

Conselheiro-Substituto Valdenir Antonio Polizeli
Tribunal Pleno
Sessão: **26/6/2024**

01 TC-005272.989.23-7 - CONTAS DO GOVERNADOR

Assunto: Contas Anuais do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2023 (artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93 e artigo 73, §2º, combinado com artigo 186, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal).

Interessado: Governador do Estado de São Paulo.

Responsável: Tarcísio de Freitas.

Procuradora-Geral de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Procuradora-Geral do Estado: Inês Maria dos Santos Coimbra de Almeida Prado.

Procurador-Chefe da Fazenda Estadual: Denis Dela Vedova Gomes.

Procurador da Fazenda Estadual: João Carlos Pietropaolo.

Acompanham: TC-007726.989.23-9, TC-007729.989.23-6, TC-007731.989.23-2, TC-007732.989.23-1, TC-021570.989.23-6, TC-021571.989.23-5, TC-021572.989.23-4, TC-021574.989.23-2 e TC-021575.989.23-1.

Referenciados: TC-000490.989.23-3, TC-005983.989.22-9, TC-017061.989.23-2, TC-020721.989.23-4, TC-000004.989.24-0, TC-021580.989.23-4 e TC-010915.989.24-8.

Relatório

Em exame, as contas anuais do ESTADO DE SÃO PAULO (ESP), relativas ao exercício de 2023, apresentadas no último dia 30 de abril, em cumprimento ao disposto no art. 47, IX, da Constituição do Estado (CE) c.c. o art. 236 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo (RIALESP).

As contas prestadas pelo sr. Governador à ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ALESP) consistem basicamente no Balanço Geral do Estado, cujo levantamento se deu no último dia do exercício findo.

Acompanham-no, além de outros acessórios, o Relatório Anual (RA) do sr. Secretário da Fazenda e Planejamento, que expõe, em linguagem comum, mais acessível ao público em geral, “os principais resultados da gestão orçamentária e financeira do Governo do Estado de São Paulo (GESP) ao longo do ano de 2023” e descreve “as principais atividades realizadas pelos diversos órgãos governamentais, no âmbito dos programas e ações previstas em cada

uma das Secretarias de Estado, com base na legislação em vigor” (evs. 36.4 a 36.7).

Como exige o § 1º do art. 23 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, as contas prestadas abrangem “a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas.”

O GOVERNO DO ESTADO, concomitantemente à apresentação das contas anuais à ALESP, encaminhou cópia ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP) – conforme atestam os evs. 21 a 50 dos autos –, cumprindo o previsto no § 2º do art. 23 da Lei Complementar nº 709/1993.

De acordo com o art. 33, I, da Constituição do Estado (CE), compete a esse órgão “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento”.

Com o intuito de satisfazer o estabelecido no § 4º do art. 23 da Lei Complementar nº 709/1993, passa-se sem mais delongas à “apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento”.

A Lei nº 17.614, de 26 de dezembro de 2022 (LOA), compreendendo os três orçamentos previstos no art. 174, § 4º, da CE (o Fiscal, o da Seguridade Social e o de Investimentos) e orientando-se pelas diretrizes orçamentárias estabelecidas na Lei nº 17.555, de 20 de julho de 2022 (LDO), como requer o § 2º do mesmo artigo constitucional mencionado, orçou a receita e fixou a despesa do ESTADO DE SÃO PAULO para o exercício de 2023.

Conforme o art. 2º da LOA, a receita total do Estado foi estimada em R\$317,4 bilhões (somados o Orçamento Fiscal e o da Seguridade Social), posteriormente ajustada para R\$ 307,1 bilhões pelo Decreto nº 67.446, de 13 de janeiro de 2023, em conformidade com o disposto nos arts 12 e 13 da LOA.

Já “As fontes de recursos para financiamento das despesas do Orçamento de Investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” somaram R\$12,7 bilhões, como estabeleceu o art. 7º da LOA.

A correspondente despesa foi fixada respeitando-se a exata paridade com a receita estimada, de modo que o conjunto dos orçamentos abrangidos preservasse o perfeito equilíbrio (arts 4º e 8º da LOA).

Ao Orçamento Fiscal a LOA associou despesa de R\$237,8 bilhões (posteriormente ajustado para R\$227,6 bilhões pelo já referido Decreto nº 67.446/23), e de R\$79,5 bilhões ao Orçamento da Seguridade Social.

A execução do quanto foi orçado enfrentou desafios.

Segundo o Relatório Anual do sr. Secretário da Fazenda e Planejamento, “a arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), principal fonte de recursos do Tesouro, foi severamente comprometida pelos efeitos de leis complementares federais, aprovadas em 2022, que desoneraram a cobrança do tributo sobre a venda de itens considerados essenciais, como combustíveis, energia elétrica e comunicações” (ev. 36.4, fls. 7).

Em 2023, a arrecadação do ICMS registrou retração real de 7,8% em relação a 2022, já descontada, portanto, a variação de 4,62% observada no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O mau desempenho na arrecadação do ICMS reflete também o baixo crescimento da economia paulista em 2023.

Enquanto “A economia nacional registrou em 2023, conforme apurado pelo IBGE, um crescimento de 2,9% do PIB do Brasil”, o Relatório Anual do sr. Secretário da Fazenda e Planejamento registra que “o nível de atividade

do Estado, cresceu neste ano a uma taxa de 0,8%, conforme apuração da Fundação SEADE” (ev. 36.4, fls. 9).

Retrações expressivas na arrecadação do ICMS foram observadas em setores importantes da economia estadual, como na Agricultura, Pecuária e Outros Produtos Animais (32,5%), Indústria (9%) e Preços Administrados (16,4%).

Com isso, a receita total acumulada no exercício alcançou R\$309,2 bilhões, superando em 0,7% o previsto na LOA, mas sem reproduzir o desempenho de 2022, quando foram arrecadados R\$310,2 bilhões.

O resultado só não foi pior devido ao expressivo crescimento real de 18,8% na arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), associado, entre outras causas, “[a]o aumento da frota e de preços de veículos, e [a]o alto percentual de inadimplência para o pagamento do tributo” (ev. 36.4, fls. 10), assim como o Imposto sobre a Renda – Retido na Fonte (IRPF) de 17,3% embora a soma do arrecadado a tais títulos represente pouco mais da quarta parte do obtido com o ICMS.

Impactou negativamente a arrecadação do Estado a retração real de 27,7% na receita de Contribuições, reflexo da alteração na contribuição dos militares inativos e pensionistas, em atendimento à decisão de repercussão geral tomada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1177, e da desoneração de inativos e pensionistas civis provocada pela promulgação da Lei Complementar nº 1.380, de 4 de novembro de 2022.

Foi observado um aparente decréscimo de 6,9% na Receita Patrimonial em relação ao resultado obtido no encerramento do exercício anterior.

Tal constatação decorre do ingresso, em 2022, da antecipação das parcelas vincendas até 2026 da Cessão de Direitos Operacionais ao Banco do Brasil, no valor de R\$2,5 bilhões.

A expressiva elevação da receita proveniente de concessões (R\$1,5 bilhão), cumulada com o também positivo ingresso de juros de capital (R\$438 milhões), não foi suficiente para contrabalançar tal “perda”.

A arrecadação de Royalties amargou uma redução de 38,6% reais “devido à queda na produção do petróleo e gás em 2023 em relação a 2022” (ev. 36.4, fls. 12) e em função do câmbio desfavorável, contribuindo para deprimir a Receita de Transferências Correntes (retração de 16,6% reais), já largamente prejudicada pela falta de compensação da perda associada à redução do ICMS sobre a venda de combustíveis por força de norma federal.

Verificou-se um avanço real de 0,9% na rubrica Demais Receitas Correntes, como reflexo do bom desempenho da arrecadação com os “serviços de assistência à saúde de servidores (IAMSPE e Caixa Beneficente da Polícia Militar – CBPM no valor de R\$2,2 bilhões)” (ev. 36.4, fls. 12); da Desvinculação de Receitas prevista na Emenda Constitucional nº 93/16 (R\$1,3 bilhão); e da arrecadação de Multas Previstas em Legislação Específica (R\$1,6 bilhão).

Nas Receitas de Capital o movimento foi ascensional, ao contrário do ocorrido com as Receitas Correntes, com expansão real de 8,4% em comparação com o exercício anterior, tendo alcançado a marca de R\$7,3 bilhões.

Contribuíram para esse bom desempenho a contratação de novas operações de crédito (R\$4,6 bilhões) e os valores provenientes de depósitos judiciais de R\$3,6 bilhões.

Dando consequência à “política orçamentária adotada pelo Governo do Estado de SP, cuja ênfase no controle do gasto é característica central” (ev. 36.4, fls. 13), a despesa total empenhada durante o exercício de 2023 registrou um crescimento de 3,3% nominais, apresentando, todavia, uma retração de 1,3%, após descontados os efeitos da variação inflacionária no período.

O gasto com o pagamento de pessoal manteve a proeminência de costume, representando 39,8% da Despesa Total.

O pagamento de ativos e inativos consumiu R\$123,6 bilhões, R\$11,1 bilhões a mais que em 2022.

Como esclareceu o Governo, “O principal fator determinante do aumento da despesa com Pessoal é a despesa com servidores inativos e pensionistas, que, no exercício aumentou em 13,4%, em termos nominais, e 8,4% em termos reais” (ev. 36.4, fls. 13).

Afirmou, ainda, que a contribuição do Tesouro para fazer frente à “elevação do número de inativos e da despesa correlata pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS” (ev. 36.4, fls. 16) mantém forte trajetória ascendente desde 2014, quando os desembolsos atingiram a marca de R\$14,2 bilhões.

Tanto que, de 2014 a 2021, os gastos a esse título apresentaram uma variação acumulada de 65,6%, atingindo o patamar de R\$23,5 bilhões, com evolução mais acentuada a partir daí, fechando o exercício de 2023 em R\$33,2 bilhões, custeados em parte pelo “ingresso de outras fontes de financiamento do RPPS, como os Royalties – resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Lei nº 16.004/2015) no valor de R\$2,2 bilhões e R\$61 milhões de superávit financeiro (Lei Estadual nº 17.293/2020 e Decreto nº 65.350/2020)” (ev. 36.4, fls. 16).

No mesmo período, “a quantidade de inativos e pensionistas aumentou de 409.285 para 486.892” (ev. 36.4, fls. 16), marcas bem superiores à população de inativos e pensionistas registradas em 2011 (335.294).

Mesmo com a majoração verificada nas Despesas de Pessoal, a proporção destas em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado manteve-se abaixo dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Considerando em conjunto os três Poderes, os gastos com pessoal alcançaram 49,66% da RCL, dos quais 42,33% sobre a mesma base, correspondem à participação específica do Executivo.

A título de Custeio (Outras Despesas Correntes exceto Transferências Constitucionais a Municípios e Sentenças Judiciais), as despesas empenhadas mantiveram-se estáveis, perto de reproduzir o resultado obtido no exercício precedente (crescimento nominal de 0,6%, que, no entanto, corresponde a uma retração real de 3,8%).

Já para as Sentenças Judiciais foram empenhados R\$8,7 bilhões e pagos R\$11,7 bilhões, representando o “maior pagamento dos últimos 30 anos” (ev. 36.4, fls. 13).

O Serviço da Dívida exigiu um esforço adicional do Estado em 2023, com incremento de 12,5% nominais (7,5% reais) em relação a 2022, ao atingir a marca de R\$24,1 bilhões.

Segundo esclareceu o Relatório Anual do sr. Secretário da Fazenda e Planejamento, a decisão “de manter a política de ajuste com foco, não exclusivo, mas importante, nas despesas de custeio com alguma margem de discricionariedade” (ev. 36.4, fls. 16), serviu de diretriz para o emprego dos recursos disponíveis.

Com isso as Transferências Voluntárias a Municípios sofreram um abatimento considerável de 43,8% em termos reais, seguido de uma redução de 24,5% reais “[n]as indenizações e restituições (ressarcimento de gratuidades de transporte, custeio de diligências dos oficiais de justiça, etc)” (ev. 36.4, fls. 16), enquanto as despesas com Contratos de Gestão e Subvenções Sociais tiveram incremento real de 8,3% e 4,8%, respectivamente.

Por ordem de grandeza, as funções mais favorecidas foram a Saúde, destinatária de R\$26,3 bilhões; a Educação, onde empregados R\$12,2 bilhões; e os Transportes, que absorveram R\$6,9 bilhões.

Segurança Pública, Administração, Encargos Especiais e Judiciária foram contempladas com mais de R\$3 bilhões cada qual.

Em 2023, de acordo com Relatório Anual em causa, “o total das Despesas de Capital foi de R\$ 31,2 bilhões, valor que representou um

decréscimo nominal de 16,1% e 19,8%, em termos reais, em relação ao ano de 2022” (ev. 36.4, fls. 18).

Os Investimentos e as Inversões Financeiras (investimentos realizados pelas Empresas Não-Dependentes com recursos de Aporte de Capital do Estado), agregados, regrediram de R\$27,6 bilhões em 2022 para R\$21 bilhões, refletindo a menor disponibilidade de recursos após a satisfação das exigências correntes.

Ainda assim, a importância total destinada a esse fim exclusivo foi a maior em primeiro ano de mandato eletivo na série histórica dos últimos 30 anos.

A Amortização da Dívida, ao contrário, experimentou um aumento nominal de 8% e real de 3,2% em relação a 2022.

Em termos reais, as Empresas Estatais Não-Dependentes investiram 31,9% a mais de recursos próprios em relação à 2022, desembolsando ao todo cifra superior a R\$8 bilhões.

As Despesas de Capital orientaram-se prioritariamente para atender a demandas relacionadas às seguintes funções, por ordem decrescente de grandeza: Transportes, Educação, Habitação, Administração, Saúde, Segurança Pública e Gestão Ambiental.

Figuram entre os principais projetos de investimento custeados com as novas operações de crédito contratadas ao longo de 2023: a implantação da Linha 6 – Laranja do Metrô; a expansão da Linha 2 – Verde do Metrô; a implantação da Linha 17 – Ouro do Metrô; a extensão da Linha 13 – Jade do Metrô, o Corredor Itapevi SP; a Modernização de Estações de Trem da Linha 8 – Diamante; a nova Rodovia Tamoios – Contornos Norte e Sul e o Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil – PROFISCO II SP.

Para apurar o Resultado Primário¹ o Governo utilizou o regime de caixa, consoante orientação contida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O resultado obtido superou em mais de duas vezes a meta fixada em R\$2,4 bilhões, tendo alcançado a marca de R\$5,1 bilhões.

Segundo o juízo manifesto no Relatório Anual do sr. Secretário da Fazenda e Planejamento, “Isso demonstra que a gestão orçamentária e financeira do Governo do Estado de São Paulo continuou sendo eficaz, também em 2023, em termos de ter atingido seus objetivos nesta importante meta de política fiscal responsável seguida ao longo dos últimos anos” (ev. 36.4, fls. 20).

Quanto ao endividamento do Estado, a Dívida Contratual apresentou “um crescimento de 4,46% em relação ao saldo existente de R\$303,4 bilhões em 31/12/2022” (ev. 36.4, fls. 21), encerrando o exercício de 2023 em R\$317 bilhões, já considerados o pagamento das amortizações do principal da dívida (R\$10,2 bilhões) e as liberações das novas Operações de Crédito contratadas (R\$3,5 bilhões).

Com isso, a Dívida Consolidada como proporção da RCL passou de 1,448, em 2022, para 1,514, ao encerrar o exercício de 2023, e a Dívida Consolidada Líquida sobre a mesma base subiu de 1,154 em 2022, para 1,28 em 2023.

