



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

PROCESSO: TC-5174.989.23-4

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA: **CONTAS DO GOVERNADOR. EXERCÍCIO DE 2024. PARECER PRÉVIO. Atendimento aos ditames legais no que pertinente aos gastos com pessoal, educação e saúde. Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Boa ordem das contas. Superávit Fiscal. Regularidade jurídico-formal do Balanço Geral do Estado. Proposta de emissão de parecer prévio favorável às contas.**

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Introdução

Cuidam os autos das contas anuais do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2024, para emissão de parecer prévio por esse E. Tribunal de Contas, a ser oportunamente submetido à Assembleia Legislativa Estadual, como dispõem o artigo 33, I, da Constituição do Estado de São Paulo e o artigo 23 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

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

A instrução refere-se a todo o exercício financeiro e aborda temas sensíveis para a gestão do Estado. A D. Diretoria de Contas do Governador (DCG) auditou os Demonstrativos Contábeis publicados pelo Governo do Estado (GESP) em 30/04/2025, os procedimentos adotados durante o exercício para consecução do planejamento estabelecido pelo novo Plano Plurianual 2024/2027 (PPA 2024/2027 - Lei



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

nº 17.898/2024), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024 (LDO 2024 - Lei nº 17.725/2023) e Lei Orçamentária Anual (LOA 2024 – Lei nº 17.863/2023).

Os trabalhos nortearam-se pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público em vigor no exercício de 2024 (MCASP 10ª Edição), pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, além do Manual de Contas do Governador desta E Corte de Contas.

A Secretaria da Fazenda e Planejamento trouxe aos autos o Balanço Geral do Estado (BGE) do exercício, com documentos de prestação de contas de diferentes órgãos da Administração (Eventos 148 a 151), bem como informações sobre as recomendações e ressalvas feitas na apreciação das contas do exercício de 2023.

A cuidadosa auditoria desenvolvida pelas equipes da DCG resultou em extenso e minucioso trabalho acostado ao feito pelo evento 153, sendo de especial atenção, por consolidar todos os apontamentos de auditoria, o Relatório de Fiscalização Anual das Contas do Governador, eventos 153.2. e 153.3, doravante citado como RFA 2024, que culminou na apresentação de Relatório com Recomendações.

No evento 155, o Z. Departamento de Supervisão da Fiscalização opinou pela emissão de parecer prévio favorável às Contas Anuais de 2024, com recomendações. A mesma conclusão foi emitida pela Douta Assessoria Técnica (Evento 167) e Douta Secretaria Diretoria Geral (Evento 170), amparando-se, nos aspectos mais críticos e centrais destacados na instrução, vindo os autos, a seguir, para manifestação desta PFE nos termos regimentais.

Tramitam em conjunto os acessórios das contas, processos TC 8874.989.24, TC 8875.989.24, TC 8876.989.24, TC 8877.989.24, que tratam,



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

respectivamente, (i) das aplicações em educação; (ii) do acompanhamento da gestão fiscal e dos limites estabelecidos na Lei Complementar 101/2000; (iii) das aplicações em saúde e (iv) da execução orçamentária.

Os processos TC 24143.989.24, TC 24150.989.24, TC 24151.989.24, TC 24155.989.24 e TC 24156.989.24 cuidam de inspeções operacionais do exercício de 2024, respectivamente, sobre atendimento hospitalar (Hospital Portas Abertas), concessão de crédito e microcrédito como fator de desenvolvimento econômico, inclusão em educação escolar especial, programa estadual de concessão de rodovias e inclusão institucional de idosos. Os relatórios finais dos acessórios e das verificações operacionais encontram-se consolidados na manifestação final do processo principal.

Convém observar que as empresas estatais dependentes – METRÔ¹, IPT, CETESB, CPTM, CDSS - têm suas demonstrações contábeis consolidadas nas do Estado, diferentemente das não dependentes - PRODESP, SABESP², EMAE³ CPSEC, CPP, DESENVOLVE SP, CDHU e EMTU – que possuem demonstrações próprias a analisadas em processos distintos, por não integrarem o orçamento fiscal e de seguridade social do Estado.

Considerando os limites inerentes ao exercício da competência consultiva do controle externo a que alude o art. 71, I, da Constituição da República, sem prejuízo do rito sumário disposto no art. 183 do RITCESP, passa-se a avaliação dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais a partir de seus reflexos na aplicação do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde, educação e precatórios, nos termos do disposto no art. 1º, §1º, da Lei Complementar n.º 101/2000,

¹ A empresa passou a ser dependente em 2024 e como tal foi analisada no exercício em exame (RAC, pp. 107/109).

² O Estado vendeu parte das ações da companhia em julho de 2024, mantendo, contudo, participação acionária de 18% (RAC, pp. 329/337)

³ Todas as ações da empresa foram vendidas em abril de 2024 (RAC, pp. 103/106 e 338/344)



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

combinado com art. 58 e 59 da mesma lei.

Desde logo, diante das características de fiscalização operacional que recaem sobre as inspeções operacionais, à margem da avaliação de aspectos intrínsecos de legalidade, propõe-se que as recomendações ali dispostas para o aperfeiçoamento da gestão pública possam ser direcionadas às contas anuais das respectivas Secretarias de Estado tutelares, com maior aderência ao processo administrativo de contas à luz das competências constitucionais aplicáveis.

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

2. Demonstrativos Contábeis, resultados fiscais e planejamento

O BGE e o Relatório Anual do Governo (evento 148) ostentam resultados positivos, demonstrando o compromisso com a gestão fiscal responsável e o fiel registro das movimentações financeiras e patrimoniais do Estado. Os achados de auditoria restringem-se às diferenças patrimoniais, incompletude de informações patrimoniais, falhas em alguns procedimentos contábeis, insuficiências na implantação de novos sistemas de gestão patrimonial e orçamentária e, finalmente, desalinhamentos orçamentários, seja do ponto de vista da execução do planejamento, seja por registros inadequados. Passa-se a comentar os apontamentos.

2.1. Para o Balanço Patrimonial foram registrados avanços significativos. No geral, embora os aperfeiçoamentos dos procedimentos contábeis estejam ainda em andamento, o Estado progrediu significativamente em relação ao



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

exercício passado.⁴ A análise por grupo de contas mostrou-se positiva em quase todos os itens.

De especial relevo foi o saneamento das contas de UGs de Precatórios, com a conciliação de Bancos e saldos contábeis⁵ e a correção de contas de investimentos.⁶ Além disso, os erros materiais do Balanço de 2023, de contabilização inadequada de investimentos pelo método de equivalência patrimonial (MEP), de que resultou duplicidade de registros, foi também corrigido.⁷

2.2. As críticas restringiram-se, em substância, (i) à insuficiência de cálculo pelo MEP para participações societárias, que não têm levado em conta todas as informações disponíveis ou fatos relevantes ocorridos após a demonstração contábil utilizada como base; (ii) às deficiências de avaliação de bens móveis e imóveis, com reflexos em contas de depreciação; (iii) à não discriminação da receita, quando da

⁴ Os relatórios e demonstrativos contábeis apresentados demonstram que o Estado de São Paulo vem se dedicando, de forma gradual, à adoção dos novos critérios e conceitos previstos pelas Normas Brasileiras de Contabilidade convergidas às Normas Internacionais, adotadas desde 2008, e que, periodicamente, passa por atualizações e novas regulamentações. (RAC, p. 77)

⁵ Importante destacar que conforme o resultado dos testes realizados sobre as UGs de Precatórios (030051 e 030055) o ponto levantado em 2023, destacado a seguir, foi resolvido pelo GESP. (RAC, p. 91)

⁶ Os achados de anos anteriores relacionados abaixo, pertinentes aos Investimentos, foram todos atendidos conforme os procedimentos realizados:

4.7. Reveja os valores lançados a título de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital (AFAC).

4.8. Esclareça em notas explicativas do Balanço Geral do Estado os saldos que compõem a conta Investimentos, em especial seu subgrupo “Outros. (RAC, p. 110)

⁷ O MCASP103 não estabelece que deve ser realizado o cálculo de MEP para as empresas dependentes; no entanto, o Estado aplica e apura estes valores na conta 122120101 e, ao mesmo tempo, anula este saldo com a conta 122120199 para que estas empresas não estejam registradas em duplicidade no Balanço do Estado. Este foi um dos erros realizados pelo Estado em 2023, uma vez que houve um descasamento nestas contas. (RAC, p.107)

...

