

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.

Exposição de motivos

Senhor Presidente,

Senhora Conselheira e Senhores Conselheiros,

Senhora Procuradora-Geral do MPC,

Senhor Procurador-Chefe da PFE,

Senhor Secretário-Diretor Geral,

Senhoras e Senhores aqui presentes,

O e. Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reúne-se hoje com o propósito específico de dar fiel cumprimento ao disposto no artigo 33, I, da Constituição do Estado.

Tarcísio de Freitas, Ex.^{mo} Sr. Governador do Estado de São Paulo, apresentou à a. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, no último dia 30 de abril, as contas anuais de governo, relativas ao exercício financeiro encerrado em 31 de dezembro de 2023.

Cumpriu, assim, o comando do art. 47, IX, da Constituição Bandeirante no prazo estabelecido no artigo 236 do Regimento Interno do a. Parlamento.

Na mesma data, uma cópia daquelas contas veio a este Tribunal para exame técnico e emissão do parecer prévio que instruirá seu julgamento pelo Poder Legislativo nos expressos termos do artigo 20, VI, da Constituição do Estado, combinados com os do § 1º do artigo 82 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Constituem as contas, segundo dicção do § 2º do artigo 23 da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, “o balanço [...], peças acessórias e relatório circunstanciado do Secretário da Fazenda”.

Como requer o § 1º do sobredito artigo, tais peças, encaminhadas em cópia ao Tribunal de Contas do Estado, abrangem “a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas”.

Devem elas ainda, por força do disposto no artigo 58 da Lei Complementar nº 101, de 4 de março de 2000, evidenciar “o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.”

Ao Tribunal de Contas compete examiná-las com o objetivo de conceder ao Poder Legislativo elementos técnicos adequados e suficientes que lhe permita exercer o controle sobre a execução orçamentária, nos termos do artigo 81 da Lei nº 4.320, de 1964.

Incumbe-lhe, pois, o objetivo precípua de, por meio delas, “verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento”, perquirindo “a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; [...] a fidelidade funcional dos agentes da

administração, responsáveis por bens e valores públicos; [e] o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”, conforme orienta o art. 75 e incisos da Lei nº 4.320, de 1964.

No prazo estabelecido no artigo 183, I, a, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, desincumbiu-se a Diretoria de Contas do Governador das atribuições que lhe foram confiadas pelo artigo 179 precedente.

Por meio de minudente relatório, ricamente instruído com provas documentais, ela forneceu a íntegra dos elementos necessários ao exame das contas.

Referido relatório circunscreveu os aspectos de interesse para a apreciação das contas e para a conseguinte redação do respectivo parecer prévio.

Serviu ainda de base de discussão para as manifestações dos demais órgãos técnicos que se pronunciaram nos autos, nomeadamente o Departamento de Supervisão I, ao qual subordinada a Diretoria de Contas do Governador, a Assessoria Técnico-Jurídica, por suas repartições Cálculo, Economia e Jurídico, em atenção à ordem do Sr. Secretário-Diretor Geral, dada com fundamento no artigo 180 do Regimento Interno, e a própria Secretaria-Diretoria Geral.

Assim instruídos, os autos foram submetidos à vista regimental tanto da Procuradoria da Fazenda do Estado quanto do Ministério Público de Contas, em cumprimento ao disposto no “caput” dos artigos 60 e 70 do Regimento Interno.

Garantiu-se o exercício do contraditório ao Governo, em satisfação a direito fundamental insculpido na Constituição da República.

A juntada de novos elementos aos autos pelo Governo do Estado de São Paulo demandou a reabertura de vista à Procuradoria da Fazenda do

Estado e ao Ministério Público de Contas, devido à prescrição contida no § 1º dos já mencionados artigos 60 e 70 do Regimento Interno.

Observando-se o prazo regimental (artigo 183, IV), foram apresentados, mediante juntada aos autos, o relatório do relator e a minuta do parecer prévio, distribuindo-se cópias dessas peças ao Sr. Presidente e demais Srs. Conselheiros, como exige o artigo 185 do Regimento Interno.

O relatório do relator não substitui, por óbvio, as manifestações dos órgãos técnicos, da Procuradoria da Fazenda do Estado ou do Ministério Público de Contas, nem lhes dispensa a leitura.

Tais peças têm um nível de detalhamento e de precisão técnica muito superior ao do relatório do relator, o qual, guardadas as devidas proporções, funciona, quando muito, como um índice remissivo de um denso e vasto compêndio técnico.