Em consequência do previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, o Contrato de Refinanciamento celebrado com a União no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, foi modificado, para efeito de ser incorporado “ao saldo devedor vincendo do Refinanciamento da Lei 9.496/1997 [os] valores que foram compensados em valores superiores àqueles previstos no Anexo da LC 201/2023” (ev. 36.4, fls. 21).

¹ Receitas Primárias (não consideradas as Aplicações/Receitas Financeiras, Operações de Crédito, Amortização de Empréstimos e Alienação de bens) - Despesas primárias (excluídos os gastos com o pagamento de Juros, Encargos e Amortização da Dívida).

Tal fato, aliado à correção acumulada do saldo devedor em 2023 e à amortização do principal em R\$6,6 bilhões, resultou no aumento da dívida com a União para R\$272,5 bilhões em 31 de dezembro de 2023, representando 85,97% do total da dívida do Estado e um aumento de 6,28% em relação ao ano anterior.

Outras dívidas contratuais internas sofreram incremento de 5,26%, indo a R\$13,2 bilhões, quando não sujeitas à indexação cambial; e decréscimo de 9,34%, retroagindo a R\$31,3 bilhões, quando atreladas à variação cambial.

O estoque de Precatórios, apesar do esforço financeiro do Governo, com o abatimento de R\$11,7 bilhões da dívida atrelada a decisões judiciais, cresceu 5,5% nominais, devido à atualização monetária calcada na taxa SELIC, alcançando R\$30,4 bilhões em 2023.

Ao terminar o exercício, observou-se uma redução de 9,6% nominais no saldo de Restos a Pagar Processados, o qual baixou de R\$22,8 bilhões, em 2022, para R\$20,6 bilhões.

Todos os êxitos expostos contribuíram para manter a posição “B” do Estado de São Paulo no índice CAPAG (Capacidade de Pagamento) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), “o que lhe permite a contratação de operações de crédito com garantia da União” (ev. 36.4, fls. 23).

O Balanço Geral do Estado (BGE), expressando tais resultados segundo a forma técnico-contábil requerida pelas disposições legais e regulamentares incidentes, foi auditado pela Diretoria de Contas do Governador (DCG).

Dos testes aplicados e das análises efetuadas por essa repartição técnica, incidentes não só no referido balanço, mas também em suas peças acessórias, resultaram nos apontamentos condensados no Relatório de Fiscalização Anual (RFA) de ev. 59 – subdividido em dois arquivos (59.2 e 59.3) –, aos quais se passa a dedicar atenção específica.

O exercício de 2023 foi o último do quadriênio abrangido pela Lei nº 17.262, de 9 de abril de 2020, que instituiu o Plano Plurianual no ESTADO DE SÃO PAULO em cumprimento ao art. 174, I e § 1º, de sua Constituição.

Dentre os vários programas em execução por força dessa lei (e de alterações posteriores), foram eleitos onze, a título de amostragem, para uma avaliação minudente (v. ev. 59.2, fls. 13-4).

Algumas inconsistências foram detectadas, “relacionadas ao alcance dos indicadores de resultados e produtos” (ev. 59.2, fls. 16).

Segundo o Relatório da DCG, “Os indicadores de resultado, que avaliam a eficácia das ações governamentais em modificar condições ou realidades sociais específicas, apresentaram níveis de atingimento superiores ao inicialmente planejados em alguns programas, de modo a indicar certa descaracterização do planejamento inicial” (ev. 59.2, fls. 16).

Observou-se ainda que “indicadores de produto, responsáveis por mensurar a entrega de bens ou serviços decorrentes das iniciativas programáticas, também mostraram desalinhamentos entre as execuções orçamentárias previstas e os produtos efetivamente entregues à sociedade” (ev. 59.2, fls. 16).

Reconheceu-se, contudo, que “O PPA 2020-2023 teve êxitos na adaptação às circunstâncias impostas pela pandemia e na utilização de sistema de monitoramento, que ainda carece de melhorias”, sobretudo no que diz respeito à comunicação interna, à qualidade de indicadores e à “utilização efetiva de avaliações para melhorar o planejamento” (ev. 59.2, fls. 56).

“[A] falta de um sistema de avaliações contínuas e estruturadas” foi apontada como a principal causa para os desarranjos detectados, o que justifica “a necessidade de [adotar] ações corretivas para melhorar o planejamento, a execução e a avaliação em futuros ciclos do PPA, a fim de garantir a implementação de políticas públicas mais eficazes e alinhadas com as necessidades observadas” (ev. 59.2, fls. 58).

Quanto às metas fiscais estabelecidas em anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o RFA deu destaque a uma tendência, iniciada em 2021, para acomodar exigências extraordinárias decorrentes do enfrentamento da pandemia do novo coronavírus – COVID 19, que se manteve mesmo depois de superado o momento de maior gravidade da crise sanitária: a de rever, durante a própria execução do orçamento em um exercício, as metas fiscais estabelecidas na LDO aprovada no exercício imediatamente anterior, em desprestígio ao propósito do legislador federal estampado no art. 4º, § 1º, da LRF.

Segundo a DCG, a reprogramação de metas relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário, e montante da dívida pública, como vem ocorrendo, afeta “a credibilidade e a eficácia do processo de definição e acompanhamento das metas fiscais, gerando consequências negativas para a saúde financeira e econômica do Estado de São Paulo e do país” (ev. 59.2, fls. 70).

De início, a LDO de 2023 (Lei nº 17.555, 20 de julho de 2022) previu resultado primário superavitário de R\$13,7 bilhões e resultado nominal deficitário de R\$4,3 bilhões.

Essas metas, contudo, foram reprogramadas na LDO de 2024 (Lei nº 17.725 de 19 de julho de 2023) e, posteriormente, “De forma inédita”, na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 (Lei nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023), passando para R\$2,3 bilhões e R\$27,8 bilhões negativos, respectivamente.

Reconhece a DCG, no entanto, que após as alterações das metas em dezembro de 2023, os resultados fiscais no exercício superaram a expectativa mais pessimista, estabilizando-se o resultado primário em R\$5 bilhões e o nominal em R\$23 bilhões negativos.

Aponta prejuízo para a transparência do planejamento orçamentário, o fato de o Anexo de Metas Fiscais da LDO não detalhar a memória e a metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos,

nem se dedicar à comparação das metas fixadas com o desempenho alcançado no exercício anterior, negligenciando assim disposições da LRF.

No mais, o RFA apontou impropriedades nos demonstrativos anexos da LDO relacionados à ausência de segregação do patrimônio líquido da administração pública e dos regimes próprios de previdência (RPPS), bem como a precariedade de informações nos quadros de alienação de ativos, situação financeira e atuarial dos RPPS e margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

No que concerne à LOA, que orçou a receita e fixou a despesa do ESTADO DE SÃO PAULO em R\$317,4 bilhões de reais, e mais especificamente ao estabelecido em seu art. 6º, sobre “os recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde” (ev. 59.2, fls. 90), ressaltou persistir o impasse quanto à adequação das diretrizes orçamentárias locais (art. 23, § 1º, da LDO de 2023) ao mandamento do art. 14 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, já que o Fundo Estadual de Saúde – FUNDES ainda não se constituiu como “unidade orçamentária e gestora” exclusiva dos referidos recursos.

Com amparo no art. 47, XIX, da CE, o Governo transferiu, por decreto (nº 47.435, de 1º de janeiro de 2023), competências e campos funcionais de Secretarias para outros órgãos da administração, além de promover a alteração da nomenclatura de nove pastas.

De acordo com o RFA, a extensão e a profundidade dos efeitos jurídicos de tais medidas configuram ofensa ao art. 19, IV, da CE, pois equivalem à criação de Secretarias de Estado, sobre o que pesa reserva legal.

Ainda, indicou que a conduta resultou na execução de despesas da ordem de R\$965,8 milhões sem enquadramento na LDO ou previsão na LOA, viabilizados por créditos adicionais suplementares abertos também por decreto, em detrimento do disposto nos arts. 41, II, e 42 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

O cotejo entre informações presentes em vários sistemas governamentais, acerca da execução de Emendas Parlamentares Impositivas e Voluntárias, apontou inconsistências, a denotar que “ajustes são necessários nos sistemas e informações prestadas pelo Estado para conformidade dos relatórios disponíveis: portal da transparência x Sigeo/Siafem x Informações fornecidas pela Secretaria de Governo e Relações Institucionais em resposta à Requisição [DCG-1 nº 07/2024]” (ev. 59.2, fls. 120-1).

Considerando o disposto no art. 175, § 8º, da CE e o fato de que apenas R\$665 milhões dos R\$887 milhões empenhados à conta das dotações consignadas para suportar as Emendas Parlamentares Impositivas foram liquidados no exercício, entendeu a DCG ser necessário acompanhar ao longo do exercício de 2024 a cabal execução dos R\$222,5 milhões restantes, salvo impedimento de ordem técnica, nos termos do art. 32 da LDO.

Em relação às transferências voluntárias de recursos estaduais por indicação parlamentar, o RAF destacou “a falta de transparência quanto ao critério de distribuição das transferências voluntárias por parlamentar e o procedimento da seleção da entidade beneficiada” (ev. 59.2, fls. 126).

A despeito de o ESTADO DE SÃO PAULO ter adotado o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) em 2014, nem todas as estruturas de contas foram adaptadas à nova realidade.

Diga-se, o mesmo em relação às regras pertinentes às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP), em vias, ainda, de ser integralmente respeitadas, malgrado os esforços de adaptação dedicados desde 2012.

De acordo com o RFA, em 2023, “**pouco se avançou** no processo de adoção das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, em especial quanto ao reconhecimento de bens imóveis” (ev. 59.2, fls. 139).

Uma vez que o “atraso na adoção das normas contábeis vigentes provoca distorções relevantes nas demonstrações contábeis, pois implica em ativos e passivos registrados por valores que não representam com

fidedignidade o patrimônio público sob responsabilidade dos gestores do Estado de São Paulo” (ev. 59.2, fls. 141), ressaltou-se a importância de recomendar à administração superior do Estado que redobre os “esforços concretos e efetivos para apoio às equipes responsáveis pela implantação dos [novos] procedimentos” (ev. 59.2, fls. 140), tendo em vista o fiel cumprimento dos prazos definidos na Portaria STN nº 548/2015.

Ao fim de 2023, o Balanço Patrimonial registrou um Ativo Total de R\$465,5 bilhões, inferior ao resultado de R\$543,8 bilhões obtido em 2022.

Subtraído desse valor o Passivo Total de R\$1.411,7 bilhões, chegasse ao Patrimônio Líquido Total negativo de R\$946,2 bilhões (um resultado perto de 50% pior do que o alcançado em 2022, quando se registrou um Patrimônio Líquido Total também negativo de R\$635,5 bilhões).

A participação dos Créditos a Receber (somados os de curto aos de longo prazo) é a mais significativa na composição do Ativo Total.

Representam eles um terço do quanto é expresso a título de consolidação ativa, tendo alcançado a marca de R\$158 bilhões.

O aumento dos Créditos a Receber de Curto Prazo guarda íntima correspondência com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Já a expressiva redução observada nos Créditos a Receber de Longo Prazo (de R\$164 bilhões em 2022 para menos de R\$95 bilhões em 2023) deve-se à variação na conta denominada Ajuste de Perdas sobre Dívida Ativa.

No quadro das demonstrações passivas não circulantes, destacam-se os valores consignados como Empréstimos e Financiamentos (R\$294,8 bilhões) e Provisões (R\$984,3 bilhões).

A gestão da Dívida Ativa foi objeto de especial atenção no RFA, como sói acontecer desde 2008.

“Naquela ocasião,” apontou o RFA, “o valor registrado em Dívida Ativa era da ordem de R\$ 92,6 bilhões, contra uma Receita Corrente Líquida de

R\$ 82,2 bilhões (índice de 1,13). Em 2023, a Dívida Ativa está na ordem de R\$ 414,52 bilhões, contra uma RCL de R\$ 229,66 bilhões (índice de 1,80)” (ev. 59.2, fls. 155), aí não considerado o saldo da conta redutora “Ajuste para Perda sobre a Dívida Ativa”, que ronda R\$329 bilhões.

O resultado reflete a constante dificuldade do Estado em recuperar créditos tributários, sobretudo os provenientes da imposição do ICMS, o principal da cesta de impostos estaduais.

Ponderou a esse respeito que as “análises realizadas [...] demonstram que as fragilidades nos controles internos persistem e, torna-se cada vez mais necessária a adoção de procedimentos e controles mais céleres e efetivos para inscrição e cobrança dos créditos tributários a receber” (ev. 59.2, fls. 164).

Observou também existir uma diferença de R\$6,5 bilhões para menos no saldo da Dívida Ativa apropriado no Balanço Geral do Estado (BGE), por falta da necessária atualização devido a razões expostas em Nota Explicativa, nos seguintes termos: **“Nos itens do Ativo Circulante ‘Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária’ não houve alteração nos valores por intercorrências de falha de apresentação da composição da informação junto a Procuradoria Geral do Estado que acarretaram ajustes a serem adotados em 2024 em complemento a essa informações.** (BGE 2023, p. 160)” (ev. 59.2, fls. 158).

Em Investimentos e Aplicações Temporárias (de curto e de longo prazo), a principal variação detectada “foi na rubrica ‘Títulos diversos a receber’ que aumentou em aproximadamente R\$ 909 milhões”, atribuída pela Contadoria Geral do Estado (CGE), mediante mais uma Nota Explicativa à margem do BGE, à “atualização de registros contábeis realizados pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado – FAPESP” (ev. 59.2, fls. 177).

Auditado, o resultado da conta Investimentos – Ativo Não Circulante apresentou inconsistência, quantificada em R\$441 milhões líquidos, a indicar “a necessidade de a Contadoria Geral do Estado rever seus

procedimentos de apuração e contabilização dos Investimentos visto os diversos erros identificados” (ev. 59.2, fls. 183).

Desvio de mesma natureza, mas mais significativo em termos de valor monetário (aproximados R\$19 bilhões), foi identificado nas Demonstrações Contábeis pertinentes às transações das Empresas Estatais Dependentes

A divergência se deve igualmente à inadequação dos procedimentos de apuração e contabilização dos investimentos empregados pela CGE, ao avaliar as Empresas Estatais Não Dependentes pelo Método de Equivalência Patrimonial – MPE, assim como pela falta de atualização dos saldos referentes aos Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital (AFAC).

Mereceu destaque nas análises feitas pela DCG a diferença observada entre os valores apurados e os valores contabilizados que ocasionaram as inconsistências associadas à DERSA.

Conforme, no entanto, afirmação da CGE, “está em andamento o processo de extinção da empresa e todos os saldos remanescentes serão apurados e ajustados ao final do processo em 2024, não se tratando, portanto, de erro de cálculo” (ev. 59.2, fls. 186).

Além disso, esclareceu também o RFA, “diversas empresas vêm acumulando prejuízos, ou seja, na prática, os Adiantamentos para Aumento de Capital contabilizados são, na realidade, cobertura de prejuízos e não investimento” (ev. 59.2, fls. 186).

A despeito de reiteradas recomendações incluídas nos pareceres emitidos pelo TCE SP desde 2018, o reconhecimento dos bens imóveis de propriedade ou sob a posse do ESTADO DE SÃO PAULO não foi concluído.

Em 2023, aliás, registrou o RFA não ter havido “avanço nos aspectos e procedimentos de reconhecimento dos bens imóveis em relação ao exercício anterior, e, desde 2018, estão paralisadas as iniciativas para regularização do reconhecimento dos bens imóveis” (ev. 59.2, fls. 196).

Mais grave, “os valores registrados como bens imóveis no grupo de imobilizado não refletem a posição real dos bens em poder do Estado de São Paulo” (ev. 59.2, fls. 200).