No ano de 2023, a Contadoria cometeu erro na contabilização do MEP dos investimentos que impactou de forma significativa as contas de resultado tanto nas contas de Outras Variações Patrimoniais Aumentativas quanto de Outras Variações Patrimoniais Diminutivas. O erro foi reconhecido e corrigido em 2024 conforme Anexo A.3.2 (RAC, p. 140)



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

utilização de valores originários de depósitos judiciais para pagamento de precatórios (Emendas à Constituição nº 94/2016 e nº 99/2017); (iv) às deficiências de informações para completo reconhecimento de passivos contingentes e provisionamentos; (v) à possível duplicidade de registros e questões gerenciais da dívida ativa.

2.3. O apontamento sobre aplicação do MEP para avaliar a participação do Estado em empresas direciona-se à não apropriação de todas as informações disponíveis no caso das dependentes e das informações relevantes posteriores à publicação do balanço das empresas independentes.⁸ No exercício, os recálculos do MEP nos casos da CDHU, PRODESP, CPP e SABESP indicaram, entre superavaliações e subavaliações, valor positivo de R\$ 750 milhões, aproximadamente. Embora alto, o valor representa menos do que 0,5% do valor total das participações não sendo, assim, de especial significado. Ademais, a avaliação do que seja relevante após a publicação do balanço das empresas independentes tem um certo grau de subjetividade. Por estas razões, considerado o abaixo impacto das impropriedades, o ponto pode ser relevado.

2.4. As deficiências de avaliação de ativos têm sido fonte de preocupação para o Governo, tanto que há um esforço significativo na criação de sistemas de avaliação de bens móveis, integrados ao sistema único administração orçamentária e financeira. Para tanto, a PRODESP criou o SAM, ainda em fase de implementação. A ausência de dados suficientes para validar os lançamentos contábeis de bens móveis, como afirmou a D. DCG,⁹ não é suficiente para inquinar definitivamente as informações

⁸ Por fim, conclusão é de que as diferenças de recálculo de MEP mais relevantes (CDHU e CPP) evidenciam erros por parte da contabilidade pois, considerando os balanços utilizados pela contabilidade (preliminares), estes já possuíam os dados corretos a serem utilizados no cálculo.

A diferença obtida quanto ao MEP da SABESP, conforme esperado, é relevante e deveria ser apresentado como Eventos Subsequentes pelos responsáveis pelas demonstrações contábeis de 31/12/2024. (RAC, p. 106)

⁹ Não foram obtidas evidências suficientes ao longo do trabalho para afirmar qual o percentual das UGs do Estado que utilizam o SAM da Prodesp, seja ele integrado ou não, quais UGs utilizam outros sistemas (visto que o sistema da Prodesp não é obrigatório), e, por consequência, não é possível opinar se a informação contábil está completa e livre de erros.



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

prestadas, que foram produzidas pelas unidades gestoras, por meios diversos. Ações foram tomadas e as melhorias são esperadas para exercícios futuros.

Considerando assim que o Governo tomou as providências para produzir informações mais precisas sobre bens e suas avaliações, por sistema eletrônico em fase de implantação, o apontamento pode também ser relevado, ao menos até que o sistema esteja plenamente operacional.

A D. DCG assinala que os registros de imobilizados não são suportados por informações fidedignas de mais de 30.000 imóveis registrados no Sistema de Gerenciamento de Imóveis, muitos sem avaliação ou com avaliação simbólica. A D. DCG entende que o sistema é direcionado a questões de localização e titularidade dos bens, mas é falho na medida em que o campo avaliação não é de preenchimento obrigatório. Com isso, os lançamentos contábeis à conta de imobilizados não seriam suficientemente seguros.¹⁰

Sobre o assunto, é bom recordar que a real titularidade do Estado sobre os 30.000 imóveis é objeto de constantes diligências, ainda hoje não finalizadas, pois demandam regularizações dominiais ou outras providências de caráter administrativo. Por

No planejamento de auditoria deste grupo de contas, ficou definido que seria obtido junto à Administração do Estado a relação de UGs e respectivo sistema utilizado para controle dos Bens Móveis, para na sequência efetuar uma seleção e realizar os respectivos testes substantivos.

Nesta primeira etapa já houve problemas. Em resposta a Requisição 54.1 e diversos e-mails subsequentes sobre este tema, a Contabilidade apresentou listas divergentes evidenciando não ter o controle necessário sobre os valores registrados no Balanço Geral do Estado. Não existem controles e procedimentos de supervisão geral dos registros contábeis.

Questionada, a Contadoria afirma que a responsabilidade é de cada Unidade Gestora. (RAC, p. 113)

¹⁰ *A Contabilidade não possui e, conseqüentemente, não conseguiu fornecer uma relação de bens imóveis registrados em cada conta contábil do Balanço do Estado. Ao contrário, é possível afirmar que quase a integralidade dos bens controlados pelo SGI não são objeto de reconhecimento contábil.*

Dessa forma, não foi possível fazer seleção e testes substantivos sobre está relevante conta registrada no BGE. As evidências demonstram que o saldo registrado é relevantemente menor do que efetivamente deveria ser. (RAC, p. 116)



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

isso, nessa fase, o que se busca é a correta descrição e regularização dos títulos de propriedade, quando o caso. A avaliação, neste contexto, será efetuada conforme permitirem as informações do próprio sistema. O trabalho fiscal em comento mostra que de 2023 para 2024, foram contabilmente escriturados mais de R\$ 65 bilhões,¹¹ resultado este muito superior ao obtido em 2023.

Assim, o apontamento pode ser relevado, considerando a atual implementação de sistema gerencial que fornecerá todos os dados necessários para o mais correto reconhecimento do ativo. Prova disso é o substancial incremento dos valores lançados em 2024.

2.5. Questão controversa refere-se ao registro de receitas decorrentes de depósitos judiciais para pagamento de precatórios em regime especial, feitos em garantia de ações em que o Estado é parte (75% - artigo 101, § 2º, I do ADCT) e das demais ações em que entes federados não compõem a lide (metade de 30% - artigo 101, § 2º, II, “b” do ADCT).

A querela reside na disposição do IPC 15 que determina o reconhecimento do valor provisoriamente levantado com o objeto da ação. Da disposição, concluiu a D. DCG ser necessária, desde a entrada provisória, a especificação do tipo de receita, se tributária, por tributo, e não tributária. Do contrário, as vinculações de receitas tributárias vinculadas a Municípios, saúde e educação, estariam prejudicadas.

Portanto, para a D DCG, a discriminação da receita deve ser feita mesmo na fase em que parcela do depósito é utilizada sob condição do trânsito em julgado da decisão judicial que resolver a lide. A teor do trabalho fiscal,¹² a receita é hoje

¹¹ RAC, p. 112

¹² O destaque para Outras Receitas de Capital é referente principalmente aos recursos provenientes de depósitos judiciais destinados ao pagamento de precatórios, detalhados na tabela abaixo. O registro,



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

escriturada como receita de capital, já deduzida a parcela dos depósitos não levantada, esta, constituinte do fundo de reserva.