Possui ele, assim se espera, o mérito de transmitir a quem se interessar quais assuntos ou aspectos abordados durante a instrução dos autos sobressaíram aos olhos do relator, preocupado em formar a partir deles uma convicção sobre a qualidade das contas escrutinadas e em respigar aqui e ali pontos que merecessem justificativa específica ou discussão à parte.

Feita essa rápida exposição inicial, cumpre motivar a minuta do parecer submetida à deliberação dos e. Pares, o que aqui se fará após as manifestações da Procuradoria da Fazenda do Estado e do Ministério Público de Contas.

É o breve relatório.

VOTO

Em linhas gerais, as contas anuais do Governo estão boas.

A auditoria das peças contábeis que compõem o Balanço Geral do Estado (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa,

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e respectivas Notas Explicativas) não expôs indícios palpáveis de improbidade na gestão dos bens e valores do Estado nem de irresponsabilidade na guarda e emprego dos dinheiros públicos.

O Governo do Estado conduziu-se de modo satisfatório na execução da Lei Orçamentária Anual e dedicou-se a alcançar as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, esforçando-se para realizar o resultado primário positivo de R\$5,1 bilhões, indispensável à manutenção do equilíbrio fiscal.

Honrou dívidas vincendas no exercício, persistiu nos esforços para recuperar créditos tributários, deu continuidade ao plano de investimentos do Estado.

(Quanto ao pagamento de dívidas, se permitem a digressão, fato é que o Governo despendeu em 2023 uma quantia inaudita com o resgate de precatórios judiciais: nada menos que R\$11,7 bilhões.)

Enfrentou um quadro econômico adverso, com a desaceleração das atividades produtivas e de consumo locais e com o conseqüente impacto negativo dessas circunstâncias sobre o fluxo de receitas, já deprimido pela redução impositiva da alíquota tributária incidente sobre o consumo de derivados de petróleo entre outros.

A quebra na expectativa de arrecadação foi contornada pela contenção responsável de despesas, tanto que para uma receita de R\$309,2 bilhões efetivamente arrecadada foram empenhados R\$310,8 bilhões, de modo que execução orçamentária encerrou o exercício de 2023 em quase perfeito equilíbrio, com déficit de 0,51%, coberto por sobras financeiras de exercícios anteriores.

Sobras financeiras essas que, após servirem à cobertura do déficit orçamentário de R\$1,6 bilhão, destinaram-se à cobertura dos Restos a Pagar de anos anteriores, reduzidos de R\$45,2 bilhões para R\$36,2 bilhões ao final de

2023, e ainda encerraram o exercício em R\$78,2 bilhões — evidência marcante de uma gestão responsável dos recursos públicos por parte do atual Governo.

Destinou à manutenção e desenvolvimento do ensino mais que o suficiente para dar plena satisfação ao encargo imposto pelo artigo 212 da Constituição da República, tendo alcançado igual êxito em relação ao dever de aplicar no mesmo fim os trinta por cento requeridos pelo artigo 255 da Constituição do Estado, já descontadas as glosas adequadamente propostas pela Diretoria de Contas do Governador.

Ou seja, aplicou no ensino mais de R\$62,5 bilhões, o equivalente a 33,54% das receitas elegíveis, sendo R\$48 bilhões, ou 25,78%, apenas para honrar a obrigação mínima do Estado com a função educacional.

Empregou em sua totalidade os recursos vinculados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), revertendo montante superior ao exigido pelo art. 212-A, XI, da Constituição Federal e art. 26 da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, em favor da remuneração dos profissionais do ensino.

Vale dizer, contribuiu para a formação do FUNDEB com R\$46,7 bilhões, dos quais ficou responsável por destinar diretamente R\$24,6 bilhões em favor da Educação Básica, tendo cumprido integralmente as metas legais no exercício, entre elas a de direcionar no mínimo 70% à remuneração dos profissionais do ensino (despendeu nesse fim R\$22,3 bilhões ou 90,94% do saldo financeiro vinculado ao fundo).

Cumpriu o quanto prescrito no art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, ao aplicar mais de 12% em ações e serviços de saúde, podendo-se afastar, no ponto, as glosas sustentadas pela Diretoria de Contas do Governador, dada a característica formal de que se revestem as impropriedades identificadas.

Em outros termos, empenhou no fim em questão R\$23,6 bilhões, equivalentes a 12,71% da receita líquida de impostos e transferências.