Planilha de controle imobiliário fornecida pelo Governo a requerimento da DCG “informa a existência total de 36.656 imóveis, incluindo órgãos de todos os poderes e os imóveis locados pelo Estado” (ev. 59.2, fls. 200).

Testes aplicados demonstraram que o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado (SGPI), sob gestão do Conselho do Patrimônio Imobiliário (CPI) e da Coordenadoria de Patrimônio do Estado (CPE), “não atende de forma adequada as necessidades [do serviço]”, como reconhece a própria CGE, ao declarar que “está em andamento um novo sistema de controle do inventário dos bens imóveis do Estado” (ev. 59.2, fls. 196-7).

Concluiu não ser o SGPI confiável, seja por atribuir valor nulo a 25.960 bens imóveis dentre os 36.565 registrados, seja por atribuir valor irrisório, menor ou igual a mil reais, a outros 520, seja por supervalorizar o edifício onde funciona a Escola Estadual Professor Benedito Borges Vieira, ao registrá-lo “com valor [“altamente discrepante”, segundo palavras da própria Fiscalização] de **R\$ 3,56 trilhões**” (ev. 59.2, fls. 200).

Os mesmos problemas já haviam sido detectados nos Demonstrativos Contábeis de 2022 e persistiram no exercício de 2023, a despeito de a Coordenadoria de Patrimônio do Estado ter informado o saneamento das falhas.

Consultada a respeito, “A Secretaria da Fazenda e Planejamento, em resposta à Requisição de Informações DCG-1 nº 21/2024, informou que não houve alteração em relação aos anos anteriores referente aos controles e posição contábil dos imóveis que foram identificados e contabilizados em decorrência dos trabalhos de consultoria realizado pela FIPECAFI” (ev. 59.2, fls. 201).

Apurou ainda que Unidades Orçamentárias têm negligenciado o dever de reconhecer a depreciação de bens, móveis e imóveis, malgrado sucessivas recomendações expedidas pelo TCESP em exercícios anteriores.

Em consequência, a “demonstração contábil consolidada pelo governo do estado com saldos, incorretos [...] não refletem a realidade patrimonial do Estado de São Paulo” (ev. 59.2, fls. 202).

Revela o Balanço Financeiro uma oscilação negativa no resultado consolidado das operações credoras e devedoras, quando comparado ao obtido no exercício anterior; ao encerrar 2022, o saldo era de R\$490,2 bilhões; decaiu este para R\$469,8 bilhões em 2023.

Em lugar do superávit orçamentário conquistado em 2022 de R\$9,3 bilhões, apurou-se em 2023 um déficit de R\$1,6 bilhão.

As Transferências Financeiras recebidas (R\$19,3 bilhões) suplantaram as concedidas (R\$10,1 bilhões) similar ao ocorrido em 2022 (R\$8,8 bilhões e R\$6,7 bilhões, respectivamente), gerando um saldo de R\$9,2 bilhões positivos, dissipado, no entanto, pela vigorosa ascensão do resultado extraorçamentário, que foi de R\$4,7 bilhões negativos em 2022 para R\$22,3 bilhões também negativos em 2023.

Deste modo, o ESTADO DE SÃO PAULO migrou de uma disponibilidade financeira superavitária em 2022 (correspondente a R\$6,7 bilhões) para uma deficitária de R\$14,7 bilhões ao final de 2023.

Contribuiu de forma determinante para esse resultado o fato de em 2022 terem ingressado “R\$ 11,5 bilhões na rubrica 4112 – Impostos sobre Patrimônio e Renda – enquanto em 2023 essa rubrica veio zerada” (ev. 59.2, fls. 227).

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) aponta para um menor trânsito de recursos financeiros nas contas públicas no exercício de 2023 em comparação a 2022.

Ingressou menos dinheiro nos cofres públicos (R\$348,4 bilhões, ante R\$370,8 bilhões no exercício anterior), movimento incompatível com o dos desembolsos, que se manteve quase estável, registrando uma leve ascensão (passou de R\$358,7 bilhões em 2022 para R\$360,7 bilhões).

O aperto financeiro repercutiu no saldo líquido do Fluxo de Caixa, o qual passou de R\$12,1 bilhões positivos para R\$12,3 bilhões negativos, descenso equivalente a 202,06%, como reconhecem Notas Explicativas apostas no BGE de 2023 citadas pela DCG (ev. 59.2, fls. 230-1).

A auditoria realizada na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) acusou significativas inconsistências em lançamentos aí registrados, concentradas na rubrica Outras Variações Patrimoniais, tanto aumentativas (VPA) quanto diminutivas (VPD).

Segundo afirmou o RFA, “No mês de setembro/2023, a Contadoria do Estado fez uma série de lançamentos a título de ‘Correção’ do valor de Participação Societária que não encontram fundamento na realidade” (ev. 59.2, fls. 234); distorção com as mesmas características também foi apurada em lançamentos diminutivos.

Consultada a respeito do assunto, a CGE “informou que o ponto levantado é pertinente e que os devidos ajustes foram feitos em 2024 visto que o SIAFEM 2023 já se encontrava fechado para lançamentos e ajustes [na ocasião]” (ev. 59.2, fls. 235).

A Fiscalização dimensionou referidas distorções “em mais de R\$ 600 bilhões em ambos os casos” (ev. 59.2, fls. 234).

Prestando-se a DVP não apenas como instrumento de avaliação de gestão, mas também como “ferramenta essencial para a elaboração e análise dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)” (ev. 59.2, fls. 235), justifica-se a ênfase nas ressalvas registradas pela DCG no Preâmbulo do RFA (ev. 59.2, fls. 3-8).

Confrontados os lançamentos na conta de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC) do Balanço Geral do Estado com os dados correspondentes registrados nos balanços das empresas controladas, no Ativo – Investimentos e no Patrimônio Líquido, foi possível reconhecer inconsistências na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL.

Embora os saldos aí registrados guardem correspondência com os dados extraídos do Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO), nota-se um desalinhamento dos mesmos dados com os obtidos nas demais fontes consultadas.

Apurou-se uma diferença de R\$616 milhões para menos entre o valor registrado no PL (R\$1,4 bilhão) e a soma daqueles divulgados nos balanços das empresas controladas (R\$2 bilhões).

O Balanço Orçamentário acusa um déficit de R\$1,6 bilhão, resultante da subtração do resultado obtido com as receitas arrecadadas (R\$309,2 bilhões) o total das despesas empenhadas (R\$310,8 bilhões) – deduzidas as redundâncias associadas às operações intraorçamentárias.

No período, a Economia Orçamentária (diferença entre a Despesa Autorizada e a Despesa Empenhada) alcançou R\$19,1 bilhões.

Sob a ótica da receita, a arrecadada superou a estimada em R\$9,3 bilhões, tendo como principal fonte os Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, que representaram 68,06% de todos os ingressos contabilizados.

Comparando-se o ritmo de crescimento das receitas correntes arrecadadas nos últimos quatro exercícios, nota-se um arrefecimento em 2023.

Observou a DCG que “O montante de R\$ 105.239 mil não foi aplicado no exercício de 2023” (ev. 59.2, fls. 250), sem que justificativas tenham sido expostas nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis.

A Emenda Constitucional (EC) nº 93/16, que autorizou Estados, Distrito Federal e Municípios desvincularem até “30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas, excetuados os recursos destinados às aplicações em

saúde e em educação, dentre outros” (ev. 59.2, fls. 253), teve o prazo estendido a 31 de dezembro de 2032 com a promulgação da EC nº 132, em 20 de dezembro de 2023.

Encontram-se devidamente demonstradas no BGE de 2023 as operações de receita e despesa associadas à Desvinculação das Receitas dos Estados e Municípios (DREM).

Por não encontrar amparo no Manual de Contabilidade Aplicado ao Serviço Público (MCASP), a prática de diferir receitas de um exercício para o seguinte foi censurada pelo TCESP.

“No BGE 2023, p. 117 e 118,” como expõe o RFA, “o Governo estadual informa que deixou de adotar o mecanismo de diferimento e que as receitas vinculadas que superam os seus gastos estão sendo registradas como superávit financeiro no encerramento de cada exercício” (ev. 59.2, fls. 255).

O estoque de diferimentos anteriores diminui ano a ano e a conta sofreu redução de R\$168,5 milhões em 2023.

Persiste, contudo, um saldo de R\$250,9 milhões, para o qual não há justificativa nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis, sobretudo em razão de parte significativa desse saldo estar atrelada à fonte 188040003 – Garantia PPP – Rodovia dos Tamoios – Artesp e ser, por isso, contabilizável desde logo “em rubrica de receita própria” (ev. 59.2, fls. 257).

A fiscalização das receitas estaduais, com o intuito de “monitorar as discrepâncias entre a contabilização de receitas realizada pelo Estado em diferentes Unidades Gestoras” (ev. 59.2, fls. 257), detectou a existência de “um lapso temporal maior que uma semana entre as receitas que tiveram ingresso na conta única do Estado e seu efetivo detalhamento para registros das receitas orçamentárias” (ev. 59.2, fls. 259).

Segundo esclareceu a Secretaria da Fazenda, a pausa ocorre **“entre os ingressos e a liberação para execução orçamentária”**, quando se evidenciam **“diferenças entre os valores arrecadados e contabilizados”**

devidas, entre outras causas, a “estornos, valores ressarcidos ou restituídos e incorreções de lançamentos bancários”, nada, porém, que justifique as significativas discrepâncias observadas pela DCG nos meses de abril e novembro de 2023 (cuja soma supera R\$250 milhões), ainda “pendentes de verificação, para posterior reconhecimento da receita” (ev. 59.2, fls. 262).

As despesas realizadas tiveram um incremento nominal de 3,27%, se comparado o resultado obtido no ano anterior.

Todavia, em termos reais, os indicadores dos três últimos exercícios afora o em exame, indicam uma inversão no ritmo de crescimento, o qual passou a negativo, sinalizando o escasseamento financeiro já detectado em outros demonstrativos contábeis.

O grupo com maior impacto na composição das Despesas Orçamentárias, afora aquele onde estão lançadas as transferências obrigatórias a Municípios (Outras Despesas Correntes), é o de Pessoal e Encargos Sociais, que consumiu R\$279,5 bilhões de reais, ou 37,65% da soma dos desembolsos – deduzidas as redundâncias associadas às operações intraorçamentárias.

Por função, destacam-se as despesas com Educação (R\$64,5 bilhões), Previdência Social (R\$39,0 bilhões), Saúde (R\$35,5 bilhões), Transporte (R\$21,1 bilhões) e Serviço da Dívida Interna (R\$20,5 bilhões), a integrar os Encargos Especiais, onde também lançadas a distribuição de receitas aos Municípios (R\$64,6 bilhões).

O estoque de Restos a Pagar, após as operações de baixa por pagamento e cancelamento e de acréscimo dos débitos inscritos no exercício, recuou para R\$36,2 bilhões ante os R\$45,2 bilhões registrados em 2022.

No quadro das Despesas Correntes Orçamentárias destaca-se o incremento de 9,87% nos gastos com Pessoal e Encargos Sociais e de 16,06% com o pagamento de Juros e Encargos da Dívida.

De acordo com o RFA, “o montante das despesas com pessoal e Encargos, incluindo intraorçamentária, totalizou R\$ 138.153.239 mil em 2023” (ev. 59.2, fls. 268).

Por órgão, os maiores dispêndios concentraram-se na Secretaria da Educação (R\$22,6 bilhões), na Secretaria da Segurança Pública (R\$12,4 bilhões), no Tribunal de Justiça (R\$12,3 bilhões) e na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (R\$11,7 bilhões).

Montante superior a todos os informados (R\$52,4 bilhões) foi despendido por intermédio da Secretaria de Gestão e Governo Digital, à qual se destinaram dotações para honrar os compromissos com a distribuição obrigatória de receitas aos Municípios e com os encargos da dívida pública estadual.

Com Publicidade e Propaganda – excetuados os gastos com publicidade legal – foram realizadas despesas em montante 7,32% inferior ao despendido em 2022, em números atualizados pelo IPCA.

O nível de despesas com essa atividade é o menor nos últimos quatro exercícios, correspondendo a uma realização de R\$236,6 milhões, subtraído o valor destinado à publicidade legal (R\$2,3 bilhões).

Quanto às Despesas de Capital consolidadas, observou-se uma forte retração de 32,27% nos Investimentos, se comparado o resultado com o obtido em 2022.

Em compensação, a Amortização de Dívida, com inversões de R\$10,3 bilhões, alcançou o melhor resultado dos últimos quatro exercícios, mesmo depois de os números terem sido atualizados com base na variação do IPCA.

O Governo de São Paulo deu sequência à execução de investimentos nos programas de Melhoria da Malha Rodoviária, de Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos – PITU EM MARCHA e

de Modernização da Segurança Pública, entre outros, embora em ritmo mais lento.

Investiu R\$1,4 bilhão em um novo programa (Transposição Rodoferroviária da Região Metropolitana de São Paulo) e dedicou mais recursos tanto ao Ensino Público Superior quanto ao Processo Judiciário no Tribunal de Justiça.

O componente de maior expressão nos Investimentos “se refere ao item Obras e Instalações no valor de R\$ 8.805.996 mil representando 51,58% deste grupo”, segundo o RFA (ev. 59.2, fls. 274).

As despesas com Inversões Financeiras (R\$ 4,9 bilhões) resumiram-se praticamente ao incremento da participação societária do Estado e à Gestão de Concessões e Parcerias – Regiões Metropolitanas/SP – PITU PARCERIAS.

As mais relevantes subscrições de ações favoreceram a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), a Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ) e a Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM).

Dentre os entes da Administração Indireta, respondeu o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) pelo maior volume de Despesas de Capital (R\$6,2 bilhões).

Favoreceu-se o ESTADO DE SÃO PAULO de transferências especiais da União autorizadas pelo art. 166-A da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, popularmente conhecida como Emenda Pix.

A soma das transferências ocorridas em 2023 alcançou a cifra de R\$15,2 milhões.

Auditadas as despesas correspondentes, nada de impróprio foi apontado no RFA.

Empregou-se no exercício, segundo os critérios estabelecidos na LDO, a importância consignada na LOA como Reserva de Contingência (R\$65,9 milhões), para “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos” (ev. 59.2, fls. 281), nos termos do art. 5º, III, b, da LRF.

No exercício de 2023, as dotações orçamentárias foram suplementadas em R\$66,1 bilhões com amparo em superávit financeiro apurado em exercício anterior (R\$9,0 bilhões), excesso de arrecadação (R\$2,2 bilhões) e anulação parcial ou total de dotações (R\$54,9 bilhões).

A abertura dos créditos adicionais se deu por decreto, no limite permitido pela LDO.

Não se identificou no período “a abertura de créditos especiais e extraordinários” (ev. 59.2, fls. 287).

Em relação aos Precatórios Judiciais e assuntos afins, o RFA apontou “que o reconhecimento e registro dos Precatórios, não seguem as diretrizes definidas pela própria Contadoria Geral do Estado quanto a periodicidade do registro das entradas”, o qual “ocorre em uma apuração quadrimestral onde se compara o total de Precatórios registrado no SIAFEM/Contabilidade com um relatório preparado pela PGE (Procuradoria Geral do Estado)” (ev. 59.2, fls. 298).

Afora a questão temporal, foram também identificadas “divergências entre o relatório de controle do Estoque de Precatórios da PGE em comparação com os relatórios de controle do TJSP” (ev. 59.2, fls. 299).

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (TJSP) vale-se de um sistema computacional à parte (denominado Millennium) para gerenciar os mesmos dados.