A propósito do assunto, que será abordado mais detalhadamente no item relativo a Precatórios, convém desde já observar que os valores ingressos de depósitos judiciais são provisórios, passíveis de (a) devolução, no caso de o autor vencer a ação ou (b) consolidação do valor levantado como receita definitiva, tributária ou não, mediante procedimento administrativo próprio, além de levantamento do valor remanescente do depósito, integrado ao fundo garantidor, na hipótese do artigo 101, § 2º, I, do ADCT; na hipótese do § 2º, II, “b”, o Estado, por não ser parte no processo, devolverá, necessariamente todo o valor utilizado, quando do término do processo.

O procedimento adotado pelo GESP, parte do princípio de que o ingresso – em qualquer uma das duas hipóteses - é um tipo de financiamento para pagamento de precatórios, que se resolve em receita originária – para o caso das ações em que o Estado é parte - somente no momento da conversão final dos valores, quando do trânsito em julgado da decisão terminativa. No momento da conversão final é que o ingresso monetário terá que ser reconhecido por tipo de receita e, assim devidamente contabilizado, inclusive para fins de receitas vinculadas.

O Estado levanta parte do valor com a ação ainda em trâmite não por procedimento individual, depósito por depósito, mas por transferência de saldos bancários totais, para compor o *funding* constitucional para pagamento de precatórios. Neste momento, não há que se falar em vinculações, pois os valores não são receitas vinculáveis,

quando do ingresso dos depósitos vem se dando em conta “299 - Demais Receitas de Capital”, no valor de R\$ 1.136.482 mil na fonte “175710001 - Rec. Dep. Judicial- EC 94/2016”, R\$ 2.789 mil na fonte “175710002 - Recursos LC 151/2015” e R\$ 2.769.497 mil na fonte “175810001-EC 99/2017-Dep.Judic.- Estado não Parte” totalizando o valor de R\$ 3.908.768 mil. Isto significa que no exercício de 2024, o Estado contabilizou como receita de capital a quantia retro mencionada, já descontada a parcela referente ao Fundo de Reserva. (RAC, p. 185)



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

mas constituem um tipo de financiamento, daí serem contabilizadas como receita de capital. As vinculações serão relevantes somente quando o Estado se apropriar de todo o valor depositado, convertendo o saldo do depósito não utilizado, momento em que, administrativamente, converterá a receita de capital da parte levantada no início da ação, em receita passível de vinculação – tributária ICMS, IPVA, ITCMS, IRRF ou não tributária.

Com estas considerações iniciais, que serão mais adiante aprofundadas, deve-se entender que o IPC 15, na interpretação da D. DCG, institui uma obrigação irrestrita de discriminação de receita sobre valor análogo a empréstimo. Todavia, a classificação não terá efeito algum neste momento, pois quando do levantamento com a ação em curso, os valores não devem compor receita sujeita a vinculações. Somente na liquidação final do valor depositado, se em benefício do Estado, é que se coloca o problema das vinculações.

O Estado sempre nomeou o tipo de receita, inclusive para fins de vinculações, quando do trânsito em julgado em seu favor, momento em que se legitima a conversão final do valor depositado em renda, este sim sujeito às vinculações, reconhecida por procedimento administrativo para o valor utilizado no curso da ação e por recolhimento do saldo remanescente na conta judicial.

Como demonstrado em auditoria, relativamente aos depósitos levantados com ação em andamento, não há divergências contábeis entre ativo e passivo circulantes,¹³ verificando-se divergências irrelevantes somente no passivo não

¹³ A sistemática de contabilização desses valores pode ser resumida da seguinte forma:

D - Fundo de Reserva (Item 1135111) (Ativo Circulante) = Dinheiro disponível no banco

C - Depósitos Judiciais (Item 2188147) (Passivo Circulante) = Contrapartida do Fundo de Reserva

...

Conforme teste realizado, não foram identificadas divergências no ativo e passivo circulante.



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

circulante.¹⁴ Assim, com o devido respeito e sem embargo das ponderações fiscais, os procedimentos adotados pelo GESP são materialmente suficientes para garantir a correta escrituração contábil, tanto no momento do ingresso provisório, quanto no final da ação, inclusive para vinculações de receitas. Nestas condições e sob a ótica da proporcionalidade e razoabilidade, o apontamento deve ser reformulado, conforme se proporá na análise dos apontamentos de precatórios, item 3.2 desta opinião.

2.6. Desde 2021, o Estado vem se empenhando para produzir informações visando ao devido registro contábil de riscos fiscais, especialmente dos passivos contingentes,¹⁵ cujos efeitos se estendem para o Demonstrativo de Riscos Fiscais (MDF), exigido para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme artigo 4º, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

A D. Fiscalização tratou do assunto sob ótica do planejamento, ao avaliar o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2025 (Lei nº 17.725/2023) e no balanço patrimonial, desdobrando-a em diversos tópicos. Sobrelevam, neste momento, as anotações relativas aos passivos contingentes de ações judiciais em curso contidas em “Provisões para Riscos Trabalhistas, Fiscais e Cíveis”¹⁶, e na análise do Anexo de Riscos Fiscais da LDO.¹⁷

¹⁴ Já quanto aos valores registrados no passivo não circulante, o teste realizado e demonstrado na tabela a seguir consiste em confrontar os saldos contábeis com o controle preparado pela Diretoria de Controle Financeiro (DCF) do governo do Estado de São Paulo.

...

Conforme teste realizado, foram identificadas divergências generalizadas neste controle que, no entanto, não são suficientes para distorcer de forma material o saldo total apresentado.

¹⁵ Em 2021, destacou-se a implementação da política de provisão e passivo contingente com apoio da Procuradoria Geral do Estado, com edição dos manuais operacionais e comunicação aos gestores dos órgãos e entidades do Estado sobre os novos procedimentos; (RAC, p. 79)

¹⁶ RAC, pp. 122/124

¹⁷ RAC pp. 41/45



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

O Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2024 estampa o progresso da questão,¹⁸ considerando, inclusive, que os riscos fiscais estão segregados em *aspectos macroeconômicos, administração da dívida pública, Parcerias Público-Privadas (PPP) e passivos contingentes*.¹⁹ Assim, a necessidade de avaliação dos riscos fiscais, inclusive por passivos contingentes, não é discutida pelo GESP, que vem, reconhecidamente, trabalhando neste sentido.

No entanto, especificamente quanto aos passivos contingentes, os esforços foram considerados aquém do esperado sob dois aspectos: inconsistências de informações sobre ações em curso e insuficiência da estimativa em reais dos riscos associados a processos com risco provável ou possível. No primeiro caso, foram observados processos registrados em duplicidade e no segundo foram constatadas omissões de estimativas para 83% dos processos.

A disciplina da matéria envolve a avaliação do risco jurídico que o Estado corre na ação, conforme disciplina da Resolução PGE nº 31/2019. A estimativa do risco cabe ao órgão ao qual a ação se relaciona, como prevê o Decreto nº 61.782/2016, artigo 1º, § 4º.

As avaliações feitas para o exercício de 2024 envolvem estoque de mais de 1,5 milhão de processos judiciais,²⁰ não computados os processos em matéria tributária. Os reflexos patrimoniais deste conjunto são apurados de forma diferente, conforme o tipo de ação de individual ou coletiva, a causa e o pedido. Ações coletivas

¹⁸ Nestas contas ficam registradas as provisões passivas do Estado. Estas provisões servem de suporte para as causas judiciais em que o Estado é parte, a PGE considera que a perda é provável e o valor foi possível de ser estimado. Na tabela a seguir está apresentado o resumo destas provisões do Governo do Estado:

...

Como pode ser visto na tabela, estas provisões foram objeto de lançamento contábil em 2024 para atender as determinações do MCASP, fato este que não estava sendo observado até o ano de 2023.

¹⁹ RAC, p. 41

²⁰ Evento 148.4, p. 488



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

são avaliadas de forma diversa das ações individuais, haja vista que, costumeiramente, o valor da causa atribuído pela parte é estimado, em cumprimento ao disposto no art. 291 do Código de Processo Civil.