Conteve os gastos com o pagamento de pessoal abaixo do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – mesmo em um contexto hipotético de primazia da Nota Técnica STN SEI nº 2.454, de 6 de outubro de 2023, desautorizada, é verdade, pela Câmara dos Deputados, sem afetar, no entanto, o disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais — que insistiu, perto de terminar o exercício financeiro, na obrigatoriedade de incluir no cálculo de despesas com o pagamento de pessoal os desembolsos com a remuneração de empregados das organizações sociais envolvidos diretamente na execução dos serviços públicos delegados.

Por outras, despendeu com o pagamento de pessoal e reflexos (excluídas as despesas feitas por força de contratos de gestão, de acordo com o critério estipulado na Deliberação TCESP SEI nº 8.508/2021, eficaz enquanto o Tribunal Pleno ou o Poder Judiciário não dispuser o contrário) R\$97 bilhões, ou 42,29% da Receita Corrente Líquida, respeitada a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional contida na Nota Técnica SEI nº 3.481/2023/MF.

Manteve enfim a Administração paulista em pleno funcionamento, voltada aos fins que lhe cometeram as cartas políticas vigentes (na República e no Estado), tanto quanto a respectiva legislação infraconstitucional, sem deixar de preservar a higidez fiscal do ente federado estadual.

Se há um aspecto em que o Governo se conduziu de maneira insatisfatória, e deve ser ressalvado, foi na transparência, a despeito do notável avanço observado no acesso a informações relativas aos atos que envolvem renúncia de receitas.

Devido à intervenção pessoal e decisiva do Ex.^{mo} Sr. Governador prevaleceu a competência atribuída constitucionalmente ao Tribunal de Contas (v. artigo 32, “caput”, combinado com artigo 33, I, da Constituição do Estado) contra o excesso de cautela, compreensível, sim, mas injustificável, do corpo técnico responsável por auxiliar o Poder Executivo no exercício da atividade administrativa.

E é justo reconhecer que a insuficiência no quesito transparência não se deve a culpa exclusiva ou preponderante da atual gestão.

O ano de 2023 foi marcado pela assunção de uma nova equipe de governo, em decorrência do resultado das urnas nas eleições realizadas em 2022.

Enfrentar dificuldades com os ajustes inaugurais não surpreende.

Seria inconcebível, todavia, olvidar que 2023, além de ter sido o primeiro ano de um novo governante, foi também o fim de uma longa cadeia de mandatos sob a responsabilidade de diversos outros governantes.

Ao longo da existência humana, acontece de o excesso de pó acumular-se em escaninhos, de uma tarefa ficar inconclusa pela superposição de outros afazeres mais urgentes, de emergirem contradições entre soluções previamente dadas a desafios novos ou antigos etc.

Assim com qualquer pessoa natural, assim com corporações, grandes ou pequenas, assim com os entes públicos, sobretudo de dimensões ímpares como as do Estado de São Paulo.

A Diretoria de Contas do Governador externou com vigorosa ênfase, logo no preâmbulo do Relatório de Fiscalização Anual aí redigido, um conjunto de distorções detectadas nas demonstrações contábeis consolidadas pelo Governo do Estado.

Apontou inconsistências nas rubricas Caixa e Equivalentes de Caixa, Investimentos, Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, Imobilizado, Depósitos Judiciais, Precatórios a Pagar, Patrimônio Líquido e Variação Patrimonial.

Não correlacionou tais dissonâncias, contudo, à intencionalidade de um agente nem a um objetivo fraudulento.

Associou-as a erros de apuração e contabilização — grosseiros, às vezes, como o que levou a distorções em torno de R\$600 bilhões nas Outras Variações Aumentativas e Diminutivas —, a limitação de recursos tecnológicos,

a rotinas de serviço inadequadas, a fragilidades de controle interno, a informações desatualizadas.

Essas distorções, conquanto não bastem para invalidar as peças contábeis, já que sanáveis — respeitados os critérios da técnica contábil —, instalam relativa incerteza quanto à fidedignidade dos resultados apurados e lançam sombras que dificultam o acesso imediato e confiante à informação de interesse econômico quanto à real situação do patrimônio público paulista.

É preciso considerar neste passo que a contabilidade pública no Brasil se encontra em fase de transição.

Submeteu-se, desde a promulgação da Lei nº 4.320, em 1964, a um paradigma de caráter mais formalista.

Com o avanço histórico da globalização, atores internacionais sinalizaram para a necessidade de que a contabilidade, fosse privada, fosse pública, evidenciasse a situação econômica de cada agente participante do mercado global.