Relatórios produzidos a partir desse sistema conflitam entre si e com os dados apurados pela PGE, denotando carecer o ESTADO DE SÃO PAULO “de um controle efetivo do total de Precatórios a Pagar” (ev. 59.2, fls. 300).

Fosse isso insuficiente, o reconhecimento contábil dos Precatórios é feito por meio de contas estranhas ao PCASP.

Carecem ainda os registros contábeis de segregação adequada entre obrigações de curto e de longo prazo dos Precatórios a Pagar.

O RFA apontou ainda que o GOVERNO descumpra o estabelecido de ofício pelo TJSP com fundamento no art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de 1988, regulamentado pela Resolução CNJ nº 303, de 2019, ao destinar recursos orçamentários insuficientes para compor o percentual mínimo de 2,20% da RCL por ser empregado no pagamento de Precatórios.

Para satisfazer o esforço mínimo dele exigido, o GOVERNO tem-se valido dos depósitos judiciais, o que conflita com o prescrito pelo TJSP (cf. exposto a fls. 304 do ev. 59.2).

Ainda de acordo com o RFA, “os lançamentos contábeis [pertinentes a Precatórios] no SIAFEM devem ser realizados pelo TJSP pois este é, constitucionalmente, o órgão responsável por esta atividade/controlar e guarda destes recursos financeiros” (ev. 59.3, fls. 19), de modo que, em seguida, se possa organizar um, até hoje inexistente, sistema de acompanhamento eficaz sobre os Depósitos Judiciais.

Persistiram em 2023 inconsistências contábeis decorrentes da falta de baixa sistemática na conta Bancos de pagamentos realizados a credores de precatórios, a gerar um ativo inexistente de R\$852 milhões.

Na conta Precatórios a Pagar nota-se uma demora de até cinco meses para baixar do estoque de obrigações os valores correspondentes aos pagamentos realizados, a descompensar o passivo em R\$472 milhões.

Segundo o RFA, os “Saldo registrados em Fundo de Reserva dos Depósitos Judiciais não são objeto de conciliação” (ev. 59.3, fls. 30).

Observou-se ainda que “O Estado de São Paulo não adota o procedimento de reconhecimento da receita corrente, conforme **objeto da lide**,

e não destina as respectivas vinculações legais no momento de ingresso dos recursos originários de depósitos judiciais em que o Estado é parte, nos termos do Comunicado SDG nº 29/2021 e IPC 15 [da STN]” (ev. 59.3, fls. 34-5).

A auditoria dos resultados obtidos em confronto com os contabilizados com as Parcerias Público-Privadas (PPP) apontou uma “diferença entre o montante registrado no Demonstrativo do RREO e o valor demonstrado pela execução orçamentária na modalidade de aplicação ‘67’” (ev. 59.3, fls. 58).

Falha de igual natureza foi verificada em 2022 e as recomendações feitas pelo TCESP aguardam ainda satisfação.

Mesmo após a Organização Mundial da Saúde (OMS) ter declarado, “em 05 maio de 2023, ‘o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) referente à Covid-19’” (ev. 59.3, fls. 41), as “reuniões semestrais conjuntas entre Presidente do Conselho Gestor do Programa de PPP, Secretário de Fazenda e Planejamento e Comissões Legislativas” (ev. 59.3, fls. 42) não foram retomadas segundo a forma estabelecida na Lei nº 11.688, de 19 de maio de 2004, em prejuízo “[d]o fiel acompanhamento das atividades desenvolvidas e resultados das parcerias firmadas” (ev. 59.3, fls. 59).

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) instituído no ESTADO DE SÃO PAULO para gerir os recursos destinados à preservação de interesses financeiros de “mais de 415 mil aposentados, 125 pensionistas e 423 mil servidores ativos e seus respectivos dependentes” (ev. 59.3, fls. 62), apresentou ao fim do exercício de 2023 um Passivo Atuarial de R\$973 bilhões.

Em relação ao resultado alcançado no ano anterior, os dados de 2023 “demonstram uma elevação no déficit previdenciário realizado de 48,77% [...] no Plano Financeiro Fundo em Repartição e de 24,53% no Sistema de Proteção Social dos Militares” (ev. 59.3, fls. 62).

A piora se deve a “uma redução nas receitas previdenciárias e aumento de despesas com inativos, tanto no Fundo em Repartição quanto no Sistema de Proteção Social dos Militares” (ev. 59.3, fls. 63), em razão tanto de

efeitos decorrentes de alterações legislativas recentes (Leis Complementares nº 1.380/2022, 1.384/2023 e 1.388/2023, e ordinária nº 17.616/2023, “entre outros benefícios concedidos no período”), quanto de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que fixou tese em relação ao Tema nº 1177 da Repercussão Geral (RE 1338750).

No exercício de 2023, as contribuições previdenciárias foram suficientes para suportar apenas 36% das despesas a mesmo título. Assim, dos R\$51,7 bilhões gastos com o pagamento de benefícios, nada menos que R\$33,2 bilhões foram suportados com recursos do Tesouro.

Segundo previsão atuarial disponível, a insuficiência ativa persistirá até atingir seu ápice em 2048, se nenhum dos fatores for alterado até essa data.

Pende ainda de maior eficácia o acompanhamento pelo controle interno “dos repasses das contribuições devidas pelo Governo do Estado, controles estes aptos a garantir que as contribuições repassadas realmente correspondem ao *quantum* devido pela Administração [ao RPPS]” (ev. 59.3, fls. 67).

De acordo com o RFA, “a SPPREV [São Paulo Previdência, órgão gestor do RPPS no Estado] tem adotado medidas para aprimorar o controle das receitas repassadas pelos órgãos públicos à Autarquia, mas ainda não alcançou tal objetivo” (ev. 59.3, fls. 68-9).

Fonte ainda mal explorada de recursos previdenciários diz respeito ao patrimônio imobiliário à disposição da SPPREV, até o momento negligenciado.

A Carteira de Imóveis da SPPREV acusa a existência de 874 propriedades, em sua maioria terrenos (620), com alta proporção de imóveis vagos (52%) e invadidos (33%).

Consta no RFA não terem sido adotadas medidas concretas “previstas no artigo 55 da Portaria MTP nº 1.467/22 para o equacionamento do déficit atuarial capaz de suportar o pesado impacto da crescente da folha de

inativos” (ev. 59.3, fls. 90), a despeito dos esforços envidados na busca de uma solução para o problema.

O acompanhamento da conduta administrativa à luz das disposições da LRF indicou deficiências pontuais, dentre as quais se destacam a gestão de pessoal, “decorrentes da ausência de sistemas administrativos e órgão central estruturado para definição e implementação de políticas e diretrizes relacionadas à gestão de pessoal” (ev. 59.3, fls. 92-3).

Expõe o RFA um conflito sobre que tratamento dispensar ao cálculo das despesas de pessoal em relação a pagamentos feitos por meio de organizações sociais contratadas para exercer atividade finalística.

Decisão do TCESP, tomada em maio de 2022 no seio do Procedimento SEI nº 8508/2021-09, orientou a exclusão de tais despesas do referido cálculo.

Orientação contrária surgiu, no entanto, em outubro de 2023, quando a Subsecretaria de Contabilidade Pública do Ministério da Fazenda emitiu a Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF349 “esclarecendo que permanecem válidas as regras do MDF [Manual de Demonstrativos Fiscais] que incluem estas despesas nos limites de gastos com pessoal” (ev. 59.3, fls. 92).

Testes aplicados para avaliar os Controles de Caixa e Equivalentes de Caixa (CEC) apontaram para a necessidade de “uma efetiva normatização [e] centralização de controles consolidadores pela Secretaria da Fazenda e Planejamento”, capazes de resgatar o respeito ao princípio da Unidade de Tesouraria no ESTADO, onde se apurou “a existência de uma média de 7 contas para cada Unidade Gestora” (ev. 59.3, fls. 101).

As discrepâncias nas Contas de Caixa e Equivalente de Caixa, consistentes na “**subavaliação de R\$ 1,8 bilhão**, proveniente de ativos não registrados na contabilidade oficial do Estado de São Paulo” e na “**superavaliação** de ativos que soma **R\$ 943 milhões**, principalmente devido a atrasos nos registros e à falta de baixas apropriadas na contabilidade” (ev. 59.3, fls. 103), impactaram o Balanço Patrimonial em 1,63%.

Nos termos colocados pela DCG, tais falhas “sugerem problemas de controle interno que impactam a integridade das informações financeiras, mas [...], com as correções adequadas, não necessariamente comprometem toda a integridade das demonstrações financeiras” (ev. 59.3, fls. 103).

Achados de auditoria reportaram, em mais de uma situação, a apropriação pelo Tesouro do produto de aplicações financeiras, em detrimento das Unidades Gestoras titulares dos recursos, por vezes vinculados estes “aos Fundos Especiais de Despesa, Educação, Saúde, entre outros” (ev. 59.3, v. fls. 109).

Falha em gerenciamento de contas bancárias associadas a diversos CNPJs das Unidades Gestoras “acarretou débitos indevidos na Conta Única, totalizando um montante financeiro de R\$ 67,8 milhões” (ev. 59.3, fls. 109).

À guisa de conclusão sobre o tópico, o RFA afirmou que “A gestão financeira do Estado de São Paulo, em 2023, evidencia vulnerabilidades nos processos de conciliação financeira, destacadas pela dependência de planilhas em Excel, pela classificação inadequada de recursos contabilizados em Conta Única quando na verdade estão aplicados em fundos de investimento diversos, e pela inobservância dos prazos estabelecidos para o encerramento do sistema Siafem” (ev. 59.3, fls. 111).

O exame de Outras Contas Banco Movimento apurou uma discrepância de R\$12,2 bilhões em contas do TJSP, corrigida dentro do próprio exercício.

Apesar disso e do baixo impacto de outras diferenças apuradas em 31 de dezembro de 2023 sobre os resultados expressos no BGE, o RFA ressaltou “**a ausência de normatização de procedimentos contábeis e de controles internos capazes de evitar que contas contábeis destinadas ao registro de dinheiro público (orçamentário ou não), permaneçam com saldos fictício, com baixo ou nenhum controle de conciliação com o real saldo disponível em conta bancária**” (ev. 59.3, fls. 131).

Quanto à aplicação obrigatória de recurso resultantes da arrecadação de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento do ensino, registrou que o GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO superou o mínimo estabelecido tanto constitucional quanto legalmente.

Para esse efeito, as receitas resultantes de impostos e transferências somaram em 2023 R\$211 bilhões.

Após glosar despesas incompatíveis com o fim em causa, no montante de R\$215,2 milhões, a Fiscalização reconheceu a efetiva aplicação de 33,54% nas ações e programas de ensino.

Os dispêndios satisfizeram tanto o mínimo fixado na Constituição da República (25%) quanto aquele estabelecido na Constituição do Estado (30%).

As receitas vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), representadas por montante equivalente a R\$24,6 bilhões, foram integralmente revertidas em favor dos fins a que se destinam.

Proporção correspondente a 90,94% dos recursos em questão foi destinada ao pagamento dos profissionais do ensino.

O ESTADO DE SÃO PAULO endereçou à manutenção e ao desenvolvimento do ensino superior 7,24% das receitas resultantes de impostos, cumprindo assim o disposto artigo 2º do Decreto nº 29.598, de 2 de fevereiro de 1989.

Em relação à aplicação obrigatória de receitas em ações e serviços de saúde, o ESTADO cumpriu também o mínimo fixado na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, ao empenhar R\$23,7 bilhões nessa finalidade.

Tal importância corresponde a 12,71% da receita líquida proveniente de impostos e transferências, que em 2023 somou R\$186,3 bilhões.

No que diz respeito ao tema da renúncia de receitas, o assunto tem merecido a atenção da Fiscalização desde 2017.

Com o tempo conquistou-se mais e mais transparência sobre as concessões governamentais e o resultado de tais liberalidades, tendo um papel determinante na acessibilidade a informações reservadas a alteração legal que permitiu, conforme excerto extraído da LDO de 2023 (p. 34), “a divulgação de informações relativas a [...] incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica” (art. 198, § 3º, VI, do Código Tributário Nacional, incluído pela Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021).

“O estágio atual de maturidade conceitual e metodológica”, diz o RFA, “nos permite concluir que o trabalho avançou em 2023, permitindo uma visão geral e completa que favorece a emissão de opiniões por esta equipe de fiscalização” (ev. 59.3, fls. 196).

Todo o esforço despendido nos últimos sete anos foram no sentido de “fiscalizar aspectos de conformidade e aspectos operacionais, afim de verificar o atendimento à Constituição Federal, Estadual, Lei de Responsabilidade Fiscal, Normas de execução orçamentária e financeira e, a sistemática e as razões/ estudos que levam o governo a abrir mão de parte de sua receita, controles existentes sobre o quanto representa este valor e quanto tal montante é verificável e confiável, se o benefício está sendo concedido corretamente, quem são os beneficiários deste recurso público e se utilizam os benefícios de forma correta e, em contrapartida, como o Governo do Estado verifica o impacto desta decisão e como monitora o alcance dos objetivos inicialmente planejados” (ev. 59.3, fls. 196).

Com o novo contexto de acessibilidade e transparência estabelecido em novas bases, pôde-se apurar que o GOVERNO DO ESTADO estima para os próximos exercícios uma expansão na participação das renúncias sobre as receitas fiscais.

Há expectativa de que a renúncia fiscal prevista para 2024 (21,04% sobre a receita estimada) avance 0,26 ponto percentual até 2026, quando deve alcançar 21,30%. Um incremento equivalente a R\$8 bilhões em moeda corrente.

Observou-se que “O Estado de São Paulo possuía, em dezembro/2023, 267 benefícios fiscais vigentes” (ev. 59.3, fls. 212).

Durante o exercício, conforme informação do GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, foram publicados “20 decretos concedendo benefícios fiscais, incluindo prorrogações de benefícios já existentes” (ev. 59.3, fls. 212).

A prática de conceder ou prorrogar benefícios tributários por decreto é juridicamente questionável, segundo o entendimento da DCG, em virtude do previsto no § 6º do art. 150 da Constituição da República.

Vigora hoje no ESTADO DE SÃO PAULO a Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, que tratou da questão em dois artigos sucessivos (22 e 23).

O art. 22 acabou revogado pela Lei nº 17.627, de 7 de fevereiro de 2023, persistindo intocado o seguinte (art. 23), cuja constitucionalidade é discutível, de acordo com o sustentado no RFA, por “estabelecer uma ‘manifestação legislativa tácita’ como condição para a concessão de benefícios fiscais, prática inovadora, por assim dizer, que desafia o conceito de lei específica, entendida esta como o produto do processo legislativo tradicional” (ev. 59.3, fls. 217).

Como o RFA deixou saber, “A gestão e regulamentação dos procedimentos relacionados à concessão, ampliação, ou renovação de benefícios fiscais, que implicam ou não em renúncia de receita pelo Estado de São Paulo, têm sido objeto de normatização específica por meio de Resoluções emitidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP)” (ev. 59.3, fls. 223).

Desde abril de 2022, sucederam-se três resoluções, a última editada em 13 de dezembro de 2023 (SFP nº 69), a qual “introduziu mudanças na administração dos benefícios fiscais com a criação da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT) [...], vinculada ao Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento [...] para lidar com a análise e revisão das políticas de benefícios fiscais, incluindo isenções e reduções de alíquotas” (ev. 59.3, fls. 224).

A despeito dos avanços alcançados “desde que se iniciaram os trabalhos de acompanhamento e fiscalização das Renúncias de Receita” pelo Tribunal de Contas, a Fiscalização entende faltar “robustez ao processo administrativo que antecede a concessão de benefícios fiscais no Estado de São Paulo, o que pode levar a ineficiências substanciais no uso de recursos públicos e na implementação das respectivas políticas” (ev. 59.3, fls. 228).