Nessas hipóteses, debatem-se direitos coletivos, cuja liquidação depende da avaliação da relação jurídica individual de cada indivíduo substituído ou representado processualmente, o que deverá ser conhecido apenas a partir do trânsito em julgado da ação envolvida.

Assim, as incertezas da posição individual de cada sujeito beneficiado pela decisão judicial multiplicada por uma grande quantidade de autores e ainda pelo tempo de trâmite processual, ilustram os reais desafios experimentados pela Administração para a identificação adequada das provisões.

As dificuldades, portanto, para avaliar os passivos, envolvem a produção de relações consistentes de ações e a respectiva estimativa do valor envolvido, o que vem sendo feito, inclusive, com a interlocução com outros órgãos estaduais, na forma disposta pelo art. 10 da Resolução PGE nº 31/2019²¹.

Deve-se considerar, contudo, que para o exercício de 2024, os consideráveis avanços observados na matéria estampam mais fidedignamente os passivos contingentes e, via de consequência, melhoram a qualidade da informação patrimonial dos demonstrativos em análise.

²¹ Artigo 10 - A estimativa de impacto financeiro será aferida pelos órgãos ou entidades envolvidos no processo judicial.

§ 1º - A Procuradoria Geral do Estado deverá solicitar aos órgãos ou entidades envolvidos no caso a elaboração ou atualização da estimativa de impacto.

§ 2º - Nos processos judiciais em fase de execução, a estimativa de impacto poderá se basear em laudo de contador credenciado ou contratado pela Procuradoria Geral do Estado, quando for necessária apenas a atualização com base nos critérios fixados na decisão exequenda.

§ 3º - Quando não for possível estimar o impacto financeiro com razoável segurança, os órgãos e entidades devem indicar as razões dessa impossibilidade.

§ 4º - A solicitação de estimativa por parte da Procuradoria Geral não exclui nem afasta o disposto no artigo 1º, § 4º do Decreto nº 61.782, de 5 de janeiro de 2016, cabendo aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, de ofício, elaborarem demonstrativo de impacto financeiro sempre que constatarem potencial relevante impacto às finanças públicas decorrente de ação judicial ou probabilidade de multiplicação de ações similares.



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

Tendo em mente que o apontamento já tem solução implementada, a recomendação proposta pela D. DCG restringe-se à melhoria das informações sobre os passivos contingentes, na formulação dos riscos fiscais e provisões, sendo que está em curso, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, grupo de trabalho destinado a se debruçar sobre possíveis soluções que visem a conferir maior previsibilidade e evidenciação adequada, ao menos, às provisões decorrentes de ações judiciais com provável chance de êxito. Portanto, sendo a primeira oportunidade em que o tema é destacado no âmbito de contas de governo, entende-se aplicável a exegese do art. 23 da LINDB.

2.7. Sobre Dívida Ativa, a D. DCG indica divergência entre o saldo contábil e o controle da Procuradoria Geral do Estado (PGE) dos estoques totais. Há indícios de que a divergência decorra de registro em duplicidade de estoques do PROCON e Agência de Águas, fato que deve ser corrigido com a recomendação proposta.²²

2.8. Ainda sobre Dívida Ativa, a D. DCG identificou insuficiências sua gestão. Em resumo, os apontamentos são os seguintes: (i) ausência de normativos internos da Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP) para regulamentação da cobrança administrativa de créditos tributários; (ii) identificados 58 contratos firmados pela Administração com empresas inscritas no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (Cadin); (iii) descumprimento do prazo de 90 dias para inscrição em Dívida Ativa; (iv) inconsistências contábeis em valores a receber não inscritos em Dívida Ativa; (v) questões relacionadas ao novo modelo de transação tributária (Acordo Paulista); (vi) concentração incomum de valores inscritos em dívida ativa de responsabilidade de distribuidoras de combustíveis.

²² Recomenda-se que a Contadoria providencie os respectivos ajustes e alinhe junto a estas UGs os procedimentos pertinentes à contabilização da Dívida Ativa. Indícios são de que existem, pelo menos, R\$ 4,54 bilhões registrados em duplicidade no ativo. (RTAC, p.102)



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

2.8.1 No tocante a normas sobre a cobrança de débitos apurados pela Fazenda, é importante ressaltar que os créditos tributários lançados por homologação e os não tributários têm prazos para prática do ato declaratório do inadimplemento, com ordem de inscrição, regulados pela Lei nº 10.177/98, artigo 18. Para os casos de tributo lançado de ofício por descumprimento da legislação tributária (especialmente os tratados pelos incisos II e VI do artigo 149 do CTN), até a constituição definitiva, que ocorre com o trânsito em julgado da respectiva decisão administrativa, aplica-se a Lei nº 13.457/2009. Depois do trânsito, aplicam-se à cobrança os prazos fixados pela mencionada Lei nº 10.177/98, artigo 18 e, eventualmente, artigo 32.

2.8.2 A contratação de empresas inscritas no CADIN é tema que tangencia a gestão da dívida ativa, pois, ao fim e ao cabo, os registros de débitos no referido cadastro vêm sendo procedidos de forma regular, dentro das políticas de cobrança em vigor.

A questão, neste contexto, deve ser dirigida aos órgãos contratantes. É bom lembrar que para a contratação ou pagamentos, a Administração faz, corriqueiramente, verificações no CADIN. É de se considerar, no entanto, que há situações de suspensão de exigibilidade do débito, que resultam em suspensão do registro no cadastro de devedores, conforme artigo 8º da Lei nº 12.799/2008,²³ inclusive na hipótese artigo 206 do CTN, para devedores com certidão positiva com efeito de negativa.

Portanto, as 58 contratações noticiadas devem ser objeto de maiores esclarecimentos, com a finalidade de dirigir a recomendação aos órgãos que eventualmente não vêm cumprindo as normas aplicáveis.

²³ Artigo 8º - O registro do devedor no CADIN ESTADUAL ficará suspenso na hipótese de suspensão da exigibilidade da pendência objeto do registro, nos termos da lei.

§ 1º - A suspensão do registro não acarreta a exclusão do CADIN ESTADUAL.

§ 2º - Enquanto perdurar a suspensão, não se aplica o impedimento previsto no § 1º do artigo 6º desta lei.



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

2.8.3 A concessão de benefícios fiscais a contribuintes inscritos no CADIN também é tema que transborda das competências da dívida ativa, a exemplo do que foi afirmado no item precedente.

Contudo, convém desde já analisar o apontamento em seu aspecto material. Benefícios fiscais são concedidos a segmentos econômicos ou a operações e não a contribuintes específicos. Isso é o que se conclui das extensas listas de benefícios, constantes dos Anexos I (isenções), II (reduções de base de cálculo) e III (créditos outorgados) do Regulamento do ICMS,²⁴ aprovado pelo Decreto nº 45.490/2000 e alterações posteriores. Nestas condições, a vedação contida no artigo 6º, IV e § 1º da Lei nº 12.799/2008 aplica-se à concessão de benefício concedida diretamente a certo contribuinte e não àquele concedido a contribuintes indeterminados.

Com efeito, se os benefícios forem concedidos de forma subjetivamente genérica, por produtos ou ainda por cadeias de operações, a restrição contida na lei do CADIN não se aplica, dado que entre as duas leis especiais, prevalece a mais recente, que, no caso, derroga parcialmente a anterior.

De outra forma não poderia ser, se for considerada a feição não cumulativa do ICMS, que determina o encadeamento econômico entre agentes constituintes de um segmento econômico, por produto ou por operações. Assim, se o devedor fosse excluído do benefício, é certo que, para este contribuinte os preços seriam mais elevados, com sua consequente exclusão do mercado relevante. Neste sentido, pela leitura da D. DCG, ao conceder benefício de forma geral, mas excluindo os devedores, o Estado estaria penalizando os devedores de forma desproporcional e em prejuízo do valor

²⁴ RICMS disponível em <https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/textoricms.aspx>, acessado em 19 de maio de 2025



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

do recebimento do valor devido.