No Brasil, com a adesão do país às normas internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o patrimônio mobiliário e imobiliário dos entes públicos, em vez de expresso “pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção”, como determinava o artigo 106, II, da Lei nº 4.320, de 1964, teve de submeter-se a uma reavaliação que, iniciada há aproximados quinze anos, ainda não foi concluída no Estado de São Paulo, apesar dos contínuos, embora graduais, avanços conquistados ao longo do tempo.

Ou seja, a representação contábil do patrimônio paulista, até recentemente inexpressiva, passou a indefinida, não apenas em 2023, pois antes já se encontrava instalada essa situação, como deixa saber o próprio Relatório de Fiscalização Anual produzido na Diretoria de Contas do Governador.

Contribuiu para essa moderada opacidade das demonstrações contábeis e demais peças de informação a açodada reestruturação do quadro de Secretarias de Estado por decreto.

Ao Governador é conferida competência para dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem a criação ou a extinção de órgãos públicos, nos expressos termos do artigo 47, XIX, da Constituição do Estado.

O rearranjo inaugural do aparelho do Estado, conquanto pontual, foi no caso tão incisivo que quase resvalou em possível subversão da Lei Orçamentária Anual, por lhe embaralhar parte da estrutura programática.

Em sede de parecer, não é possível firmar convicção acerca da contenda instalada nos autos, em torno de definir se as alterações acarretaram a criação ou a extinção de órgãos públicos.

Fazê-lo corresponderia a esbulhar o poder autêntico atribuído à Assembleia Legislativa do Estado de julgar as contas anuais de governo, e atentaria, de mais a mais, contra o princípio do juiz natural.

É possível afirmar, contudo, de forma técnica, com fundamento no Relatório de Fiscalização produzido na Diretoria de Contas do Governador, que os decretos governamentais de adequação da estrutura organizacional da administração paulista, baixados ainda em janeiro de 2023, não implicaram aumento de despesa, a despeito de terem criado algumas dificuldades para o cadastramento desses órgãos no sistema eletrônico em operação no Tribunal de Contas.

Afora esses, outros atos de governo geraram a mesma discórdia quanto à legalidade, com equivalentes implicações.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada em meados de 2022, previu a concessão de benefícios fiscais, estabelecendo-lhes destino certo.

Obediente a tais diretrizes, a proposta orçamentária para 2023, em demonstrativo anexo, confirmou-os e assim foi aprovada pelo Parlamento.

Durante a execução do orçamento, o Governo tomou a decisão de não conceder alguns deles.

Compensou o “saldo” dos valores autorizados com a concessão de benefícios tributários estranhos à prévia aprovação legislativa, seguro de estar amparado pelo artigo 14, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Uma coisa é certa: a norma invocada não fornece o necessário respaldo legal aos atos de gestão praticados.

A tônica da Lei de Responsabilidade Fiscal está “[n]a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”, nos expressos termos do artigo 11.

Admite-se a renúncia de receitas, mas sob rígidas restrições.

Segundo o “caput” do artigo 14 da LRF, “A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita” demanda prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que tenha início sua vigência e nos dois subsequentes; previsão na lei de diretrizes orçamentárias; e demonstração de que, considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, não afetará as metas de resultados fiscais antecipadamente fixadas OU, de modo alternativo, indicação de fonte compensatória para as perdas estimadas, consistente de majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Vale dizer, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário não requer apenas prévia aprovação para o dimensionamento quantitativo orçamentário-financeiro, mas também para o qualitativo, expresso nas circunstâncias particulares do conjunto de contribuintes afetados.

Fica assim a dúvida se bastaria o disposto no artigo 60 da LDO de 2023 para sustentar a validade dos atos ora em consideração.

Uma vez mais, mostra-se impróprio dispor, em sede de parecer, sobre a legalidade de tais atos, tarefa peculiar de julgador que incumbe, no caso, à Assembleia Legislativa.

Para auxiliá-la no exercício dessa importante responsabilidade, é permissível afirmar a inexistência de indícios de que os decretos governamentais tenham causado prejuízo financeiro ao patrimônio público.

As metas de resultados fiscais estabelecidas em lei de diretrizes orçamentárias não deveriam, em princípio, sofrer alteração, sobretudo ao longo do período de execução da lei orçamentária anual cuja aprovação as levou em consideração.

Admitir o contrário poria em risco o propósito do legislador que as previu como elemento essencial à garantia de sustentabilidade para a trajetória da dívida pública.