Uma dessas fragilidades diz respeito ao cumprimento de exigências contidas nos dois incisos do art. 14 da LRF, pois as análises realizadas indicaram que nem toda “a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária” contou com previsão específica na LDO e algumas careceram das correspondentes medidas de compensação que fossem adequadas e suficientes (cf. ev. 59.3, fls. 233).

Conquanto disponíveis recursos humanos e tecnológicos adequados, observou-se uma defasagem estimada em dois anos para o serviço responsável manifestar-se conclusivamente sobre a mensuração de eventual renúncia de receita, com risco de “perda de oportunidade para que os dados tenham impacto real e imediato na tomada de decisões e no debate público sobre a eficácia das políticas fiscais” (ev. 59.3, fls. 239).

Durante o exercício de 2023, a DCG promoveu fiscalizações operacionais temáticas envolvendo certos programas e órgãos da Administração estadual (cf. quadro sinótico disponível a fls. 298 do ev. 59.3), a saber: fila estadual do SUS; transporte sobre trilhos na região metropolitana de São Paulo; planejamento do quadro docente; atendimento educacional especializado (AEE) frente à política de educação especial do Estado de São Paulo; e Secretaria da Administração Penitenciária.

O produto dessas fiscalizações encontra-se exposto nos Procedimentos [TC-021570.989.23-6](#), [TC-021571.989.23-5](#), [TC-021572.989.23-4](#), [TC-021574.989.23-2](#) e [TC-021575.989.23-1](#).

Em suma, apontam gestão ineficiente das informações de saúde e, conseqüentemente, das filas do SUS; má conservação da infraestrutura e

medidas de segurança e de acessibilidade insuficientes nos transportes sobre trilhos; incapacidade de o Estado manter um quadro efetivo de professores e de infraestrutura para atendimento educacional especializado; condições precárias para os detentos, superlotação e falta de oportunidades de ressocialização.

Em virtude de os achados de auditoria não terem implicações determinantes sobre a avaliação das contas anuais do GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO tratadas nos autos do procedimento principal ([IC-005272.989.23-7](#)), evita-se aqui adensar o presente relatório com uma abordagem minudente — embora reducionista em qualquer circunstância — de seu conteúdo, consciente de que a íntegra do apurado pela Fiscalização tem significativa importância tanto para quem está à frente da gestão do patrimônio público quanto para quem possui entre suas competências a de dispor sobre a legalidade dos atos praticados pelos ordenadores secundários de despesa.

Subsidiaram os trabalhos da Fiscalização o contido nos Expedientes identificados a fls. 594-5 do RFA (ev. 59.3, fls. 301-2).

Este mesmo relatório traz a fls. 598-618 (ev. 59.3, fls. 305-25) um quadro sinóptico, de fácil compreensão e interpretação, todas as ressalvas e recomendações contidas nos dois últimos pareceres prévios emitidos pelo TCE SP sobre as contas anuais do GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, e os resultados que elas produziram integral ou parcialmente, sem deixar de identificar as que não produziram o efeito esperado.

A tabela esquemática de fls. 619-20 do RFA (ev. 59.3, fls. 326-7) sintetiza em números os principais êxitos obtidos pelo GOVERNO ao encerrar-se a execução orçamentária e financeira do ESTADO em 31 de dezembro de 2023, comparando-os aos resultados conquistados nos dois exercícios anteriores.

Ao fim, o RFA, considerando todo o apurado em auditoria do BGE de 2023 e dos documentos a ele acessórios, apresentou as “propostas de determinações e/ou recomendações” indispensáveis ao fortalecimento “[d]a

transparência, [d]a responsabilidade fiscal e [d]a eficiência na gestão dos recursos públicos no Estado de São Paulo” (ev. 59.3, fls. 328).

Tais propostas, organizadas por assuntos ou áreas de interesse, seguem discriminadas a fls. 621-62 do RFA (ev. 59.3, fls. 328-69).

Além da DCG, manifestaram-se nos autos outros órgãos técnicos, em cumprimento ao disposto no art. 183, I, *b*, *c* e *d* do RITCESP.

O Departamento de Supervisão da Fiscalização (DSF-I) ao qual a DCG está subordinada, deu destaque à recente instituição do Comitê de Combate à Corrupção, sob a coordenação da CGE, pelo Decreto nº 67.681, de 3 de maio de 2023, e à aprovação do Plano Anticorrupção do Estado de São Paulo pelo Decreto nº 67.682, também de 3 de maio de 2023, onde fixados os seguinte objetivos: I - estabelecer e sistematizar medidas concretas de prevenção e combate à corrupção, à fraude e aos desvios éticos; II – implementar e aprimorar processos de auditoria e controle interno; III – propiciar articulação institucional e atuação coordenada entre órgãos e entidades; IV – orientar o aperfeiçoamento de fluxos e de projetos, para prevenir a materialização de conflitos de interesses; V – conferir transparência na implementação de políticas públicas, para possibilitar divulgação de informações e controle social (ev. 61, fls. 4).

“Para o exercício de 2023,” segundo esclareceu o DSF-I, “a Resolução CGE nº 05/2023, de 05-06-2023 aprovou o plano anual de auditoria, no qual foram planejados 75 trabalhos de auditoria interna governamental e 8 trabalhos de análise diagnóstica, totalizando 83 trabalhos, com abrangência nos seguintes temas: Avaliação de programas de governo (2); Auditorias de conformidade, operacionais e financeiras, das quais foram contempladas avaliações de contratualização com o terceiro setor, as auditorias de transferências voluntárias aos municípios por meio de convênios e as relacionadas ao transporte público, totalizando 30 trabalhos, sendo que no setor da saúde, abrangendo as áreas de terceiro setor e convênios com municípios, somadas, totalizam 12 trabalhos” (ev. 61, fls. 4-5).

Conquanto o Plano Anticorrupção já esteja rendendo frutos, o Painel de Acompanhamento disponível para consulta via rede mundial de computadores “não possibilita a gravação de relatórios em formato eletrônico de modo a facilitar a análise das informações, conforme requisito previsto no § 3º do artigo 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI)” (ev. 61, fls. 5).

Pende ainda de divulgação pelo mesmo canal “[os] relatórios estatísticos e de atividades relativos ao exercício de 2023 quanto a atuação da Controladoria Geral do Estado, que conta com informações de 2022” (ev. 61, fls. 5).

No mais, a manifestação do DSF-I revisitou os temas abordados no RFA e os resultados obtidos pelo serviço de auditoria, tecendo considerações sobre os aspectos reputados mais relevantes, com especial ênfase sobre os achados no âmbito dos trabalhos de fiscalização operacional temática.

Com fundamento nas informações e documentos contidos nos autos, à luz das ponderações técnicas expostas na manifestação de ev. 61, o DSF-I “opina pela emissão de parecer prévio favorável às Contas Anuais de 2023 com ressalvas relativas às recomendações/determinações não atendidas e renovadas das Contas de 2021 e 2022” e endossa “em sua totalidade e integridade as propostas de recomendações e determinações efetuadas pela Diretoria de Contas do Governador [...] no evento 59.3, item XVI.1 [do RFA por ela produzido]” (ev. 61, fls. 74).

Manifestou-se, em seguida, a Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ), por suas seções: Cálculos (ev. 72.1), Economia (ev. 72.2) e Jurídico (ev. 72.3).

O setor de Cálculos apurou RCL de R\$229,8 bilhões, tendo observado uma divergência de R\$180,2 milhões para mais em relação ao cálculo do GOVERNO DO ESTADO (R\$229,6 bilhões), montante que deixou de considerar “a assistência financeira da União para pagamento do **Piso de Enfermagem**, em decorrência da Emenda Constitucional nº 127/2022” (ev. 72.1, fls. 6), ao arripio do contido na Nota Técnica SEI nº 3481/2023/MF emitida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 27 de dezembro de 2023.

Extraíu da RCL a Receita Corrente Líquida Ajustada (RCL-A), **“específica para o cálculo da Despesa com Pessoal”** (ev. 72.1, fls. 7): R\$229,3 bilhões.

Reconheceu como Despesa Líquida com Pessoal, excluídas aquelas realizadas por intermédio de Organizações Sociais (OSs), a importância de R\$97 bilhões, correspondente a 42,29% da RCL-A, abaixo, portanto, do limite de alerta previsto na LRF (44,10%).

Caso apropriadas no cálculo as despesas com pessoal realizadas por intermédio de OSs, em cumprimento ao teor da Nota Técnica STN SEI nº 2454 de 6 de outubro de 2023, a Despesa Líquida com Pessoal passaria a R\$101,1 bilhões, ou 44,10% da RCL-A, no limite da margem de alerta definida pela LRF.

Tendo reconhecido a importância de R\$186,3 bilhões como a receita que serve de base para o cálculo da aplicação mínima no ensino, apurou o emprego de R\$48,2 bilhões (ou 25,78%) na finalidade – excluídos os dispêndios para cobertura de insuficiência financeira da SPPREV observada no pagamento de profissionais do ensino aposentados –, ou R\$62,5 bilhões (correspondentes a 33,54%), se mantidos os gastos admitidos pelo art. 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018, para efeito de satisfação do quanto estabelecido no art. 255, “caput”, da Constituição do Estado.

Dos R\$24,6 bilhões vinculados ao FUNDEB, para aplicação direta do ESTADO DE SÃO PAULO nos fins definidos pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o correspondente a 90,94% (ou R\$22,3 bilhões) foi destinado à remuneração de profissionais do ensino básico, superando o mínimo legal de 70%.

A diferença, no importe de R\$2,3 bilhões, foi também aplicada nos fins previstos pela norma de regência, resultando na correta destinação da integralidade dos recursos vinculados ao FUNDEB.

Embora tenha entendido que a não constituição do Fundo Estadual de Saúde (FUNDES) como unidade orçamentária responsável pela gestão dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde no ESTADO DE SÃO PAULO configura desrespeito ao teor do art. 14 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, reconheceu na prática “a aplicação em ações e serviços públicos de saúde [o] correspondente a 12,71% [ou R\$23,7 bilhões] das receitas resultantes de impostos e transferências, cumprindo o mínimo constitucional de 12%” (ev. 72.1, fls. 94).

Ao abordar o resultado da execução orçamentária no exercício de 2023, a manifestação do setor de Economia (ev. 72.2) observou que o discreto déficit apurado, de 0,51% da receita arrecadada, equivalente a dois dias e meio de arrecadação do ESTADO, segundo o conceito de RCL, representa na prática um razoável equilíbrio orçamentário.

Lembrou, ademais, que o contexto econômico em que se deu a execução orçamentária “ainda decorre de impacto da situação atípica dos exercícios anteriores, especialmente de 2020, em virtude das consequências econômicas negativas advindas da pandemia de Covid-19 naquele exercício” (ev. 72.2, fls. 26).

O crescimento do PIB estadual de 0,8%, segundo avaliou, “indica aparente desaceleração na recuperação pós pandemia, tendo em mira que, mesmo positivo, o resultado fechou abaixo do apurado em 2022 (2,8% em relação a 2021)” (ev. 72.2, fls. 27).

Esclareceu que “Em valores absolutos, o PIB estadual encerrou o exercício em aproximadamente R\$ 3,22 trilhões, sendo composto de 15,32% de impostos líquidos de subsídios e 84,68% em valor adicionado (VA), dentro do qual estão englobados ainda os setores da agropecuária (1,88%), indústria (17,98%) e serviços (64,82%), conforme bem detalhado em tabela elucidativa da Fundação SEADE” (transcrita a fls. 28 do ev. 72.2).

Comparando-se esses resultados com o de exercícios anteriores, verificou uma “retração de 3,56% na Indústria, ao passo que nos setores de

agropecuária e serviços, observou-se expansão de 8,68% e 7,60%, respectivamente” (ev. 72.2, fls. 28).

Ainda segundo a ATJ Economia, a lenta e gradual recuperação econômica pós-pandemia favoreceu o aumento da arrecadação, mas a manutenção do ESTADO apresentou um encarecimento no mesmo período.

Só no exercício de 2023, “as despesas com pessoal e encargos sociais [equivalentes a 42,08% das Despesas Correntes] apresentaram oscilações significativas, tendo em vista o aumento de 9,87% em relação ao exercício anterior, passando de aproximadamente R\$ 112 bilhões, para R\$ 123 bilhões” (ev. 72.2, fls. 33).

De outra parte, nota-se “que o Estado está direcionando seus recursos para pagamento das despesas correntes, como despesas com pessoal e encargos, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, etc., em detrimento de investimentos, como a aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, dentre outros”, o que pode impactar mais diretamente as “camadas sociais mais necessitadas” (ev. 72.2, fls. 35).

Ao fim, a manifestação de ev. 72.2, “Sob a ótica econômico-financeira”, concluiu “que as contas em análise estão em condições de receber **parecer favorável com ressalvas**, sem prejuízo das recomendações propostas” (fls. 106).

Já a manifestação de ev. 72.3, pertencente ao setor Jurídico, deu destaque ao tema dos benefícios tributários e renúncia de receitas.

“De maneira bastante positiva,” disse, “restou evidenciado no minucioso relatório de que informações necessárias para a Fiscalização realizar seu trabalho foram fornecidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, e que 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” (ev. 72.3, fls. 8).

Sobre a suposta inconstitucionalidade do art. 23 da Lei nº 17.293/2020, suscitada no RFA, transcreveu trechos de peças dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2250266-75.2020.8.26.0000, submetida a julgamento no TJSP (fls. 18-21), e mencionou outras evidências judiciais (fls. 22-4) para, enfim, asseverar que, “por não se conhecer, até o presente momento, nenhuma decisão judicial que tenha julgado inconstitucional o art. 23 da Lei nº 17.293/20, reputamos que o dispositivo continua vigente e válido, parecendo-me aplicável o entendimento constante no Voto proferido pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo quando do exame das contas do exercício de 2021 (TC-004345.989.21-4)” (fls. 25).

Atribuiu razão à DCG quanto à censura feita a seis decretos que concederam benefícios tributários em 2023 (nº 67.517, 67.518, 67.519, 65.520, 67.525 e 67.967) a situações não previstas especificamente na LOA, malgrado o estrito respeito aos valores autorizados pelo Legislativo paulista. E, assim como ela, viu na conduta ofensa ao disposto no art. 14 da LRF.

Quanto à restrição de publicidade que a Secretaria da Fazenda e Planejamento insiste em preservar em relação a atos pertinentes a benefícios tributários e renúncia de receitas, posicionou-se em favor de que se cobre do GOVERNO DO ESTADO uma postura mais condizente com a adotada em outras esferas de governo.

Lembra que “a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil regulamentou o inciso IV do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional) por meio da Portaria RFB nº 319, de 11/05/2023, passando a divulgar no portal institucional da RFB e no Portal Brasileiro de Dados Abertos, as informações referentes ao tema” (ev. 72.3, fls. 37).

Posicionou-se, por fim, quanto ao mérito jurídico, “que as contas em análise estão em condições de receber **parecer favorável com ressalvas**,

sem prejuízo das recomendações propostas no corpo desta manifestação” (ev. 72.3, fls. 94).

A manifestação da Chefia de ATJ (ev. 72.4) não destoou dessa conclusão.

Após dedicar-se à exposição sistemática e condensada dos aspectos mais relevantes dos temas abordados pelas repartições técnicas precedentes, orientou a “emissão de **parecer favorável às Contas do Governador** do exercício de **2023**, com **ressalvas** pertinentes às desordens contábeis, às injustificadas alterações das metas fiscais, ao imobilizado, aos benefícios fiscais/renúncias de receitas, à gestão da previdência e aos precatórios” (ev. 72.4, fls. 81).