Em conclusão, só seria possível excluir determinado contribuinte de um benefício fiscal genericamente concedido sob o ponto de vista subjetivo, mediante expressa autorização legal, considerando que o benefício é dirigido à cadeia econômica e não propriamente a determinadas pessoas. Neste sentido, o apontamento deve ser relevado, ao menos até que sejam demonstrados benefícios concedidos a pessoas específicas, registradas no CADIN.

2.8.4 De acordo com o artigo 2º, § 1º do Decreto nº 61.141/2015, os órgãos da administração direta e indireta devem proceder à inscrição de seus débitos na dívida ativa, no prazo de 90 dias contados momento em que o crédito *se tornar exigível*. A inscrição é feita mediante o cadastro da obrigação pecuniária inadimplida no sistema eletrônico da PGE. Normalmente, os débitos devem passar para a dívida em 90 dias do vencimento, exceto casos de débitos com exigibilidade suspensa por decisão judicial ou aqueles parcelados junto ao órgão de origem.

Os achados de auditoria indicam que há atrasos, pois não encontradas causas suspensivas da exigibilidade para muitos débitos singularmente verificados. A recomendação proposta pela D. DCG deve melhorar significativamente o cenário, o que se poderá observar em auditorias futuras.

2.8.5 O relatório final apresenta inconsistências contábeis significativas em contas de tributos a receber não inscritos.²⁵ As inconsistências apontadas devem ser objeto de diligências pela origem. Quanto às contas “ICMS competência” e “IPVA

²⁵ Da análise do sistema de arrecadação da Secretaria da Fazenda e Planejamento, constam como valores a receber, nas contas “ICMS Competência” (112110101), “ICMS parcelado” (11211700 e 12111017) e “IPVA Competência” (112110102), os montantes de R\$ 5.791.288.847,57, R\$ 4.702.862.561,93 e R\$ 1.479.272.161,62, respectivamente, passíveis de inscrição em Dívida Ativa. (RAC, p. 240)



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

competência”, de fato, parece haver saldos aptos à inscrição. Já o ICMS parcelado encontra-se registrado na conta “*ICMS parcelado*”, não sendo esta hipótese de erro de procedimento.

As recomendações propostas pela D DCG devem produzir os saneamentos esperados ou trazer à luz as informações necessárias.

2.8.6 Sobre o programa “Acordo Paulista”, instituído pela Lei nº 17.843/2023, os apontamentos de auditoria dirigem-se à necessidade de acompanhamento contínuo da política, em termos de avaliação de sua eficácia, mormente em comparação com os antigos programas de regularização fiscal (PEP 2019 e PPDs de 2015 e 2017).

Inicialmente, sobre o tópico, cabe o registro da D. ATJ no sentido de que “no âmbito da Dívida Ativa, a implementação do novo modelo de transação (Acordo Paulista) resultou em arrecadação significativa em 2024, totalizando R\$ 2,55 bilhões em valores transacionados arrecadados”, contribuindo significativamente para melhoria do quadro fiscal e arrecadatório do Estado.

Quanto às observações lançadas sobre o programa, a PGE trouxe relevantes informações a respeito dos motivos e da metodologia erigida para seleção de contribuintes passíveis de serem beneficiados pelo Acordo Paulista no Ev. 153.8 dos autos, baseada, essencialmente, em duas hipóteses: na avaliação sobre o grau de recuperabilidade do crédito ou em função das controvérsias disseminadas em âmbito estadual.

Na segunda hipótese, a controvérsia selecionada relaciona-se à majoração da incidência de juros de mora e correção monetária sobre os créditos tributários, que, no Estado de São Paulo, ultrapassou o percentual limite definido pela União (SELIC), o que gerou um contencioso fiscal disseminado e relevante, com



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

resultado desfavorável à Fazenda Estadual, na forma definitivamente julgada pelo precedente do E. STF estampado no ARE 1216078.²⁶

Tal hipótese restou incorporada no artigo 43²⁷ da Lei do Acordo

²⁶ O Supremo Tribunal Federal (STF) **reafirmou sua jurisprudência dominante** de que estados-membros e o Distrito Federal podem legislar sobre índices de correção monetária e taxas de juros de mora incidentes sobre seus créditos tributários, desde que os percentuais não ultrapassem os fixados pela União para a mesma finalidade. O tema é objeto do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1216078, que teve repercussão geral reconhecida e mérito julgado no Plenário Virtual.

No caso, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), ao confirmar decisão de primeira instância, reconheceu o direito de um contribuinte de efetuar o pagamento da dívida tributária referente a ICMS sem a incidência de juros moratórios fixados pela Lei estadual 13.918/2009. Segundo o TJ-SP, a cobrança com base na lei paulista é abusiva, pois “a taxa de juros aplicável ao montante do imposto ou da multa não pode exceder aquela incidente na cobrança dos tributos federais”.

O Estado de São Paulo, autor do recurso interposto ao STF, defendeu a constitucionalidade da lei, que estabelece os juros de mora aplicáveis a tributos e multas estaduais pagos em atraso ou que tenham sido objeto de parcelamento. Segundo o estado, a competência concorrente dos estados-membros para legislar sobre juros autoriza a fixação de índices superiores aos previstos em lei federal. (in STF Notícias, disponível in <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=422196>, acessado em 19/05/24).

²⁷ Artigo 43 - Fica instituída a modalidade excepcional de Transação por Adesão no Contencioso de Relevante e Disseminada Controvérsia relativamente aos juros de mora incidentes sobre os débitos inscritos em dívida ativa e decorrentes da aplicação da Lei nº 13.918, de 22 de dezembro de 2009, e da Lei nº 16.497, de 18 de julho de 2017, no que alteraram o artigo 96, §1º, e §1º, item 2, respectivamente, da Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989.

§ 1º - O contribuinte poderá aderir livremente à referida modalidade sempre que possuir débitos inscritos em dívida ativa contemplando a incidência de juros de mora calculados nos moldes do "caput", sendo atribuídos os seguintes benefícios aos aderentes:

1. desconto de 100% (cem por cento) dos juros de mora;
2. deduzidos os juros de mora, desconto de 50% (cinquenta por cento) da totalidade do débito remanescente, incluindo multas de quaisquer espécies, juros e encargos legais. A aplicação dos referidos descontos não poderá implicar a redução do valor principal do imposto devido;
3. parcelamento em 120 (cento e vinte) meses.

§ 2º - Para fins de quitação ou abatimento de débitos nesta modalidade de transação, são admitidas as formas constantes dos incisos IV e V do artigo 15 desta Lei.

§ 3º - Considerar-se-á celebrada a transação com o pagamento de 5% (cinco por cento) do valor residual após a aplicação dos descontos que tratam os incisos I e II, admitindo-se a utilização de eventuais valores bloqueados ou penhorados administrativa ou judicialmente.

§ 4º - Após o pedido administrativo de adesão realizado pelo contribuinte, o órgão responsável terá prazo de 15 (quinze) dias para disponibilizar a composição dos valores e respectivos descontos. Na eventualidade de o contribuinte não ter acesso às informações dentro do referido prazo, estará autorizado a realizar o cálculo e respectivo recolhimento da parcela indicada no parágrafo anterior no prazo de 5 (cinco) dias, ocasião em que estará celebrada a adesão, sem prejuízo do recolhimento complementar de valores quando da disponibilização da composição pelo órgão responsável.

§ 5º - É facultada ao devedor que possua outros débitos inscritos em dívida ativa a consolidação de todo o passivo tributário no plano de pagamento, hipótese em que os descontos e prazo de pagamento limitar-se-ão àqueles previstos no artigo 15 desta lei.

§ 6º - O disposto neste artigo aplica-se, inclusive, aos casos em que os juros dos débitos já tenham sido retificados em decorrência de decisão judicial ou revisão administrativa.