Segundo o Relatório de Fiscalização tem sido habitual, desde o desarranjo social e econômico induzido pelas medidas governamentais extraordinárias adotadas em razão da crise sanitária que se instalou no País em 2020, redefinirem-se as mesmas metas de que se fala durante a execução do orçamento para cuja elaboração contribuíram.

Em 2023, o risco de esvaziamento do sentido normativo das diretrizes orçamentárias aumentou quando alteradas as metas já com a execução orçamentária praticamente encerrada.

O Governo atribuiu a necessidade de alteração dos indicadores para compatibilizá-los com os da trajetória econômica em geral, ainda errática e imprevisível desde o transtorno pandêmico.

A alegação explica o ocorrido, embora não o justifique plenamente.

É crível que a consabida repactuação de cláusulas do Contrato de Refinanciamento associado ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de que trata a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, tenha peso relevante sobre a segunda alteração de meta no exercício, em razão das consequências previstas no artigo 3º, § 6º, do mencionado estatuto.

Nenhuma influência teve referida repactuação, no entanto, sobre a primeira alteração de metas havida, pelo simples fato de esta ter sucedido aquela no tempo.

A questão perde, no entanto, relevância jurídica a partir do reconhecimento de que cada uma das alterações de metas conta com o prévio consentimento parlamentar, pois ambas foram autorizadas por lei e, por isso, não se pode censurá-las, ainda que tenham dificultado os trabalhos da Fiscalização.

Afora tais ressalvas, outras questões de menor impacto sobre a qualidade geral das contas requerem ponderações.

O fato de o Governo ter-se valido de recursos provenientes de duas fontes (não apenas a orçamentária, mas também a dos depósitos judiciais) para satisfazer a obrigação de destinar 2,20% da Receita Corrente Líquida ao pagamento de precatórios não constitui ilegalidade.

Suscitou-se a hipótese de a conduta contrariar o disposto em Resolução do Conselho Nacional de Justiça (nº 303, de 2019).

A veracidade da hipótese fica evidente a partir do simples confronto dos fatos com o teor literal do § 2º do artigo 64 desse regramento.

Ocorre, porém, que o disposto no § 2º do artigo 64 da Resolução CNJ nº 303, de 2019, não se alinha com o conteúdo do § 2º do artigo 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, onde reconhecida a possibilidade de o débito de precatórios ser pago com recursos orçamentários e com recursos provenientes de fontes adicionais, entre as quais a dos depósitos judiciais (incisos I e II).

Para efeito de emissão do parecer prévio sobre as contas anuais do Estado — é indubitoso —, impõe-se prestigiar o texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República em detrimento da Resolução do Conselho Nacional de Justiça, sobretudo quando o órgão competente por zelar pelo fiel cumprimento da norma em questão, no caso o

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, se deu por satisfeito ou, pelo menos, não manifestou objeção.

Preocupa, e muito, e deveria preocupar a todos, a perspectiva de insustentabilidade financeira a curto prazo dos regimes próprios de previdência social do Estado de São Paulo, com razão ainda maior à luz da consciência de não se tratar de um problema isolado, mas comum a todo o sistema previdenciário brasileiro.

A crescente necessidade de aportes financeiros do Tesouro para cobrir o déficit previdenciário geral anual dos fundos próprios estaduais elevou-se a R\$33,2 bilhões, atingindo 64% da despesa previdenciária total.

Segundo cálculos atuariais, a previsão é de que o ônus chegue a R\$57,6 bilhões em 2048, em valores presentes.

Combater as causas preponderantes do risco aí embutido excede o poder do Estado, ao qual cumpre adotar medidas de caráter paliativo.

No limite de sua competência, o Governo tem-se conduzido bem, a despeito da pendência judicial mantida desde outros exercícios com o órgão federal responsável pela fiscalização técnica dos regimes próprios de previdência acerca dos meios informacionais disponíveis para transmissão dos dados pertinentes à gestão dos recursos previdenciários, o que lhe tem impedido o acesso ao indispensável certificado de positiva regularidade previdenciária, sem a incômoda ressalva de que “as irregularidades observadas estão suspensas conforme determinação judicial”.

Há espaço para melhorar?

Sem dúvida, e o Tribunal de Contas do Estado tem contribuído para esse intento tecendo críticas construtivas em relação aos aspectos de interesse.

Apresenta-se improdutiva a discussão sobre a possibilidade de despesa com o custeio de benefícios previdenciários ingressar no cálculo da aplicação mínima no ensino que excede os 25% fixados na Constituição da República.

O assunto está “sub judice”.

