



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

PROCESSO: TC-004345.989.21-4
INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
RESPONSÁVEL: GOVERNADOR JOÃO DÓRIA
EXERCÍCIO: 2021
RELATOR: CONSELHEIRO DR. SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

Senhora Assessora Procuradora-Chefe,

Em exame as contas anuais do Governo do Estado de São Paulo, relativas ao exercício financeiro de 2021, sob a gestão do Excelentíssimo Senhor Governador João Dória, apresentadas para o fim do artigo 33, inciso I, da Constituição do Estado, combinado com o inciso I, artigo 2º, e artigo 23 e seus parágrafos, ambos da Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993, e do artigo 178 e da letra “a”, inciso I, do artigo 183, ambos do Regimento Interno.

Em atendimento à r. determinação constante no evento 109.1, retornam os autos a este segmento jurídico da ATJ, para manifestação acerca das informações e documentos apresentados pelo Governo do Estado (eventos 102 e 103).

Feito este breve relato, passamos à análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Quanto ao apontamento realizado pela DCG relativo à concessão, ampliação e revogação de benefícios fiscais por meio de Decreto do Poder Executivo, o Exmo. Secretário de Governo, Sr. Marcos Rodrigues Penido, apresentou justificativas por meio do Ofício nº 173/22-SG, nos eventos 102.1 e 103.1, defendendo em seu favor que *“em linha com recentes decisões proferidas pelo C. Supremo Tribunal Federal, no bojo dos Mandados de Segurança nº 35.490/DF, nº 35.494/DF, nº 35.498/DF e nº 35.500/DF”*, houve o acolhimento pela d. SDG de proposta realizada por este segmento jurídico da ATJ, de sobrestamento do tema até o julgamento das ADIs nºs 6.691 e 6.656 pelo STF, citando excerto de nossa manifestação pretérita de que *“até o presente momento, temos que o Tribunal de Justiça de São Paulo não vislumbrou qualquer vício material de inconstitucionalidade dos artigos 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20”* e também citando excerto da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que também foi tratada em nossa manifestação anterior.

Em relação ao mesmo tema, a Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) defendeu, nos eventos 102.20 e 103.21, o procedimento adotado pelo Estado de São Paulo para a internalização de benefícios tributários, com respaldo no art. 23 da Lei nº 17.293/20, mencionando e juntando aos autos a decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 pelo TJSP (eventos 102.22 e 103.23), bem como mencionando e juntando aos autos o Parecer exarado pelo d. Ministério Público do Estado de São Paulo no citado processo (eventos 102.23 e 103.24).

Além disso, a SRE apresentou um breve histórico dos fatos, do qual destaco a tese defendida de que *“em julgamento posterior à ADI nº 5.929/DF, o STF voltou a apreciar a matéria pela ADPF 198/DF, cujo acórdão respalda o*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

entendimento da expressiva maioria dos Estados brasileiros que utiliza o Decreto do Executivo para a concessão de benefícios fiscais do ICMS”, trazendo excerto e cópia do parecer expedido pela Advocacia-Geral da União (eventos 102.21 e 103.22) elaborado em consulta feita pela Coordenação-Geral de Assuntos Tributários da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, defendendo a tese nesse sentido.

Nesse quesito, ratificamos nossa proposta pretérita de que considerando que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000 proposta no TJSP foi julgada improcedente, não se vislumbrando qualquer vício material de inconstitucionalidade do art. 22 e 23 da Lei Estadual nº 17.293/20 e que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2283328-09.2020.8.26.0000 e nº 2017642-20.2021.8.21.0000 também propostas no TJSP foram suspensas para aguardar a decisão do E. STF da ADI n. 6.691 e da ADI n. 6.656, propomos ao e. Relator das Contas em exame, com o propósito de evitar decisões conflitantes, na esteira do decidido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nas duas últimas ações mencionadas, o sobrestamento do tema, até o julgamento das ADIs nº 6.691-SP e 6.656-SP pelo E. STF.

Quanto ao apontamento realizado pela DCG relativo à ausência de estudos prévios e procedimentos para a mensuração dos impactos decorrentes da fruição de renúncia de receitas, as justificativas apresentadas pela SRE (eventos 102.20 e 103.21) foram de que:

- 1) São realizados rotineiramente, pelas áreas técnicas da Subsecretaria da Receita Estadual, no âmbito de suas competências, estudos prévios relacionados a possível concessão de benefícios de natureza tributária, contemplando-se a avaliação dos aspectos jurídicos, das implicações operacionais e de controle das medidas analisadas, assim como da dimensão da renúncia de receita decorrente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

Quando as medidas de alguma forma se relacionam à preservação da competitividade do contribuinte paulista em face de seus concorrentes localizados em outros Estados da federação, a análise pela instância decisória é subsidiada pela demonstração, pelas áreas técnicas, da existência de convênio ICMS celebrado no CONFAZ, cuja ausência de internalização afetaria o desejável equilíbrio entre os Estados, ou, ainda, da vigência de benefícios concedidos por outros Estados e regularizados por força da Lei Complementar 160/2017.