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

Paulista, que autorizou a transação excepcional para o litígio envolvendo a incidência dos aludidos juros e que foi materializada pelo Edital PGE/Tr nº 1/2024, “*modalidade excepcional de Transação por Adesão no Contencioso de Relevante e Disseminada Controvérsia relativamente aos juros de mora*” - e devidamente autorizada pelo Convênio ICMS nº 210/2023.

Nesta circunstância da transação excepcional do art. 43 da Lei, onde se favoreceu alguns dos grandes devedores destacados pela Z. DCG, não se debate sobre os requisitos de recuperabilidade do crédito, que considerariam, dentre outros, os atributos dos créditos inscritos, o histórico de recuperação e as informações disponíveis relativas aos créditos que foram recuperados nos últimos 5 (cinco) anos ou outros elementos subjetivos do contribuinte. Bastaria que o débito do contribuinte estivesse enquadrado na discussão sobre a incidência dos juros e correção monetária acima da SELIC, na forma decidida pelo C. STF.

Portanto, tal qual informado pela PGE no Evento 153.8, não se aplica a avaliação do grau de recuperabilidade do débito do contribuinte nas transações por adesão de relevante e disseminada controvérsia (Edital PGE/Transação nº 1/2024) e na adesão de débitos de pequeno valor (Edital nº PGE/Transação nº 2/2024), as quais são sujeitas a regramentos próprios previamente previstos na Lei nº 17.843/2023.

Por isso, a afirmação da D. DCG de que grandes devedores com capacidade de pagamento celebraram transações, obtendo descontos consideráveis, deve ser contextualizada a partir da hipótese autorizadora da transação excepcional de que trata o art. 43 da Lei da Transação Paulista.

§ 7º - Sem prejuízo da transação excepcional de que trata este dispositivo, regulamento poderá disciplinar a aplicação do disposto no artigo 96, "caput", incisos, alíneas e parágrafos da Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 16.497, de 18 de julho de 2017 e legislação superveniente, aos créditos inscritos em dívida ativa, independentemente da data de inscrição.



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

Quanto à sustentabilidade do “Acordo Paulista”, faz-se remissão aos estudos trazidos na página 46 do Evento 153.8, que denotam que as transações dos créditos de ICMS inscritos em dívida ativa celebradas no âmbito do programa Acordo Paulista não estão impactando a arrecadação do ICMS “sem parcelamento”, como proposto pela D. DCG em recomendação.

2.8.7 A concentração de dívidas de ICMS em distribuidoras de combustíveis é fato amplamente conhecido, fruto do desenho da tributação dos produtos, de lacunas nas legislações estaduais, sobretudo para operações interestaduais, pelos diferentes regimes de tributação dos diversos produtos, que geram oportunidade de ganhos ilegais pelo contribuinte.

Recentemente, a Procuradoria Geral do Estado emitiu parecer jurídico²⁸ favorável à imposição de responsabilidade solidária de refinarias e distribuidoras de um mesmo grupo e de seus clientes, quando adquirirem insumos de refinarias devedoras contumazes, por meio de regime especial, quando houver recolhimento do ICMS ao Estado de São Paulo, por inadimplência contumaz, mesmo na hipótese de recebimento interestadual de combustíveis sujeitos ao regime de tributação monofásica, diferido para o momento da saída das mercadorias.

Neste contexto, é certo que a cobrança dos referidos valores deve ser

²⁸ Parecer PAT 5/2025 - ICMS COMBUSTÍVEIS. TRIBUTAÇÃO MONOFÁSICA (regime monofásico de tributação). LEI COMPLEMENTAR Nº 192/2022 E CONVÊNIOS ICMS N. 199/2022 E Nº 15/2023. EVASÃO FISCAL. REGIME ESPECIAL DE OFÍCIO. DEVEDOR CONTUMAZ. RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA. Consulta formulada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento acerca de aspectos jurídicos relacionados à imposição de regimes especiais de ofício a refinaria e distribuidoras de combustíveis que integram o mesmo grupo, bem como, à responsabilização de postos de gasolina que adquirem combustíveis das aludidas empresas.



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

objeto de cuidados excepcionais, mas a questão ultrapassa os limites da cobrança da dívida ativa, embora medidas recentes, como estampadas no parecer retromencionado, evidenciam a preocupação e a postura pró-ativa da Administração Tributária em buscar maior efetividade à fiscalização e responsabilização, convergindo as recomendações ora consignadas pela Z. DCG.

2.9. O Balanço Financeiro mostra que o GESP obteve resultado positivo, passando do déficit verificado em 2023, para um superávit de R\$ 21,2 bilhões, considerados ingressos de receitas orçamentárias, transferências recebidas e receitas extraorçamentárias, deduzidos os dispêndios de despesas orçamentárias, transferências concedidas e desembolsos extraorçamentários. Verificou-se resultado patrimonial positivo de R\$ 75 bilhões. As receitas arrecadas superaram em R\$ 26 bilhões a previsão orçamentária.

Observou-se ainda que os limites estabelecidos pela LRF para despesas foram atendidos.

2.10 As Demonstrações de Variações Patrimoniais foram objeto de novas críticas quanto aos registros equivocados de 2023, com reflexos no balanço de 2024.

O trabalho fiscal expõe o *erro na contabilização do MEP dos investimentos que impactou de forma significativa as contas de resultado tanto nas contas de Outras Variações Patrimoniais Aumentativas quanto de Outras Variações Patrimoniais Diminutivas*.²⁹ Houve recomendação para que o GESP reapresentasse os demonstrativos de 2023, o que não foi feito. O relatório, no tópico, conclui o seguinte:

Em que pese tantos alertas desta Corte de Contas, a Secretaria da Fazenda optou por

²⁹ RAC, p. 140



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

*divulgar as demonstrações de 2024 comparativas com números irreais e contaminados por erros e distorções indiscutivelmente relevantes. A relevância das interpretações equivocadas que podem decorrer deste documento induz **recomendação** de que as demonstrações contábeis de 2024 devem ser republicadas com as correções sinalizadas e informadas pela Contadoria Geral do Estado, assim como as notas explicativas dela decorrentes³⁰ (grifo original)*

Para a D. DCG, a não representação do balanço de 2023 inviabilizou comparações entre as variações patrimoniais de 2024, partindo do saldo do exercício anterior, que estava errado. Não obstante, o problema foi enfrentado e os resultados patrimoniais foram obtidos para o DVP por meio de correções feitas pela D. DCG, como está no RAC, fl. 141.

Embora a falha tenha criado problemas para o exercício pleno do controle externo, é fato que houve condições de apurar o DVP de 2024 de forma consistente. Embora relevante, o equívoco tem caráter pontual, limitado a lançamentos equivocados em duplicidade do MEP de empresas dependentes em 2023, proporcionando condições de estabelecer as comparações necessárias, como fizeram os Z. Auditores.

Nestas condições, a recomendação de reapresentação dos balanços de 2023 e 2024 parece não razoável, diante das gravosas consequências públicas negativas, que podem interpretar os erros de lançamento como questão gerencial, o que não é o caso. A questão pode ser objeto de tratativas com a SFP, no que tange às informações necessárias para as apurações no exercício de 2025, considerando que, como alhures apontado, o DVP de 2024 está correto.

2.11. A instrução aponta ocorrências relacionadas à execução orçamentária, enumerados resumidamente: (i) contabilização inadequada dos recursos provenientes de depósitos judiciais destinados ao pagamento de precatórios; (ii) atrasos

³⁰ RAC, p. 146



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

no reconhecimento contábil de receitas arrecadadas de ICMS e IPVA, com diferenças expressivas em determinados meses, notadamente em janeiro de 2024 para o ICMS e em janeiro e fevereiro de 2024 para o IPVA ; (iii) saldo em estoque de diferimento de receita (saldo de desvinculação de exercício anterior) no montante de R\$ 17 milhões, vinculado à fonte de recurso 175930 – Recursos Vinculados a Fundos – FED; (iv) alterações orçamentárias sem justificativas suficientes e (v) erro de classificação de despesas de publicidade e propaganda como despesas com publicidade legal.

