão de dados é situação ultrapassada, tendo sido superada a alguma dificuldade verificada em exercícios anteriores. Durante as verificações das contas de 2023, o problema está restrito à divulgação de informações tarjadas pela origem como sigilosas e utilizadas pela Z. Fiscalização, fato este que pode limitar a divulgação dos trabalhos. Entretanto, como essa situação pode se resolver na forma de classificar a informação, o problema apontado tende a ser equacionado.

12.36. Em processo específico de acompanhamento da matéria, SEI 11026/2023-88, a Secretaria da Fazenda e Planejamento assim expôs seus cuidados com informações sob sigilo fiscal:

Alguns arquivos anexados à presente Informação contêm informações potencialmente resguardadas por sigilo fiscal, nos termos do inciso I do artigo 2º e inciso IX do § 1º do artigo 2º da Resolução SF 20, de 14 de março de 2012 (Anexos I a IV). Por esta razão, os referidos documentos foram criptografados antes da sua incorporação ao Processo SEI nº 11026/2023-88, conforme procedimento ajustado entre técnicos do Tribunal e da Secretaria da Fazenda e Planejamento na reunião realizada em 23/10/2023. (Doc 0967764 SEI 11026/2023-88)

12.37. De qualquer forma, o sigilo não foi impedimento, no presente exercício, ao devido exercício do dever desta E Corte de proceder à análise de mérito dos benefícios fiscais, creditando-se os resultados parciais, antes, à complexidade da matéria, do que à simples falta de dados.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

IV – ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

13. O parecer prévio das contas de 2022 aprovado (evento 230 de TC 5128.989.225) aderiu integralmente às propostas formuladas pela Z. Diretoria de Contas do Governador, resultando em grande número de recomendações. Deve-se destacar que parte das recomendações mais relevantes foram atendidas, dentre elas, a adoção de medidas para garantir o funcionamento dos órgãos do sistema de controle interno; o desenvolvimento de metodologia de apuração das provisões de perdas na dívida ativa, com inclusão do histórico de recebimentos e o tempo decorrido após o vencimento dos créditos tributários; valores empenhados, mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte, deixaram de constar dentre as despesas de aplicação de recursos FUNDEB; a cobertura de insuficiências financeiras da SPPREV feitas pelo Poder Executivo passou a ser tratada como despesa extraorçamentária, como determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e não mais como Receita Orçamentária; o aprimoramento de rotinas de validação de informações previamente ao envio para estudos atuariais pela Portaria SPPREV nº 177/2023⁴⁹, dentre outras tantas e sem prejuízo de avanços sobre achados das auditorias operacionais, que evidenciam o compromisso do Governo do Estado com o entendimento firmado nesta Corte de Contas, como um importante guia para gestão administrativa, tendo sempre em mira o aperfeiçoamento das ações de governo para melhor atender ao interesse social.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

14. No que tange ao atendimento parcial das recomendações e ressalvas constantes no Parecer de 2022, esta Procuradoria da Fazenda do Estado pugna sejam reiteradas as recomendações, eis que constituem objeto de contínuo aperfeiçoamento pelo Estado de São Paulo, cujos complementos e aprimoramentos poderão ser executados, sem qualquer prejuízo, ao longo dos exercícios

⁴⁹ Que dispõe sobre a obtenção da base de dados consistente para envio ao atuário.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

seguintes, demandando tempo para adaptação administrativa e para que se fruam os resultados almejados, com fundamento no artigo 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

15. Observa-se, no que tange à recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa, que o desempenho e eficácia da atividade não depende unicamente de medidas intentadas pela Administração, uma vez que o sucesso de tais demandas sofre influências de fatores externos relacionados, por exemplo, às decisões e precedentes do Poder Judiciário, ao cenário macroeconômico e à resistência dos contribuintes devedores. Ademais, deve-se reconhecer os esforços dirigidos ao reenquadramento dos valores atribuídos aos créditos irrecuperáveis, o que demonstra a diligência e *accountability* na gestão do estoque da dívida.

16. No mais, não se opõe às recomendações formuladas pela Diretoria de Contas do Governador, destinadas fundamentalmente a dar efetividade aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, evidenciando especialmente (i) aplicação dos mínimos constitucionais na saúde e pagamento de precatórios judiciais, como também na educação, a par das divergências interpretativas sobre as glosas introduzidas na instrução de ofício pelos órgãos preopinantes, (ii) a observância ao limite legal no que toca às despesas havidas com Parcerias Público-Privadas, e (iii) o atendimento aos limites fiscais da despesa de pessoal e da dívida consolidada.

CONCLUSÃO

13. Diante do exposto, a Procuradoria da Fazenda do Estado de São Paulo junto ao Tribunal de Contas, parcialmente alinhada aos entendimentos anteriores emitidos pelos órgãos preopinantes, propõe a emissão de parecer prévio favorável às Contas do Governador do exercício de 2023, com as recomendações alvitradas.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

São Paulo, 22 de maio de 2024.

[REDACTED]