2) Nos casos de decisão favorável, pela Administração, à concessão do benefício, são adotados pela Secretaria da Fazenda e Planejamento os procedimentos necessários para atender ao disposto no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo toda concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, acompanhada do estimativa do impacto para exercício em que deva iniciar sua vigência e para os dois seguintes, demonstrando-se que seu efeito foi considerado na estimativa de receita da lei orçamentária, ou que está amparado por medida de compensação não afetando as metas de resultados fiscais. Desse modo, são instruídos os expedientes que registram a análise dos impactos dos benefícios tributários e o atendimento ao artigo 14 da LRF, apresentados pela Receita Estadual sempre que requisitados pelo TCE.

3) Ainda quanto ao atendimento da LRF, cabe destacar que a Secretaria da Fazenda e Planejamento tem empreendido grande esforço no aperfeiçoamento da metodologia de mensuração da renúncia decorrente de benefícios tributários e da transparência dessas informações, tendo adotado, a partir da LDO para o exercício de 2022, um novo padrão para o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita que integra o Anexo de Metas Fiscais, em estrita consonância com as determinações e recomendações do TCE e de acordo com o modelo estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. Entre outros aperfeiçoamentos, o mencionado Demonstrativo agora contempla a abertura da renúncia de receita por dispositivo da legislação tributária, abrangendo os três impostos de competência estadual, o ICMS, o IPVA e o ITCMD.

4) Quanto aos estudos referentes à dimensão dos retornos socioeconômicos dos benefícios fiscais, cabe destacar que se encontram em andamento as seguintes iniciativas, voltadas a aprimorar a avaliação de como podem ser afetadas as políticas públicas correspondentes por meio das desonerações instituídas:

a. Análise de um procedimento estruturado de subsídio à decisão a respeito de concessão ou ampliação de benefícios fiscais, que poderá, se avaliações ainda preliminares forem ratificadas, culminar na constituição de uma comissão com esse escopo, privilegiando critérios definidos com base em seus objetivos específicos e considerando, quanto ao mérito e à avaliação de resultados das medidas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

manifestação do órgão gestor responsável pela política pública envolvida;

b. Contratação de consultoria externa especializada para auxiliar no desenvolvimento de metodologia de avaliação dos benefícios econômicos gerados como resultado da aplicação de benefícios fiscais previstos na legislação tributária paulista, com a pretensão de que a metodologia seja reaplicável pela própria Administração.

Em relação ao mesmo assunto, o Exmo. Secretário de Governo, Sr. Marcos Rodrigues Penido, nos eventos 102.1 e 103.1, sintetiza e menciona excertos da manifestação técnica exarada pela SRE citada acima.

Analisando as justificativas apresentadas, destaco a ausência de esclarecimentos para as seguintes questões apontadas pela DCG, que foram assim sintetizadas em nossa manifestação pretérita:

- Para o exercício de 2021, de acordo com informações prestadas pela Subsecretaria da Receita Estadual, por meio da Informação nº 64/2022 – SRG-G, para a elaboração do PLDO 2022 foi calculado o percentual de renúncia de receita por modalidade de benefício, utilizando-se o ano base de 2019 para isenções e reduções de base de cálculo de ICMS, e o ano de 2020 para o crédito outorgado, ou seja, com um período de defasagem.

- Para o exercício de 2021, a Fiscalização constatou em monitoramento realizado até 05/04/2022 que a decisão sobre os pleitos de renúncia pela Secretaria da Fazenda e Planejamento não envolve as demais Secretarias de Estado, sendo apresentada pelo Governo Paulista como solução a esta importante pendência, a intenção de *“contratação de consultoria externa para realizar estudos-piloto sobre os retornos socioeconômicos e eficiência econômico fiscal da aplicação de gastos tributários no Estado de São Paulo”*, no que a DCG tece críticas de que *“em que pese todo o know how e base de conhecimentos de que dispõe a SDE, auxiliada pela Invest São Paulo, além de toda a estrutura de Secretarias e Órgãos envolvidos em temas específicos e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

que podem contribuir para o necessário estudo e diagnóstico de renúncia de receitas atinentes a políticas públicas que estão sob sua gestão e cuja capacidade de analisar a viabilidade técnica, a efetividade e impacto da política e o interesse público envolvidos nas atividades que sustentam as políticas públicas sob sua gestão, deveriam ser pré-requisitos para existência deste órgão”.