2.11.1 As questões levantadas não comprometem a matéria. Os depósitos judiciais utilizados para pagamentos de precatórios, são autorizados pelo ART. 101, §2º do ADCT e, consoante item 2.5, só têm efeitos concretos, inclusive para fins de vinculações, no momento do trânsito em julgado favorável ao Estado, quando todo o depósito – parte provisoriamente utilizada, como receita de capital, e parte remanescente do fundo garantidor – for convertido em renda. O ponto será detalhado no capítulo destinado ao tratamento de precatórios desta peça opinativa. A recomendação, nestes termos, parece não proporcional nem razoável.

2.11.2 A diminuição dos lapsos temporais para reconhecimento contábil de receita arrecadada de ICMS e IPVA, notadamente em janeiro e fevereiro deve ser resolvida com a recomendação proposta.

2.11.3 O diferimento de receita vem sendo reduzido progressivamente pelo GESP. De um saldo de R\$ 251 milhões em 2023, houve redução para R\$ 17 milhões em 2024, demonstrando esforço para adequação às recomendações deste E. Tribunal. A existência de saldo remanescente não relevante não representa, por si só, um problema, considerando a materialidade em relação ao orçamento estadual e o histórico de reduções significativas. Trata-se de um processo de ajuste contábil em andamento, que demanda tempo para sua completa regularização.



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

2.11.4 As alterações orçamentárias implementadas pelo Poder Executivo Estadual durante o exercício de 2024, é objeto de críticas relacionadas a deficiência de planejamento.

As alterações orçamentárias realizadas durante o exercício de 2024 encontram-se rigorosamente amparadas no arcabouço jurídico vigente, não configurando irregularidade passível de censura. A análise dos questionamentos revela que as práticas adotadas pelo Poder Executivo observaram os limites e condições estabelecidos pela legislação aplicável.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que alterações orçamentárias são reconhecidas pelo ordenamento para flexibilizar a execução orçamentária, de forma a adequar a aplicação dos recursos às demandas concretas que emergem durante o exercício financeiro. A Lei Federal nº 4.320/64, em seus artigos 40 a 46, disciplina os créditos adicionais como instrumento legítimo de ajuste orçamentário, enquanto o artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal permite a transposição, remanejamento e transferência de recursos mediante prévia autorização legislativa.

A LDO 2024 e a LOA 2024 conferiram ampla autorização ao Poder Executivo para proceder a alterações orçamentárias dentro de percentuais previamente estabelecidos. Conforme demonstrado no relatório de auditoria, do limite para alterações, de 17% da despesa total, foi só parcialmente utilizado, permanecendo substancial margem não utilizada, evidenciando que as alterações não extrapolaram os parâmetros legalmente autorizados nem são desarrazoados. O mesmo se pode dizer da receita extraorçamentária por excesso de arrecadação.³¹

³¹ Em relação ao limite de 17% da despesa total fixada, definido pelo artigo 9º, inciso I da Lei estadual nº 17.863, de 22 de dezembro de 2023 (LOA 2024) conforme a tabela de Margem Orçamentária 133 foram utilizados R\$ 13,84 bilhões que representa 24,81% do limite de 17% (R\$ 55,77 bilhões) e 4,22% do total da despesa fixada (R\$ 328,06 bilhões).



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

Relativamente à ausência de justificativas consideradas suficientes pelo órgão auditor, impende observar que o Decreto Estadual nº 68.309/2024 estabeleceu critérios objetivos para a concessão de créditos adicionais, condicionando-os aos resultados da arrecadação e da execução da despesa. Ademais, determinou que as solicitações fossem dirigidas à Secretaria de Fazenda e Planejamento, competindo a esta manifestar-se quanto aos efeitos de ordem orçamentária e financeira, em conjunto com a Casa Civil, sobre a compatibilidade com as diretrizes governamentais.

Quanto à alegada falta de avaliação dos impactos nas metas e indicadores orçamentários, verifica-se que o próprio Decreto nº 68.309/2024 instituiu o Sistema de Monitoramento do PPA (SimPPA) como instrumento de acompanhamento dos produtos e ações aprovados no orçamento. A obrigatoriedade de manutenção atualizada do sistema por parte dos gestores setoriais constitui requisito para solicitação de alterações orçamentárias, demonstrando a existência de mecanismos adequados de controle.

Neste contexto, a repriorização de políticas públicas através de alterações orçamentárias constitui prerrogativa inerente ao exercício da função executiva, inserindo-se no âmbito da discricionariedade administrativa. Ademais, foram feitas nos limites autorizados em lei, tendo motivação adequada nos procedimentos administrativos adotados e a sua proporção, relativamente às despesas orçamentárias, é pouco representativa. Com isso, o apontamento pode ser relevado.

Do total de créditos suplementares registrados no exercício de 2024, R\$ 11,11 bilhões são decorrentes de transferências, remanejamentos e transposições (artigo 13, § único da LDO 2024), instrumentos esses que representam repriorização de ações governamentais. Correspondem a 22,58% do valor limite definido pela LDO (15% da despesa fixada na LOA para o exercício) de R\$ 49,21 bilhões e 3,39% do total da despesa fixada (R\$ 328,06 bilhões). (RAC, p. 209)



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

2.11.5 Ainda quanto às impropriedades registradas na contabilização de despesas, em relação à classificação errônea das despesas de publicidade e propaganda como despesas em publicidade legal, verifica-se que a amostra da D. DCG é pouco expressiva e sem materialidade suficiente para alterar substancialmente a média de gasto do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, pois os achados representam impropriedades inferiores a 1% do valor empenhado com publicidade e propaganda, sem contar que, para os efeitos da disposição legal eleitoral, os valores estarão diluídos na composição da média de gastos congêneres dos três anos anteriores.

2.12. Sobre a substituição do atual sistema de administração financeira pelo novo SIGEF, já em janeiro próximo, a auditoria critica a implantação somente para os atuais usuários do SIAFEM, excluindo, nesse primeiro passo, órgãos da administração indireta que se utilizavam de sistemas próprios, que não se integram ao sistema único.³²

A implantação e substituição de sistemas atualmente em uso é certamente objetivo do GESP, a julgar pela recente criação do SIGEF. A expansão deste último para outros órgãos pode ser resolvida com as recomendações propostas pela D DCG.

2.13 A auditoria identificou diversas inconsistências nos instrumentos de planejamento orçamentário estadual.

O PPA 2024-2027 apresentou discrepâncias entre resultados e metas planejadas e descompassos entre execução orçamentária e resultados alcançados, além de

³² Ou seja, além dos sistemas, que ainda estão em desenvolvimento e implantação, apenas algumas entidades fizeram parte do projeto [custos] até o momento e estariam aptas a fazerem o correto registro dos custos. A partir de 01/01/2026 o SIGEF entrará em operação e existe expectativa de que em até 4 anos o sistema de custos estará plenamente operacional em todo o Governo. (RAF, p. 84)

Portanto, conclusão é de que, até o encerramento do exercício de 2024, o GESP não atende à NBC TSP 34, cuja exigência é de apuração de custos implementada, em operação e produzindo informações gerenciais a partir de 2024. (RAC, p. 84)



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

deficiências no sistema de monitoramento e avaliação. Já a LDO 2024 mostrou inadequações nos anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, que não seguiam integralmente as diretrizes estabelecidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional. Destacam-se a ausência de demonstrativos obrigatórios e a falta de detalhamento ou informações em outros. A LOA 2024 teve falhas por fixação de dotações com valores irrisórios em diversas ações, que posteriormente receberam suplementações significativas, sugerindo possível estratégia para evitar a necessidade de créditos especiais que dependeriam de autorização legislativa específica.

O relatório ressalta, contudo, que houve melhorias na LDO 2025, publicada durante o exercício de 2024, que passou a atender em maior grau às exigências legais, particularmente quanto aos demonstrativos fiscais.