Prestou, afora isso, contribuição inestimável para as reflexões sobre o tratamento por dispensar aos efeitos da Nota Técnica nº 2.790/2023/MF da STN, quanto à inclusão no limite de despesa com pessoal os gastos a esse título com a intermediação de OSs no limite de despesas a esse título (ev. 72.4, fls. 64-81).

Em seguida manifestou-se o sr. Secretário-Diretor Geral (ev. 75).

Relembrou que a execução orçamentária em 2023 colheu um resultado negativo, “equivalente a 0,51% da receita arrecadada (R\$ 309,232 bilhões, exceto intraorçamentárias)”, observando, porém, ter sido o déficit “bancado pelo superávit financeiro do ano anterior, que, no total, foi de R\$ 32,371 bilhões” (ev. 75, fls. 26-7).

Ao discorrer sobre a Dívida Ativa e os desafios para recuperar os créditos nela inscritos, salientou um fato que se espera contribuir de modo eficaz com a execução do serviço.

Deu destaque “[a]o recém emitido Comunicado GP nº 13/2024, publicado em 16/05/2024, pelo qual este E. Tribunal de Contas alerta seus jurisdicionados quanto à obrigação de esgotamento de todas as vias administrativas de composição, visando à recuperação do crédito, inclusive com

o uso de protesto extrajudicial, e comunica, em razão do Acordo de Cooperação firmado com o Conselho Nacional de Justiça, com o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e com a Procuradoria Geral do Estado e da Portaria Conjunta do TJSP e deste TCESP nº 01/2024, que efetuará rigoroso controle das medidas adotadas pelo Estado e pelas Prefeituras, levando o resultado do quanto apurado ao relatório das Contas Anuais, sem prejuízo de eventual remessa dos autos ao Ministério Público do Estado de São Paulo, quando for o caso” (ev. 75, fls. 35).

Quanto ao apurado pela DCG acerca de “significativas distorções nas linhas de Resultado Positivo de Participações e de Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas”, em função de “uma série de lançamentos a título de ‘Correção’ do valor de Participação Societária pela Contadoria do Estado que não encontram fundamento na realidade [e] distorcem as Demonstrações Financeiras em mais de R\$ 600 bilhões”, recordou “que a CGE noticiou que se trata de erro e que os devidos ajustes foram feitos em 2024, visto que o Siafem 2023 já se encontrava fechado para lançamentos e ajustes, o que requer verificação nas próximas Contas, porquanto se trata de falha que demanda correção urgente, por também prejudicar a fidedignidade das demonstrações contábeis” (ev. 75, fls. 45).

Ante o conflito observado entre a orientação traçada pela Subsecretaria de Contabilidade Pública, por meio da Nota Técnica SEI nº 2454/2023/MF, e a Deliberação do TCESP, vazada nos autos do Processo SEI 8508/2021-09, acerca da contabilização dos gastos com a remuneração de profissionais vinculados a OSs, sustentou que deve prevalecer “o decidido por esta Casa” (ev. 75, fls. 48), pelas razões já repisadas nos autos.

Considerando “que o montante das receitas vindas da alienação de bens em 2023 foi de R\$ 31.396 mil, ao passo que as despesas empenhadas atingiram o montante de R\$ 12.350 mil” (ev. 75, fls. 50), e “que o saldo financeiro total a aplicar de recursos resultantes de alienação de bens é de R\$ 40.715 mil, o qual é composto por recursos arrecadados no ano e saldo em aberto de 2022”

(ev. 75, fls. 51), ressaltou a necessidade de acompanhar a aplicação do saldo financeiro, nos estritos termos do art. 44 da LRF.

Entendeu que a reprogramação de metas de resultado, primário ou nominal, estabelecidas na LDO verificada nos três últimos exercícios constitui “entrave ao cumprimento da determinação contida no art. 9º da LRF” (ev. 75, fls. 54).

Devido ao fato de a proporção entre despesas e receitas correntes ao fim do 6º bimestre de 2023 ter alcançado a taxa de 89,92%, e a despeito de o resultado estar abaixo do limite estabelecido no art. 167-A da Constituição da República, ponderou que o ESTADO DE SÃO PAULO deve atentar para o previsto no § 1º da regra constitucional, “que faculta a adoção das medidas de ajuste fiscal [...] se a relação mencionada superar a 85%” (ev. 75, fls. 57).

Assim como a Chefia de ATJ, o sr. Secretário-Diretor Geral também defendeu que, a respeito da dúvida suscitada em torno da constitucionalidade do art. 23 da Lei nº 17.293/2020, “deva prevalecer o entendimento assentado no r. Voto condutor do Parecer das Contas de 2021 (TC-004345.989.21-4), no sentido de que, *in verbis*, ‘esta Corte não detém competência para recusar-lhe eficácia, tendo em vista que, conforme já indicado anteriormente, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 35.500/DF, em 13-04-2021, o STF decidiu que os Tribunais de Contas, por não exercerem função jurisdicional, não estão autorizados a deliberar sobre a constitucionalidade dos atos normativos expedidos pelos entes submetidos à sua ação fiscalizatória’” (ev. 75, fls. 64).

Anotou, contudo, “que os desacertos anotados reforçam a conclusão pela imperatividade de adoção de medidas mais contundentes, e com maior celeridade, para o aprimoramento da gestão da renúncia de receitas e atendimento das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal” (ev. 75, fls. 65), embora atento a que “os lapsos constatados no exame da matéria ‘Renúncia de Receitas’ não se mostr[am] suficientes para ensejar a reprovação das Contas em apreço, tendo em perspectiva a ausência de efetivo prejuízo ao equilíbrio das contas públicas de forma global” (ev. 75, fls. 66).

Sobre a possibilidade de incluir no cálculo de aplicação mínima de recursos no ensino as despesas com pagamento de inativos, na forma do art. 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333/2018, recorda que, ao aprovar as Contas de 2018 (TC-006453.989.18-8), esta Casa – *pela declaração de voto exarada pelo Exmo. Sr. Conselheiro Dr. Renato Martins Costa, acolhida pela maioria do E. Plenário* – levou em consideração a autorização contida na Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 para reputar justificada a inclusão de dispêndios com inativos na parcela “excedente” de 5%, para fins de atingimento do percentual fixado na Carta Estadual (30%), até porque, no caso, desconsiderados tais gastos, foi atingido o patamar mínimo estabelecido na Constituição Federal (25%) em despesas consideradas próprias do Ensino pela Lei Federal nº 9.394/96” (ev. 75, fls. 71-2).

Afora isso, observou que, segundo pesquisa realizada na base de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em 15 de maio de 2024, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.593, em que se discute a validade jurídica da referida norma, persiste sem decisão de mérito, a justificar que se dê a esse aspecto o mesmo tratamento dispensado pelo TCESP ao emitir o parecer prévio sobre as contas anuais do GOVERNO DO ESTADO relativas a 2022, quando então foi reconhecida a plena eficácia o art. 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333/2018, por inexistência de atos e fatos de natureza legislativa ou judiciária opostos à produção dos efeitos que se esperam da norma em causa.

Ao abordar o emprego de recursos oriundos de depósitos judiciais para integrar montante que o ESTADO DE SÃO PAULO deve destinar anualmente ao pagamento de precatórios judiciais, correspondente a 2,20% da RCL, anuiu ao entendimento da DCG de que se faz necessário “efetuar o recálculo dos valores de repasses em 2023, ajustando-os [a]o quanto determinado pela resolução CNJ nº 303 e pelo TJSP, e realizar estudos de incremento do percentual da RCL destinado ao pagamento de precatórios, a fim de que sejam previstos repasses suficientes para a quitação da dívida até 2029” (ev. 75, fls. 105).

Chamou a atenção para o grande desafio que representa hoje a manutenção do sistema previdenciário estadual, ao apontar para o atual contexto em “que o quadro de inativos já é maior que o de ativos” (ev. 75, fls. 113).

Depois de registrar que a insuficiência financeira previdenciária consumiu R\$33,2 bilhões do Tesouro ao longo de 2023, assinalou a previsão de demandas crescentes até atingir o ápice em 2048, quando se estima que o ESTADO DE SÃO PAULO tenha de desembolsar R\$57,7 bilhões para honrar o direito dos contribuintes do RPPS, o que é pouco provável que aconteça “se nenhuma premissa for alterada”.

Por fim, reconheceu “que as Contas encontram-se equilibradas [...], merecem receber **Parecer Favorável**, porém **com Ressalvas**, em razão dos problemas relacionados à interação com o Órgão Central de Controle Interno e à avaliação de sua atuação, das distorções verificadas nas Demonstrações Contábeis, nos itens de Caixa e Equivalente de Caixa, Investimentos, Dívida Ativa, Imobilizado, Depósitos Judiciais, Precatórios a Pagar, Patrimônio Líquido e Variações Patrimoniais – *acompanhando, nesses pontos, a Assessoria Técnica de Economia e as observações efetuadas pela DCG na introdução de seu relatório* - além das falhas anotadas nos temas Planejamento e Execução Orçamentária, notadamente nos exames do PPA, da LDO, da Criação e Extinção de Órgãos e das Alterações Orçamentárias, assim como nas matérias Renúncia de Receitas, Saúde e Previdência – *nesse último ponto, acompanhando o entendimento externado pela Chefia de ATJ* - por implicarem obstáculos à verificação das situações financeira e patrimonial efetivas do Estado e/ou pelo perigo que representam para a higidez das Contas em exercícios futuros, com a expedição das recomendações ao Governo do Estado propostas pela DCG em seu relatório de instrução - *para o qual me remeto* - as quais faço como minhas - *com exceção das relacionadas ao art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 e à aplicação dos recursos do Salário-Educação, conforme exposto alhures* - e as proposições efetuadas por esta SDG ao longo desta manifestação” (ev. 75, fls. 122).

Em cumprimento ao disposto no art. 183, III, do RITCESP, foi dada vista dos autos à Procuradoria da Fazenda do Estado (ev. 76).

Teceu ela considerações de caráter jurídico “Sobre as questões objeto de maior controvérsia na instrução e que justificaram as propostas dos órgãos opinativos em suas manifestações antecedentes”, como antecipou em sua própria manifestação de ev. 78 (fls. 3).

Admitiu desde logo que “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” (ev. 78, fls. 3).

A saúde fiscal do ESTADO foi preservada, “apesar da conjuntura negativa, de restrição de receitas e aumento de despesas” (ev. 78, fls. 3).

A despeito do resultado financeiro deficitário no exercício, a disponibilidade de caixa foi garantida por excedentes conquistados em exercícios anteriores, apresentando um saldo positivo de R\$78,1 bilhões no encerramento do ano.

Salientou ter havido um decréscimo significativo na arrecadação de receitas correntes, em virtude da desaceleração econômica do ESTADO no exercício, acompanhando a tendência nacional.

Explicou a revisão das metas estabelecidas na LDO de meados de 2022 pela necessidade de adaptá-las a “um cenário econômico que não se realizou [como previsto]”, sendo a acomodação indispensável “para proceder de forma eficaz o gerenciamento do orçamento” (ev. 78, fls. 6).

Tal revisão contou com a aquiescência parlamentar, justificada pela **“frustração de receitas previstas a Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023** [tanto como pela] **atualização dos parâmetros macroeconômicos**”, estando em linha, ademais, com as metas estabelecidas na 19ª revisão do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF, assinada pelo Sr. Governador, na data de 31/10/2023 e pela Secretaria de Tesouro Nacional” (ev. 78, fls. 6).

Sustentou que “as modificações legislativas [...], operadas entre leis ordinárias de idêntica e compatível estatura jurídica e hierárquica, foram propostas à luz de circunstâncias jurídicas e econômicas robustas, suficientes à consideração legislativa aprovada e cumprida pelo Executivo” (ev. 78, fls. 6-7).

“Conquanto, à primeira vista, os valores [envolvidos na abertura de créditos suplementares e reduções] possam ser significativos”, ponderou que “as alterações não ultrapassaram os limites admitidos pela LOA e foram justificadas” (ev. 78, fls. 8).

Trouxe a lume ementas de decisões judiciais (ev. 78, fls. 9) para sustentar a alegação de que “a prática [de criar, extinguir ou renomear órgãos públicos estaduais] decorre do exercício da autonomia administrativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para organizar o funcionamento dos órgãos da Administração Pública Direta”, e assim garantir “melhor especialização funcional e responsividade da gestão administrativa, segundo o programa político a ser desenvolvido no curso do mandato” (ev. 78, fls. 8-9).

Relacionou o percentual de inscrição de emendas e demandas parlamentares impositivas em restos a pagar aos “riscos de inexecução e [a]os cronogramas de desembolso próprios” os quais “justificam a não liquidação e pagamentos dos respectivos empenhos nos próprios exercícios”. Ademais, ressaltou que “a inscrição em restos a pagar [...] 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” (ev. 78, fls. 10).

Salientou que, apesar da pressão exercida por demandas incontornáveis, como o pagamento de inativos e pensionistas, que apresentou no período um “significativo aumento de 8,5% reais” (ev. 78, fls. 10), as despesas foram contidas no intuito de se acomodarem ao fluxo de receitas mais tímido no exercício.

Não deixou de observar que todos os limites impostos pela LRF sobre o pagamento de pessoal foram estritamente respeitados.

Contestou que o pagamento de precatórios tenha afrontado o estabelecido pelo TJSP com fundamento no art. 64, II e § 2º, da Resolução CNJ nº 303/2019, ao empregar “recursos orçamentários previstos pela LOA 2023 e de depósitos judiciais autorizados pelo artigo 101, § 2º, I, II e IV do ADCT” (ev. 78, fls. 11), e que “o Plano de Pagamentos apresentado pela Procuradoria Geral do Estado ao Tribunal de Justiça em 2023 [seja] insuficiente para quitação do estoque até dezembro de 2029, como ordena o artigo 101 do ADCT” (ev. 78, fls. 12).

De início, pontuou 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” (ev. 78, fls. 12), para em seguida registrar 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” (ev. 78, fls. 15).

Como “**em 2023, o TJSP certificou a suficiência dos recursos repassados**” (fls. 16), estaria, portanto, superada a questão.

Quanto às divergências detectadas em registros sobre o processamento de precatórios, explicou que “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 de pagamento de acordos”, e ponderou que, em ambiente assim complexo, onde “Os controles ficam [...] pulverizados entre diferentes atores”, pode acontecer um ou outro desencontro de números, “a depender de distintos critérios utilizados e peculiaridades de sistemas” (ev. 78, fls. 19).

Rebateu as “severas críticas aos demonstrativos contábeis [tecidas no RFA], por [estes] não representarem a situação patrimonial do Estado” (ev. 78, fls. 19).

Ora, “a situação patrimonial do Estado está representada no Balanço Patrimonial – BP”, logo qualquer censura aos demonstrativos contábeis

não deveria alcançar o balanço orçamentário nem o financeiro, os quais “contêm informações relevantes sobre a execução orçamentária e resultados fiscais, a maior parte delas confirmadas ao longo da auditoria” (ev. 78, fls. 19-20).

Falou-se em “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” (ev. 78, fls. 20).

Justificou-os a CGE, atribuindo-os à falta de padronização das informações transmitidas por tais empresas e à multiplicação indiscriminada dos “valores unitários de real por mil, gerando resultados errados de MEP em bilhões”, os quais “poderia[m] 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” (ev. 78, fls. 21).

Essas inexatidões, assim como o “desalinhamento dos registros próprios do AFAC [Adiantamento para Futuro Aumento de Capital] na conta ativo investimentos e sua contrapartida no Patrimônio Líquido [...] são [erros] específicos de elemento com significado mais restrito no plano geral das contas estaduais” (ev. 78, fls. 22) e merecem ser relevados.