Discute-se ainda no Supremo Tribunal Federal o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.593/SP, o qual versa sobre o teor do artigo 5º, III, da Lei Complementar nº 1.333, de 17 de dezembro de 2018, onde segue estabelecido ser possível computar, “para fins de aplicação de recursos da parcela excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal, [...] despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário próprio”.

Não é descabida a hipótese de o artigo 255 da Constituição do Estado, que define o patamar de 30%, estar em conflito com a vedação da Constituição da República, de vincular receita a despesa (à exceção dos casos que a própria Carta Magna explicita).

Mas essa hipotética inconstitucionalidade não retira do Tribunal de Contas do Estado o dever de considerar e fiscalizar a aplicação do patamar de 30%, na medida em que tal mandamento da Constituição do Estado vem-se refletindo exercício após exercício (e assim desde 1989) na Lei Orçamentária Anual.

À luz dos expressos termos do § 4º do artigo 212 em combinação com os do artigo 208, VII, da Constituição da República, mostra-se igualmente ociosa a discussão sobre a possibilidade de recursos vinculados ao salário-educação custearem o fornecimento de merenda escolar.

Como já reconhecido até em manual de orientação do próprio Tribunal de Contas, o salário-educação possui natureza de contribuição social e “pode ser despendido na merenda escolar e em programas de assistência à saúde”.

Em 2023, como já mencionado, caíram as restrições infundadas ao livre acesso do Tribunal de Contas a dados e informações pertinentes aos incentivos e benefícios de natureza tributária concedidos ou renovados pelo Governo.

A Fiscalização pôde exercer de maneira plena e desimpedida a competência a ela atribuída por lei.

Cumprir registrar a esse respeito que as iniciativas da Diretoria de Contas do Governador e, evidentemente, a disposição do Governo em facilitar o acesso ao que é de direito caminham em direção ao definitivo esquecimento dos entraves passados, que tanto esforço exigiu da Fiscalização para superá-los.

E este e. Tribunal Pleno muito contribuiu também para o bom êxito alcançado.

Durante a discussão das contas de 2022, apreciadas sob a relatoria do e. Decano, Conselheiro Antonio Roque Citadini, expôs-se a firme disposição de rejeitar as contas do exercício subsequente, caso o Governo mantivesse a postura intransigente de cerceamento injustificável ao acesso da Fiscalização dos atos concessórios de benefícios de natureza tributária.

As coisas evoluíram felizmente para um quadro bem mais promissor, o que mostra inegável vitória da Corte de Contas!

Pois bem, a Diretoria de Contas do Governador reconheceu expressamente em relatório que “O estágio atual de maturidade conceitual e metodológica nos permite concluir que o trabalho avançou em 2023, permitindo uma visão geral e completa que favorece a emissão de opiniões [técnicas]”.

Como era de esperar, há pontos de divergência, sobre o modo de dar tratamento adequado aos dados e informações de interesse, que demandam ajustes – divergências corriqueiras, diga-se, no estágio inicial de qualquer relacionamento profissional mais estreito em ambiente de controle, como o em que estão agora envolvidos os técnicos do Tribunal de Contas e os da Administração.

Com o tempo, a compreensão mútua sobre os deveres, sobre os propósitos e sobre as dificuldades e limitações peculiares ao exercício das atividades próprias de cada corpo técnico prevalecerá e conduzirá a uma relação harmônica e cooperativa.

É preciso que se conclua o procedimento sem assombro para o acesso livre e desimpedido da Fiscalização aos atos do Poder Executivo em matéria de renúncia de receitas, seja na concessão do benefício, suas justificativas técnicas, seja a oportuna demonstração do esperado retorno que tal medida provocará em prol do interesse público.

A interação da Administração com o Tribunal de Contas já produziu bons frutos.

Foi revogado em 2023 o artigo 22 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, sobre o qual pesava suspeita de inconstitucionalidade, em virtude do que reza o § 6º do artigo 150 da Constituição da República.

Para avaliar e rever a concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária no Estado criou-se, vinculada ao Gabinete do Secretário da Fazenda e Planejamento, a Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários.

Já em 30 abril de 2024, como produto dos esforços do Governo, vinte e três benefícios deixaram de ser prorrogados “A partir das disposições contidas no Decreto nº 68.492”, de acordo com o Comunicado SER 6 publicado na edição de 3 de maio de 2024 do Diário Oficial do Estado.

Outras concessões serão reavaliadas em novembro de 2024, por época de seu vencimento.