Por fim, destaco que não foram apresentadas justificativas para as relevantes questões apontadas pela DCG, que foram assim sintetizadas em nossa manifestação pretérita:

- A Fiscalização relata que algumas informações antes negadas foram fornecidas em requisição realizada em março de 2022, mas que houve negativa quanto aos valores fruídos por beneficiário, não mais pela justificativa de sigilo fiscal, agora inexistente, mas sim pela admissão por parte da Secretaria de que não possui este controle em razão da limitação de recursos e da ausência de rotinas e sistemas de controle suficientes a suprir tal demanda.

Como consequência desta deficiência em identificar os contribuintes beneficiários, a DCG conclui que não é possível opinar, com razoável segurança, sobre diversos aspectos, que transcrevo *ipsis litteris*:

- Atuação da fiscalização tributária em situações atípicas de alta variabilidade da fruição de benefícios, principalmente em períodos de recessão, onde uma abrupta queda de arrecadação não significaria um alerta ao fisco;
- Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora e cumprimento de pré-requisitos necessários ao usufruto do benefício;
- Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista ou, no mínimo, ao entorno geográfico e regional onde está situada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas e com alta demanda, em detrimento de outros;
 - Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante;
 - Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
 - Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
 - Desvios de finalidade na concessão de benefícios.
 - Além disso, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também inviabiliza a realização de avaliações de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.
- Permanece o apontamento realizado em anos anteriores relativos à ausência de atuação do Controle Interno na avaliação das renúncias de receitas, conforme se pode inferir das informações prestadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, por meio da CAT-G – Subsecretaria da Coordenadoria da Administração Tributária, no evento 56.100, de que *“considerando que não havia estrutura de controle interno na SFP em 2021, não foi elaborado o relatório de avaliação das renúncias de receitas, na forma como solicitado pelo tribunal no inciso XX do artigo 5º das Instruções 01/2020”*.
- Por oportuno, a ausência de envio do relatório de avaliação, pelo sistema de controle interno, da Renúncia de Receitas, também denota o descumprimento do art. 5º, inciso XX, das Instruções nº 01/2020 desta E. Corte.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

- Quanto ao monitoramento do Plano de Ação, a DCG destaca, de acordo com informações prestadas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento, que o Plano de Ação está em revisão, conforme proposta formulada pelo Departamento de Estudos de Política Tributária, observando-se as atribuições e competências definidas no Decreto nº 66.457, de 29/01/2022 e apresenta suas conclusões no Quadro 6 – Síntese de conclusões sobre o Plano de Ação – Monitoramento 2021 de seu relatório, nos quais pudemos verificar a existência de **ações não atendidas ou pendentes de implementação**, que foram sintetizados no resumo elaborado pela Fiscalização:

a) Não foram atendidos os Eixos B.3, pois a normatização apresentada não menciona a necessidade de realização de estudo quanto ao prazo de vigência no momento da concessão e, as definições de prazo definidas até então não mencionam levar em consideração a vinculação à motivação e ao interesse público envolvido, ao alcance de metas e objetivos de desenvolvimento econômico para o Estado, ou, na ausência, a respectiva justificativa;

b) Estão pendentes de implementação os Eixos C.1 a C.8 e, a ação proposta em 2021 precisa ser reformulada. Sem prejuízo da atuação do Controle interno da Secretaria da Fazenda, a atuação que se espera é do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, vinculado diretamente ao chefe do Poder Executivo;

c) Também estão pendentes os Eixos D.2 com prazo não estipulado pela proposta apresentada em 2021 pela Secretaria de Fazenda e, o eixo F.2 pois a Resolução SFP nº 24/2022 não faz menção aos programas de parcelamentos e não inclui anistias e remissões no rol taxativo de benefícios a que se refere (art. 1º, parágrafo 1º da Resolução);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA

d) Além disso, os eixos E.1 a E.4 estão com prazo postergado para dezembro/2022, justificado pela Secretaria da Fazenda como dependente de contratação de consultoria, para implantação dos controles a priori e a posteriori dos impactos de benefícios fiscais: Estudos e diagnósticos prévios à concessão e, posteriormente à concessão, realização de avaliações e monitoramentos da renúncia.

- Por fim, destaco da conclusão da Fiscalização no “Quadro 9 – Categorias de determinação e recomendações e informações conclusiva quanto ao atendimento ou não”, as determinações e recomendações desta E. Corte que não foram atendidas ou que foram parcialmente atendidas:

CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendemos que as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado não tiveram o condão de alterar a opinião pretérita deste segmento jurídico da ATJ, de emissão de parecer desfavorável às Contas do exercício de 2021.

À consideração de Vossa Senhoria.

ATJ em, 30 de maio de 2022.