Reconheceu a existência de 30.000 imóveis ainda não registrados contabilmente, mas que são “objeto de constantes [...] diligências, ainda hoje não finalizadas, pois demandam regularizações dominiais diversas”, fato esse que “impossibilita o completo lançamento contábil dos valores correspondentes” (ev. 78, fls. 22).

Uma característica comum a essas e outras impropriedades é que todas “são passíveis de correção no exercício seguinte ou já estão em processo de regularização, apresentando desafios e particularidades que elidem sua pronta resolução” (ev. 78, fls. 23), de modo que podem justificar o registro de recomendações, jamais contudo desqualificar os demonstrativos patrimoniais.

A aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino superou as metas estabelecidas no art. 212 da Constituição da República e no art. 255 da Constituição do Estado, combinado este com o disposto no art. 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333/2018, que permanece “vigente e eficaz” em razão de “a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.593/SP ainda não fo[i] julgada no âmbito do STF” (ev. 78, fls. 24).

Foram igualmente cumpridas as determinações contidas “nos art. 26 e 26-A da Lei federal n.º 14.113/2020, tendo o Estado de São Paulo aplicado 90,94% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício” (ev. 78, fls. 25).

Advogou que as transferências de recursos no âmbito do Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP) sejam computadas como efetiva aplicação no ensino no momento de sua realização orçamentária, pois “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”, tornando “prescindível a liquidação da despesa no exercício financeiro em que ocorra para efeitos de 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” (ev. 78, fls. 26).

Sustentou a possibilidade de aplicação analógica ao caso do quanto disposto no “artigo 24, inciso II, da Lei Complementar n. 141/2012, que estabeleceu regras para o cumprimento do mínimo constitucional em saúde” (ev. 78, fls. 26).

Quanto à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, mais especificamente sobre a incerteza “de inclusão do PES 2020/2023 e do PAS 2023 nas orientações, programas e ações da LDO e da LOA 2023”, registrou que “As decisões sobre o planejamento das ações e serviços públicos

de saúde estão em encaminhamento pelo Governo”, tendo sido “O PAS 2024 [...] 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” (ev. 78, fls. 27).

Ao contrário do que constou no RFA, os recursos vinculados à saúde, independentemente se de execução direta ou indireta, “transitam pelo FUNDES, que é a unidade orçamentária de base” (ev. 78, fls. 28), como resta previsto tanto no art. 23, § 1º, da LDO 2023 como no art. 6º da LOA 2023.

A errônea percepção da Fiscalização decorre “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” (ev. 78, fls. 29).

Reorganizar a forma de dar destino aos recursos que se acham sob a coordenação e supervisão do FUNDES “envolve profundas alterações gerenciais e administrativas que demandam uma ampla revisão de procedimentos internos dos órgãos e servidores envolvidos, bem como deliberações que demanda[m] tempo para a adaptação” (ev. 78, fls. 29), razão por que se postula seja eventual falha relevada.

Quanto ao tema dos benefícios tributários, admitiu que, apesar da necessidade de eventuais e futuros aperfeiçoamentos, “as normas para processamento administrativo para concessão de benefícios encontram-se firmadas e têm produzido bons resultados”, de modo que os “casos de procedimentos e estudos incompletos, mencionados em auditoria, podem ser vistos como circunstanciais” (ev. 78, fls. 32).

Discordou da interpretação emprestada ao art. 23 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, pela DCG.

Segundo entendimento seu, “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 [...], na medida em que estabelece um tipo de pré-aprovação legislativa geral, via orçamento, de atos concretos por serem tomados ao longo do exercício” (ev. 78, fls. 33).

Sem embargo dessas considerações, sustenta superada a questão em decorrência da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF - nº 198, cuja ementa transcreve a fls. 33, o que afasta qualquer suspeita de ilicitude “[d]os decretos paulistas de internalização de benefícios tributários aprovados pelo CONFAZ, depois de submetido ao procedimento legislativo previsto pelo artigo 23, § 2º, da Lei estadual nº 17.293/2020” (ev. 78, fls. 34).

Acerca do questionamento sobre “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”, defendeu não se aplicar ao caso o disposto no inciso II do art. 14 da LRF, sob o risco de estabelecer-se “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” (ev. 78, fls. 35).

Dada a relevância das ponderações da PFE para a reflexão sobre o tema dos benefícios tributários, permite-se aqui chamar a atenção para o discorrido a respeito nos itens 12.22 a 12.33 da sua manifestação de ev. 78 (fls. 26 a 39)², em vez de resumi-lo ou replicá-lo mediante transcrição literal.

Embora persista certa cautela do administrador público acerca do acesso irrestrito a documentos que embasam a concessão de benefícios tributários, “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” (ev. 78, fls. 39).

² [5272.989.23 - CONTAS DO GOVERNADOR - 2023 - FINAL.pdf](#)

Ante todo o exposto, a PFE manifesta-se no ev. 78, “parcialmente alinhada aos entendimentos anteriores emitidos pelos órgãos preopinantes”, pela “emissão de parecer prévio favorável às Contas do Governador do exercício de 2023, com as recomendações alvitradas” (fls. 41).

Em sequência, foi dada vista ao Ministério Público de Contas (MPC), em cumprimento ao disposto no art. 183, II, do RITCESP (ev. 81).

Ao seu ver, as “alterações na estrutura administrativa do Governo Estadual [...] resvalaram na extinção e criação de órgãos públicos por meio de decreto executivo, contrariando os princípios da legalidade estrita, da transparência e da separação de poderes, bem assim as regras orçamentárias então vigentes”, pois aquelas não se resumiram a “uma mera mudança de nomenclatura, na medida em que os órgãos originários e os concebidos a partir deles nada têm em comum em termos de objeto e área finalística” (ev. 82, fls. 19).

Por entender que tal prática atenta contra o disposto no art. 19, VI, da Constituição do Estado, defendeu ser necessário que o GOVERNO DO ESTADO adote “providências cabíveis no sentido de deflagrar o necessário processo legislativo adequando formalmente a criação e estrutura da Secretaria às exigências da Constituição Paulista” (ev. 82, fls. 22-3).

Em relação às Emendas Parlamentares Impositivas e Transferências Voluntárias, previstas no § 6º do art. 175 da Constituição do Estado, endossou o entendimento da Fiscalização quanto à “necessidade de execução total dos valores empenhados” (ev. 82, fls. 29), dentro do próprio exercício.

Ao tratar do Balanço Financeiro, colocou em evidência os resultados negativos apurados a título de Fluxo de Caixa Líquido, correspondentes a “uma perda de caixa e equivalente de caixa de R\$12,360 bilhões em 2023” (ev. 82, fls. 46).

Quanto às divergências significativas apuradas “nas contas de Ativo Investimentos e nas respectivas contas de Variação Patrimonial

Aumentativas e Diminutivas, cada uma no montante de R\$ 600 bilhões”, concluiu haver “necessidade de a Contadoria Geral do Estado estabelecer rotinas de cálculo, conferência e aprovação dos valores e contas contábeis que serão afetadas pelos cálculos de Equivalência Patrimonial” (ev. 82, fls. 48).

Uma vez que “os montantes registrados no Ativo Investimento e suas correspondentes contrapartidas no Patrimônio Líquido não estão consistentes com os valores presentes nos balanços das empresas investidas”, acompanhou o entendimento da Fiscalização de haver “necessidade de o Estado revisar os valores lançados como Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC)” (ev. 82, fls. 48-9).

Como “o art. 9º da LRF estabelece a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira quando houver indícios de que a arrecadação não será suficiente para cumprir as metas fiscais” (ev. 82, fls. 50), sustentou ser crucial que se evitem reprogramações não justificadas, como as detectadas no exercício de 2023.

Para o MPC, “**o cotejo geral desses balanços [Orçamentário, Financeiro e Patrimonial] revela uma situação fiscal equilibrada para o Estado de São Paulo**” (ev. 82, fls.50).

As contumazes e injustificáveis delongas no cadastramento de créditos na Dívida Ativa indicam, segundo o MPC, “manifesto **descumprimento aos prazos fixados pelo Decreto nº 61.141, de 27/02/2015, e prejuízos para a sistemática de cobrança** dos créditos pertinentes” (ev. 82, fls. 55), e a persistente “**baixa efetividade do recebimento dos créditos inscritos na dívida ativa**” (ev. 82, fls. 56) é problema ainda mais preocupante, levando-se em conta que “de cada R\$ 100,00 considerados recuperáveis, arrecadou-se apenas R\$ 5,59” (ev. 82, fls. 57).

O histórico de baixa recuperação de créditos ensejou “a conclusão de que **o Governo tem atuado de forma ineficiente no que se refere à cobrança dos créditos estatais**”, o que é grave, pois, “além do aspecto da responsabilidade fiscal em si [v. art. 11 da LRF], a não arrecadação desses

valores impacta negativamente na execução de inúmeras políticas públicas” (ev. 82, fls. 59).

Baseado na decisão proferida pelo STF no âmbito da ADI 5679, cujo excerto transcreveu a fls. 65 da sua manifestação (ev. 81), negou que o ESTADO, ao não observar a exclusividade da fonte orçamentária de custeio para honrar a obrigação de depósito mensal de importância correspondente a 2,20% da RCL em favor da Justiça, tenha desrespeitado o Plano de Pagamento de Precatórios estabelecido de ofício pelo TJSP com fundamento no § 2º do art. 64 da Resolução CNJ nº 303/2019.

Ao abordar o tema dos benefícios tributários, posicionou-se expressamente contra o acolhimento da “sistemática estabelecida no art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020” (ev. 82, fls. 79), por entender, em uníssono com a DCG, que “o mecanismo de *“manifestação legislativa tácita”* de que trata o art. 23 da Lei Estadual nº 17.293/2020 é de **constitucionalidade duvidosa**, na medida em que contraria a noção de *‘lei específica’* constante do art. 150, inciso VI, §6º da Constituição Federal de 1988 e, assim, não se traduz em produto do processo legislativo tradicional, mas, ao contrário, decorre da sua completa ausência” (ev. 82, fls. 74).

Propôs que o assunto seja representado “**ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça**, para eventuais providências sob sua alçada” (ev. 82, fls. 79).

Ainda sobre os benefícios tributários, viu afronta ao disposto no art. 14 da LRF na conduta administrativa de o ESTADO, ao baixar os Decretos nº 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967 de 2023, utilizando “como medida de compensação para benefícios não previstos na LDO e não previstos na LOA do exercício, aqueles benefícios que foram previstos, mas que, por **decisão de governo**, não se concretizaram”, sob o influxo da ideia de “criar um ‘espaço fiscal’, de modo a permitir a concessão de outros benefícios, desde que a renúncia total não exceda o montante inicialmente previsto” (ev. 82, fls. 80).

Acerca da impositividade da Nota Técnica STN SEI nº 2454, de 6 de outubro de 2023, que trata da inclusão no limite da despesa com pessoal dos

gastos decorrentes das contratações de forma indireta, tendo em vista a data em que foi expedida, “à luz do princípio da segurança jurídica (arts. 24 e 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB)”, sustentou que tal exigência não deva “ser retomada ainda nas presentes contas, e sim a partir das contas de 2024, a tempo, inclusive, de que o e. TCE-SP possa rever o quanto deliberado no Processo SEI 8508/2021-09” (ev. 82, fls. 89-90).

Criticou o GOVERNO por ele não dispor, passados mais de vinte anos a promulgação da LRF, “**de instrumentos orçamentários e de controles administrativos sobre serviços terceirizados firmados pela administração direta e indireta** com a suficiência necessária à efetivação” do quanto requerido pelo art. 18, § 1º, do mencionado estatuto legal (ev. 82, fls. 91).

Chamou ainda a atenção para “**a existência de entidades estaduais que operam exclusivamente com servidores investidos de atribuições de direção, chefia e/ou assessoramento, sem a existência de servidores subordinados**” (ev. 82, fls. 96).

Ao tratar dos dados previdenciários, destacou “que os desacertos em matéria de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS têm impossibilitado o Estado de São Paulo de obter a Certidão de Regularidade Previdenciária – CRP de forma administrativa, como evidencia a consulta realizada junto ao portal do CADPREV” (ev. 82, fls. 103).

Mais, sustentou que “o contínuo crescimento do déficit financeiro e atuarial ao longo dos anos, aliado à ausência de perspectiva de amortização a curto e médio prazos, resulta em manifesto **descumprimento ao dever de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS** (art. 40 da Constituição Federal)” (ev. 82, fls. 108).

Sobre a aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento no ensino, observou que “levando-se em conta que a LCE nº 1.333/2018 estava plenamente vigente no exercício 2023, conclui-se, para fins de análise da obrigação contida no **art. 255 da Constituição do Estado**, que foi aplicado o percentual de **33,54 %** em MDE, em respeito ao piso fixado de 30%.

Ademais, excluindo-se os gastos com inativos do ensino, tem-se que o referido percentual alcançou o patamar de **25,78%**, acima, portanto, do limite mínimo de 25% exigido pelo **art. 212, caput, da Constituição da República**” (ev. 82, fls. 115).

Notou, ainda, que “o **Estado destinou 90,94% dos recursos do Fundeb aos profissionais da educação básica em efetivo exercício**, cumprindo, portanto, o piso de 70% previsto no art. 212-A, inciso XI, da CF/1988 e no art. 26, da Lei nº 14.113/2020”, assim como “houve atendimento ao art. 25, da Lei nº 14.113/2020, em virtude da **aplicação de 100% do FUNDEB** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” (ev. 82, fls. 116).

Na área da saúde, entendeu “que o Estado de São Paulo aplicou, em 2023, a importância de R\$ 23.693.107 mil em **ações e serviços de saúde, o que equivale a 12,71% da receita proveniente de impostos e transferências**, em respeito ao piso fixado pelo art. 6º, *caput*, Lei Complementar nº 141/2012”, sem deixar de enfatizar “a necessidade de a Origem utilizar o **Fundo Estadual de Saúde (FUNDES)** como unidade gestora dos recursos do SUS, com uso vinculado à correspondente Unidade Orçamentária, de modo a observar os ditames do art. 14 da Lei Complementar nº 141/2012” e a importância de que “a Administração providencie a **formalização de instrumentos jurídicos** entre a Secretaria de Estado da Saúde (SES) e demais Secretarias e entidades da Administração Indireta que executam recursos do setor, vinculando-os à coordenação e ao cumprimento dos objetivos e metas da SES (art. 1º c/c art. 4º, I, da Lei Complementar Estadual nº 204/1978)” (ev. 82, fls. 138-9).

Com amparo no conjunto de argumentos expostos na manifestação de ev. 82, opinou, enfim, “pela emissão de **parecer prévio favorável**, porém com ressalvas, em razão da ausência de providências para equacionar o déficit atuarial financeiro no RPPS, bem como pelas falhas anotadas em ‘pagamento de precatórios’, ‘renúncias de receitas’ e ‘aplicação em ações e serviços públicos de saúde’”, sem prejuízo das recomendações que especifica a fls. 195 e ss.

Concedido prazo ao GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, em prestígio do direito estampado no art. 5º, LV, da Constituição da República, para tomar ciência sobre o teor dos autos e, querendo, expor razões finais (ev. 86), compareceu ele, por intermédio do sr. Secretário da Fazenda e Planejamento, e aduziu em seu favor o que segue.

Com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 32/2021, o inciso XI do art. 48 da Constituição da República “passou a indicar como competência do Congresso Nacional dispor sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos públicos, **excluindo do domínio da lei a estruturação e as atribuições de referidas unidades administrativas**” (ev. 102.2, fls. 4).