As leis orçamentárias de 2024 estimam renúncia de receitas, em média, de R\$64,7 bilhões para o exercício corrente, elevando-se até R\$72,9 bilhões em 2026, com expectativa de que a participação destes valores sobre a receita estimada evolua de 21,04% para 21,30% no mesmo período.

Aproximadamente metade deste montante está concentrada em três segmentos: comércio por atacado; fabricação de produtos alimentícios; e fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos, seguidos de perto pelos setores de comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; e de agricultura, pecuária e serviços relacionados.

À primeira vista, os números causam certo impacto, mas é preciso considerar a dificuldade técnica de quantificar as consequências desastrosas que poderiam abater-se sobre a arrecadação, caso se promovesse uma pronta e generalizada redução dos benefícios concedidos.

Toda a cautela é pouca nesse assunto.

Cada decisão governamental deve ser devidamente maturada antes de ser posta em prática, sobretudo em um momento em que o ambiente tributário nacional passa por uma ampla e profunda reforma, já inaugurada pela Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.

Ao Tribunal de Contas cumpre, no momento, acompanhar, agora com maior conhecimento de causa, a gestão da política de concessão e de renovação de benefícios tributários pelo Governo, bem como do necessário retorno dessas benesses, seja com o incremento na arrecadação dos tributos, seja na criação de novos empregos.

A censura feita pela Diretoria de Contas do Governador aos termos dos §§ do artigo 23 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, atinentes ao mesmo tema da concessão benefícios tributários, não procede. (PARÁGRAFO SUPRIMIDO APÓS DISCUSSÃO EM PLENÁRIO, CONFORME NOTAS TAQUIGRÁFICAS)

Eles estão em linha com as disposições da Lei nº 24, de 7 de janeiro de 1975, expressamente recepcionada pelo § 8º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, e seus efeitos restringem-se à concessão de benefícios previstos em convênios aprovados no Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. (PARÁGRAFO SUPRIMIDO APÓS DISCUSSÃO EM PLENÁRIO, CONFORME NOTAS TAQUIGRÁFICAS)

E por falar no artigo 23 da Lei nº 17.293, de 2020, calha observar que o teor do respectivo “caput” conduz à expectativa de que todo e qualquer resquício de sigilo ainda existente em torno da concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária desapareça, a partir do momento em que a

Assembleia Legislativa comece a manifestar-se previamente sobre as novas concessões.

Aguardam-se ainda providências do Governo para que o Fundo Estadual de Saúde se organize como unidade orçamentária e gestora exclusiva 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.

O Fundo de Saúde foi instituído no Estado em 1978 (v. Lei Complementar nº 204), antes da promulgação da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que regulou, em todo o território nacional, as ações e serviços de saúde, públicos e privados, e quase um terço de século antes da promulgação da Lei Complementar nº 141, de 2012, que regulamentou o § 3º do artigo 198 da Constituição da República, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e estabelecer os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo.

A organização de seu funcionamento precisa adaptar-se à nova ordem jurídica incidente sobre a gestão dos recursos vinculados à saúde, sob pena de desconhecimento de gastos realizados na atividade para o efeito previsto no artigo 198 da Constituição da República, com os consectários legais, sobretudo o estabelecido no artigo 25, § 1º, IV, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão do disposto no parágrafo único do art. 40 da Lei Complementar nº 141, de 2012, e principalmente o estabelecido nesta mesma lei complementar, em seu artigo 46.

Sobre o tema, crê-se importante ressaltar que o Estado não dispõe de competência igual à da União para promover aplicações de recursos em ações e serviços de saúde à margem do Fundo Estadual de Saúde.

Vale dizer, não se pode reproduzir em âmbito estadual a ressalva contida no artigo 14 da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Promoveu a Diretoria de Contas do Governador, durante o ano de 2023, fiscalizações operacionais em órgãos e entes da Administração estadual (Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria dos Transportes - e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM, estatal subordinada -, Secretaria de Parcerias em Investimentos, Secretaria de Estado da Educação e Secretaria da Administração Penitenciária), encontrando-se o produto de cada qual exposto nos Procedimentos [21570.989.23-6](#), [21571.989.23-5](#), [21572.989.23-4](#), [21574.989.23-2](#) e [21575.989.23-1](#).

Todas as conclusões preliminares do trabalho desenvolvido foram levadas a conhecimento dos dirigentes dos órgãos e entes mencionados.

Cada um deles apresentou razões de defesa, acompanhadas por vezes de documentos probatórios.

A Diretoria de Contas do Governador teve acesso a todas elas, como o tiveram em seguida a Procuradoria da Fazenda Estadual e o Ministério Público de Contas.

Após examiná-las, a Diretoria de Contas do Governador insistiu na proposta de encaminhamento de recomendações aos órgãos e entes fiscalizados, devido aos achados de auditoria que, em suma, apontam para: 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.

Tais achados, conquanto pontuais, assomam como verdadeiras e valiosas ferramentas de apoio à gestão consciente e responsável da coisa pública.

É de grande importância que as manifestações finais da Diretoria de Contas do Governador cheguem ao conhecimento dos dirigentes dos entes

e órgãos responsáveis pela adoção de providências que se fizerem pertinentes à correção dos desvios e impropriedades detectados.

Aliás, é importante destacar a expedição de recomendações propostas no parecer.

A minuta encaminhada, com um número mais moderado de recomendações, resultou de um esforço de organização, de síntese e aglutinação dos temas das recomendações, para torná-las mais enfáticas e contundentes, garantido que o Governo as insira em suas prioridades.

Tal se dá sem prejuízo do acesso que têm todos os órgãos do Estado à integra do quanto sugerido pela Fiscalização e pelos órgãos pré opinantes.

E principalmente sem prejuízo de alertar que as recomendações que levei à integra da minuta de parecer, justamente por serem sintéticas e objetivas, serão acompanhados com a máxima atenção pelo Tribunal de Contas, o qual poderá, ao perceber sua reiteração em outros exercícios, converter tais recomendações em ressalvas, que podem ensejar a rejeição de contas futuras.

Expostas essas considerações, voto pela emissão de **parecer prévio favorável**, com ressalvas e recomendações, à aprovação das contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2023, nos termos da minuta previamente encaminhada aos integrantes deste e. Tribunal Pleno, como manda o artigo 185 do Regimento Interno desta Corte, lembrando ter o Governo do Estado obtido bons resultados nos indicadores considerados de importância capital quando em questão contas anuais de ente federado, como as ora em exame:

- aplicou no ensino 25,78%, para efeito de dar cumprimento ao disposto no artigo 212 da Constituição da República, e 33,54%, se considerado o disposto no artigo 255 da Constituição do Estado;
- empenhou 100% da receita vinculada ao FUNDEB, destinando 90,94% da mesma base ao pagamento de profissionais do ensino;

- aplicou em saúde 12,71%, em atenção ao prescrito no artigo 6º da Lei Complementar nº 141, de 2012;
- manteve os gastos com pagamento de pessoal no limite estabelecido no artigo 20, II, c, da Lei de Responsabilidade Fiscal, destinando a esse fim 42,29% da Receita Corrente Líquida;
- honrou as disposições constitucionais e legais incidentes, bem assim as determinações judiciais vinculantes ao destinar R\$11,7 bilhões para o pagamento de precatórios;
- transferiu aos órgãos competentes os recursos necessários para saldar as contribuições previdenciárias e demais encargos no período;
- por fim, mas não o menos importante, encerrou o exercício de 2023 com um déficit de 0,51%, em quase perfeito equilíbrio orçamentário.

Antes de restituir a palavra ao sr. Presidente, e. Conselheiro Renato Martins Costa, faz-se imprescindível dirigir merecidos agradecimentos àqueles sem os quais o intenso trabalho de acompanhamento e apreciação das contas do Governo paulista não teria alcançado nem a precisão nem a profundidade técnica que hão de dignificar o Tribunal de Contas do Estado perante toda a sociedade: aos técnicos da Diretoria de Contas do Governador, na pessoa do seu distinto Diretor, Abílio Licínio dos Santos Silva, ao sr. Diretor de Departamento de Supervisão de Fiscalização, Paulo Massaru Uesugi Sugiura, aos técnicos da Assessoria Técnico-Jurídica, na pessoa da sr.^a Assessora-Chefe, Raquel Ortigosa Bueno, ao sr. Secretário-Diretor Geral, Germano Fraga Lima, aos sr.^s Procuradores do Estado, Denis Dela Vedova Gomes, ilustre Chefe da Procuradoria da Fazenda, e João Carlos Pietropaolo, à sr.^a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Leticia Formoso Delsin Matuck Feres, aos técnicos do Gabinete do relator, Viviane Moriya Shiota, Silvia Boari Thomaz e José Eduardo de Mello Barboza, em ordem inversa de antiguidade em serviços prestados à repartição, e com menção especial ao sr. Chefe do Gabinete, Pedro Arnaldo Fornacialli.

É como voto, sr. Presidente.