A mesma EC alterou também o art. 88 da referida carta política, **“inserindo no âmbito da reserva legal apenas a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública, e não mais a estruturação e as atribuições dos Ministérios**, como fazia a redação original do aludido comando constitucional”, bem assim o art. 84, VI, a, conferindo “ao Presidente da República a competência, **a ser exercida por decreto**, para a organização e funcionamento da Administração federal, quando não houver aumento de despesa nem a criação ou a extinção de órgão público, suprimindo a expressão ‘na forma da lei’, presente na redação original do dispositivo” (ev. 102.2, fls. 4).

Conquanto os preceitos constitucionais mencionados sejam federais, “já deixou consignado o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 2.646-SP, [que] ‘em tema de processo legislativo, o Estado-membro deve observância cogente à normatização ditada pela Constituição Federal” (ev. 102.2, fls. 5).

Por consequência, o Decreto nº 67.435, de 1º de janeiro de 2023, “que alterou a denominação da Secretaria de Desenvolvimento Regional para Secretaria de Comunicação” (ev. 102.2, fls. 3), não promoveu “criação nem extinção de órgãos ou cargos públicos providos por decreto, mas, sim, realocação daqueles já criados por lei, o que significa mero rearranjo

administrativo, realizado com amparo na Constituição do Estado” (ev. 102.2, fls. 9).

Com isso, e com fundamento no art. 15 da LDO de 2023, não se pode entender “como ilegal a execução de programa orçamentário previamente existente na Lei Orçamentária Anual – LOA, dado que o campo funcional original do programa seria diverso do campo funcional do órgão criado posteriormente à aprovação da LOA” (ev. 102.2, fls. 9).

Não há também ilegalidade em despender recursos vinculados ao Salário-Educação em programa de alimentação escolar.

Tal entendimento decorre aliás — para mencionar apenas uma das diversas fontes exegéticas convocadas em socorro da tese — de “Orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo” divulgada por meio de manual editado em 2015, onde na p. 37, afirma: “O Salário-Educação não é usado nos mesmos fins dos 25% de impostos (art. 212 da CF); não banca gastos de pessoal (art. 7º da Lei nº 9.766, de 1998), mas, na qualidade de contribuição social, pode ser despendido na merenda escolar e em programas de assistência à saúde (§ 4º, art. 212 da CF)” (ev. 102.3, fls. 3-4).

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Serviço Público (MCASP) dá suporte a que as transações orçamentárias no âmbito do Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo (PAINSP) “devem ser reconhecidas quando ocorrem e não quando os recursos financeiros são recebidos ou pagos, adotando o regime contábil de competência” (ev. 102.3, fls. 5).

Em decorrência da iniciativa de estabelecer um fluxo de trabalho para os procedimentos administrativos inerentes à concessão de benefícios tributários - mediante a Resolução SFP nº 51, de 2 de agosto de 2022, aprimorada pela Resolução SFP nº 69, de 13 de dezembro de 2023, “que instituiu a Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT)”-, “todas as desonerações de ICMS contidas em dispositivos da legislação tributária paulista que tinham sua vigência estabelecida até o final de abril de 2024 foram objeto de análise pelas áreas técnicas da SER e de avaliação pela CABT”, resultando

na edição do Decreto nº 68.492, de 2024, e no veto “à prorrogação de 23 dispositivos, que não mostravam alinhamento com as diretrizes de política tributária em vigor” (ev. 102.4, fls. 2).

Afora isso, “O processo de avaliação dos benefícios previstos na legislação do ICMS segue em andamento com a revisão dos dispositivos com vigência estabelecida até o final de dezembro deste ano, em consonância com as diretrizes do Programa São Paulo na Direção Certa, instituído pelo Governo Estadual por meio do Decreto Nº 68.538/2024” (ev. 102.4, fls. 2).

Considera-se impraticável promover a apuração de benefícios tributários fruídos por contribuinte, como proposto pela DCG, sob o risco de incorrer “em dupla contagem dos efeitos de benefícios, o que levaria o montante calculado a patamar significativamente superior ao efetivo impacto orçamentários dos dispositivos analisados, inviabilizando, portanto, a utilização de semelhante aferição para as finalidades precípua da Lei de Responsabilidade Fiscal” (ev. 102.4, fls. 3-4).

A defasagem de dois anos na mensuração dos efeitos decorrentes da concessão de renúncia de receitas, além de não ser regra, como demonstrado na Nota Técnica DEPT nº 7/2024, não destoa da prática administrativa adotada pela própria Receita Federal do Brasil (RFB), que “trabalha com defasagem de três anos entre a ocorrência da operação desonerada e a apuração das renúncias com a utilização da base efetiva, como indicam os demonstrativos divulgados pelo órgão na internet” (ev. 102.4, fls. 4).

A opção por manter restrição moderada ao acesso sobre informações pertinentes à concessão de benefícios tributários não é arbitrária, mas está em linha com “a técnica usualmente empregada por órgãos públicos para controle estatístico de confidencialidade, permitindo a divulgação de dados tabulados, adequados às necessidades de transparência ativa voltadas ao público mais amplo” (ev. 102.4, fls. 6).

Guarda ela correspondência com critérios semelhantes adotados pela RFB e pelo IBGE, este por força do disposto na Lei nº 5.534 de 14 de

novembro de 1968, conhecida como Lei do Sigilo Estatístico, sendo que a agregação de informações em blocos de, no mínimo, cinco sujeitos passivos, além de cumprir o disposto no inciso IX do § 1º do art. 2º da Resolução SF nº 20, de 14 de março de 2012, “evita a inferência de dados individualizados por meio do cálculo de diferenças, a partir do cruzamento de dados em recortes distintos (como o setorial e o territorial) e com dados potencialmente conhecidos pelo usuário da informação (em especial, informações que os próprios interessados já detenham, tratando-se de contribuintes participantes de mercados oligopolizados, e que permitam chegar a conclusões sobre a situação dos negócios de seus concorrentes)” (ev. 102.4, fls. 6).

De outra parte, repisa-se que a concessão de benefícios tributários por meio dos Decretos nº 67.517, 67.518, 67.519, 67.520, 67.525 e 67.967, todos de 2023, “foi amparada pela não implementação de outras medidas cujos efeitos haviam sido considerados na estimativa de receita contemplada na lei orçamentária e que se encontravam elencados no demonstrativo que acompanhou o Projeto de Lei 578/2022 (posteriormente aprovado e convertido na Lei nº 17.614/2022), nos termos do inciso I do artigo 14 da LRF (ev. 102.4, fls. 7).

Uma vez “Não tendo sido implementado dado conjunto de benefícios originalmente previsto, entendeu-se que a abertura de espaço fiscal nas estimativas contempladas na peça orçamentária permitiu em 2023 a concessão de outros benefícios, com amparo no inciso II do mesmo artigo da LRF, e com renúncia em montante não superior àquele inicialmente considerado, respeitando-se, no caso em tela, a preservação do equilíbrio orçamentário-financeiro, o arcabouço delimitado pelo ordenamento jurídico no que se refere ao orçamento público e a gestão financeira responsável” (ev. 102.4, fls. 7-8).

Quanto à censura lançada às reprogramações de metas em 2023, foram expostos os motivos de ordem econômica que as induziram e, especificamente, a necessidade de compatibilizá-las “com aquelas estabelecidas na 19ª revisão do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF, celebrada, pelo Governo de São Paulo e a administração federal (STN),

em outubro do ano passado”, tendo-se observado “que as modificações realizadas no final do exercício ocorreram em expressa conformidade com a autorização legislativa dada pelo Artigo 12 da LOA de 2024 (Lei nº 17.863, de 22 de dezembro de 2022)” (ev. 102.5, fls. 2-3).

Com essas e outras ponderações apresentadas em nome do GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, os autos do Procedimento 5272.989.23-7 foram reencaminhados à PFE e ao MPC para vista regimental, em respeito ao determinado nos arts. 60, § 1º, e 70, § 1º, ambos do RITCESP.

Ambos os órgãos foram breves ao sustentar razões finais, à luz, agora, dos novos argumentos governamentais (evs. 112 e 123), reiterando as conclusões já expressas em manifestações precedentes.

Essa a síntese do quanto se entende indispensável à deliberação do e. Plenário do Tribunal de Contas sobre a qualidade das contas anuais apresentadas pelo sr. Governador à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em 30 de abril de 2024.

Para cumprir o disposto no artigo 185 do RITCESP, segue-se a este relatório, em forma de anexo, “a minuta do parecer prévio do Tribunal” — cujos termos serão oportunamente motivados — para antecipada avaliação dos e. srs. Conselheiros.

ANEXO:

MINUTA DO PARECER APRESENTADA AO PLENÁRIO PARA DISCUSSÃO

NOTA: NÃO SUBSTITUI A VERSÃO APROVADA PELO TRIBUNAL PLENO

Processo: TC-005272.989.23-7

Interessado: Governo do Estado de São Paulo

Responsável: Tarcísio de Freitas – Governador

Assunto: Exame das contas anuais relativas ao exercício de 2023

Procuradora Geral do Estado: Inês Maria dos Santos Coimbra

Procurador da Fazenda Estadual: João Carlos Pietropaolo

Procurador do Estado Chefe: Denis Dela Vedova Gomes

Procuradora Geral do Ministério Público de Contas: Leticia Formoso Delsin Matuck Feres

Acompanham: TC-007726.989.23-9; TC-007729.989.23-6; TC-007731.989.23-1; TC-007732.989.23-1.

TÍTULO	SITUAÇÃO	(Ref.)
Despesa com o ensino (art. 212 da CR)	25,78%	(25%)
Despesa com o ensino (art. 255 da CE)	33,54%	(30%)
Despesa com recursos do FUNDEB	100%	(90%-100%)
Despesa com pagamento de pessoal da Educação Básica	90,94%	(70%)
Despesa com pessoal (gastos do Executivo)	42,29%	(49%)
Despesa com saúde	12,71%	(12%)
Receita prevista	<i>R\$317,4 bilhões</i>	
Receita arrecadada	<i>R\$309,2 bilhões</i>	
Resultado primário	<i>R\$5,1 bilhões</i>	
Execução orçamentária (deficitária)	<i>(0,51%)</i>	
Execução financeira (deficitária)	<i>(R\$14,6 bilhões)</i>	
Transferências ao demais Poderes	<i>Regular</i>	
Precatórios (pagamentos)	<i>Regular</i>	
Encargos previdenciários (pagamentos)	<i>Regular</i>	

EMENTA: CONTAS ANUAIS DO GOVERNO ESTADUAL. BALANÇO GERAL E DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS FORMALMENTE EM ORDEM. SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO ESTADO EM 31 DE DEZEMBRO DE 2023 ADEQUADAMENTE REPRESENTADAS NAS PEÇAS CONTÁBEIS. GUARDA E EMPREGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS OBEDIENTES AOS PRECEITOS DE ORDEM CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL, COM RESSALVAS, À APROVAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos os autos do TC-005272.989.23-7, procedimento em que foram examinadas as contas anuais apresentadas pelo sr. Governador afetas ao exercício de 2023, consubstanciadas no Balanço Geral do Estado e nas suas peças acessórias em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, compreendendo ainda relatórios do sr. Secretário da Fazenda e Planejamento e do sr. Contador Geral do Estado, enviados todos esses documentos por cópia a este Tribunal e, na edição original, à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 47, IX, da Constituição do Estado, combinado com o artigo 23 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993; e

Considerando que compete a este Tribunal, nos termos do artigo 33, I, da Constituição do Estado, combinado com o artigo 23 e respectivos parágrafos da Lei Complementar nº 709/1993, emitir parecer prévio sobre as contas anuais apresentadas pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa, tendo por base a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, englobando as atividades do Poder Executivo, do Poder Legislativo, aí incluído o Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público;

Considerando que na instrução dos autos foram estritamente observadas as prescrições constitucionais, legais e regimentais;

Considerando o teor das peças contábeis, das peças acessórias, das notas explicativas e do relatório circunstanciado encaminhado pelo sr. Secretário da Fazenda e Planejamento;

Considerando o Relatório de Fiscalização elaborado pela Diretoria de Contas do Governo (DCG), as manifestações dos demais órgãos técnicos do Tribunal, assim como os pronunciamentos da Procuradoria da Fazenda do Estado e do Ministério Público de Contas; e, por fim,

Considerando o Relatório do Conselheiro Relator e respectivo anexo e a Exposição de Motivos sustentada em plenário;

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, em sessão de 26 de junho de 2024, sob a Presidência do e. Conselheiro Renato Martins Costa, à vista do que consta dos autos principais e acessórios, sobretudo das Notas Taquigráficas aí contidas, e pelo voto do Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli, Relator, e dos Conselheiros Antonio Roque Citadini, Cristiana de Castro Moraes, Dimas Ramalho, Sidney Estanislau Beraldo e Marco Aurélio Bertaiolli, decidiu emitir o presente Parecer, FAVORÁVEL à aprovação das contas do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2023, com ressalva à relativa falta de transparência em virtude de inconsistências contábeis observadas em registros patrimoniais, de implicações sobre a execução orçamentária decorrentes do modo de reorganização do funcionamento da administração estadual e de instabilidade no regramento pertinente à fixação e execução de metas fiscais. Decidiu também registrar, à margem do Parecer, as seguintes recomendações ao sr. Governador:

- 1) Aprimorar as metodologias de planejamento fiscal, buscando conferir maior precisão e estabilidade às previsões orçamentárias e metas fiscais, e maior acurácia, detalhamento e transparência às demonstrações contábeis;
- 2) Melhorar as funcionalidades do SIAFEM e do SIGEO, visando a evitar ou mitigar discrepâncias decorrentes de alteração na estrutura organizacional administrativa, sobretudo em caso de reaproveitamento de CNPJ;
- 3) Realizar ajustes nos diversos sistemas eletrônicos de tratamento da informação, com o propósito de conferir maior coerência, abrangência e transparência aos dados pertinentes às Emendas Impositivas e às Transferências Voluntárias;
- 4) Promover os necessários ajustes nas peças contábeis relativas ao exercício de 2023 para efeito de comparação com os dados do Balanço Geral do Estado de 2024, mediante o expurgo das inconsistências contábeis verificadas nos Investimentos e no Patrimônio Líquido e na Demonstração das Variações Patrimoniais, observando em qualquer circunstância o quanto estabelecem os itens 46 e seguintes da Norma

Brasileira de Contabilidade – NBC TSP 23, além das diretrizes da NBC TSP – Estrutura Conceitual;

- 5) Implantar rotina sistemática de cálculo, conferência, conciliação e aprovação dos valores e contas contábeis de modo que permita o adequado controle dos saldos e assegure a fidedignidade das Demonstrações Contábeis em observância ao quanto disposto nos itens 3.10 a 3.16 da NBC TSP – Estrutura Conceitual;
- 6) Enriquecer o conteúdo das Notas Explicativas no intuito de ampliar o alcance das informações fornecidas e conferir maior transparência às Demonstrações Contábeis;
- 7) Adotar condutas com o fim de obter agilidade e presteza no levantamento, controle e reconhecimento contábil da dívida ativa e dos bens imóveis do Estado;
- 8) Atentar para as normas legais e procedimentais que regulam a gestão de precatórios e depósitos judiciais, de modo que assegure o adequado controle financeiro e contábil das operações e garanta a disponibilidade de recursos para pagamento das obrigações no prazo previsto em lei;
- 9) Aperfeiçoar o gerenciamento das informações pertinentes a renúncia de receitas, mediante a adoção de critérios técnico-jurídicos na classificação das informações, para efeito de conferir-lhes maior fidedignidade e transparência;
- 10) Adotar providências para que o Fundo Estadual de Saúde – FUNDES passe a atuar como gestor exclusivo dos recursos vinculados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, tal qual requer o artigo 14 da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012;
- 11) Comunicar o resultado das fiscalizações operacionais aos órgãos e entes interessados, orientando os respectivos dirigentes a adotarem as medidas corretivas pertinentes.