Sobre as discrepâncias entre as metas inicialmente planejadas e os resultados alcançados em diversos programas governamentais, é necessário observar que o estabelecimento de metas na LOA, subestimadas ou superestimadas, só comprometeriam o PPA se fossem em montante significativo a ponto de comprometer a política no espaço de tempo planejado. Neste sentido, a discrepância entre o planejado e o executado, por si só, não configura necessariamente irregularidade, nem indica deficiências estruturais no processo de planejamento.

A Lei 4.320/64 não trata especificamente da necessidade de justificar alterações metodológicas no planejamento orçamentário. No caso levantado pela D. DCG, a mudança na metodologia de cálculo do indicador "*Número de atendimentos de serviços de apoio para acesso e permanência dos estudantes nas escolas estaduais*" foi justificada, ainda que após a constatação da inconsistência. Outros problemas deste tipo podem ainda ser objeto de correções no curso do PPA, de maneira que a recomendação para o próximo ciclo deve ser vista à luz de reiteração relevante da prática na execução do planejamento em curso.



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

Foi ainda identificada falha de fixação de despesas orçamentárias com valores notadamente irrisórios (por exemplo, R\$ 10,00) em diversas ações, que posteriormente receberam suplementações significativas, com execução orçamentária variando de R\$ 500 mil a R\$ 218 milhões. O relatório sugere que tal prática teria o objetivo de possibilitar a suplementação futura dessas dotações sem a necessidade de abertura de créditos especiais, que dependeriam de autorização legislativa específica, conforme previsto no art. 41, inciso II, da Lei 4.320/64.

É necessário considerar que o art. 7º, inciso I, da Lei 4.320/64 permite que a lei orçamentária contenha autorização para abertura de créditos suplementares até determinado limite. No caso do Estado, a LOA 2024 autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 17% da despesa total fixada. Todas as alterações feitas estão dentro do limite, como antes salientado no item 2.11.4.

Por último, foram indicadas inadequações nos anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais da LDO 2024, que não seguiam integralmente as diretrizes estabelecidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional. Constatou-se a ausência de demonstrativos obrigatórios, como o Demonstrativo 3 (Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores), o Demonstrativo 6 (Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS) e o Demonstrativo 8 (Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado). Além disso, outros demonstrativos apresentavam formato e conteúdo divergentes do previsto no MDF.

Contudo, o apontamento deve observar os avanços da LDO 2024 relativamente às LDOs anteriores, amenizando, assim, o teor da recomendação, no sentido de que o GESP mantenha os avanços na elaboração da LDO.

3. Precatórios



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

3.1. As despesas com pagamento de precatórios mostraram reconhecimento adequado nas contas patrimoniais do PCASP, equacionando-se divergência entre o estoque de precatórios controlado pelo TJSP em relação ao controle da PGE de exercícios anteriores, embora tenham sido endereçadas críticas quanto à nomenclatura adotada frente ao MCASP. Consignou-se adequação nos repasses dos duodécimos, de acordo com o Plano de Pagamentos a que alude o art. 101 do ADCT, assim como sua correta destinação pelo TJSP.

Merece destaque o reforço do percentual de Receita Corrente Líquida aplicada para o pagamento de precatórios, que passou de 2,64% em 2024 para 3,24% a partir de 2025. Não obstante o esforço governamental, a medida não foi suficiente para reduzir o estoque da dívida em relação ao ano anterior, que passou de R\$ 35,1 Bilhões para R\$ 50,4 Bilhões a serem amortizados em 2029. Não houve observações ou críticas sobre a composição dos recursos destinados a essa finalidade.

No exercício, houve grande reflexão sobre a metodologia financeira para aplicação da SELIC na forma do art. 3º da Emenda Constitucional 113/2021, provocada pela Representação promovida pelo D. MPC no TC 16837.989.24-3. Em apertada síntese, questionou-se a metodologia de aplicação da SELIC a partir de cálculo do índice de forma composta e não simples, técnica mais onerosa para o devedor. Segundo se afirma, a adoção da metodologia de cálculo da forma composta aumentaria exponencialmente a diferença na curva de atualização do estoque de precatórios comparativamente ao emprego da forma de cálculo simples, referenciada no tempo, apenas, sobre o valor do débito principal.

A partir de um detalhado registro histórico interpretativo, sobre as diversas resoluções do CNJ que tratam do tema e meditando sobre a base a apuração da própria SELIC pela Banco Central, a Z. DCG conclui que a sua aplicação composta



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

resulta em majoração artificial do débito.

Ao ver desta PFE, entretanto, a avaliação da metodologia de incidência da SELIC não é trivial, já que seu componente não é apenas formado por juros remuneratórios, como também o é por índices de atualização monetária. A propósito, isto é reconhecido pela própria DCG quando ampara sua avaliação no artigo 21 da Resolução CNJ n. 303/2019. Nesse compasso, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) 58 e 59, deliberou que “A incidência de juros moratórios com base na variação da taxa SELIC não pode ser cumulada com a aplicação de outros índices de atualização monetária, cumulação que representaria ‘bis in idem.’”.

Nessa ação de controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que devem ser utilizados critérios de correção monetária que expressem a real desvalorização da moeda, sob pena de não garantir aos credores, sobretudo àqueles cujo crédito foi formado por indenização decorrente de ato ilícito do Poder Público, se verem privados do seu direito fundamental de propriedade. Eis o trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes a respeito:

“Nunca é demais lembrar que os cidadãos-trabalhadores que procuram a Justiça do Trabalho e são partes vencedoras nas lides trabalhistas devem receber os valores que lhe são devidos o mais próximo possível do valor real da moeda, de forma que, ao fixar índice de atualização monetária que não prestigia a aproximação entre o valor nominal e real da moeda, o legislador atinge o núcleo essencial dos direitos fundamentais da propriedade e da justa remuneração pelo trabalho humano. (...) Logo, se o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconhece que a atualização pela TR viola o direito fundamental de propriedade direito fundamental de propriedade do credor; do credor, além de engendrar também outras graves máculas à tessitura constitucional, afigura-se absolutamente irrelevante se esse crédito se dá contra a Fazenda Pública ou não. Aliás, antes pelo contrário, com muito mais razão se deveria afastar um índice de correção insuficiente da atualização dos créditos alimentares do trabalhador, uma vez reconhecidos definitivamente em juízo, haja vista sua notória função existencial – pão e carne na mesa do cidadão.”

Há estudos que citam que o emprego da metodologia de “juros simples” sobre a SELIC, em determinadas circunstâncias de afrouxamento da política monetária, não é suficiente para cobrir a desvalorização monetária, pois, esta, invariavelmente, deve



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

ser calculada de forma composta, haja vista que a perda do valor da moeda do período anterior é constante e a desvalorização seguinte partirá do resultado anterior (e não do valor originário), de forma contínua. Nesse caso, haveria risco à preservação do direito de propriedade do credor.

Nesse sentido, permitimo-nos transcrever cenário traçado pelo E. TJSP por meio do Ofício 28/2025, enviado Conselheiro Nacional de Justiça e Presidente do Fórum Nacional de Precatórios - FONAPREC e que confirma a afirmação acima:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

O valor base de R\$ 100.000,00 em janeiro/2020 corresponderá em dezembro/2021, sob o método do cálculo de índices somados, a R\$ 106.300,00:

$$R\$ 100.000,00 + (R\$ 100.000,00 \times 6,3\%) = R\$ 106.300,00$$

De outra parte, o mesmo cálculo sob o critério do cálculo valor agregado alcança ao final do período o montante de R\$ 106.466,28:

15

WWW.T3SP.JUS.BR T3SP OFICIAL

Assinado eletronicamente por: IRANEIDE PEREIRA DE ALMEIDA - 28/02/2025 16:31:40
https://www.cnj.jus.br:443/pjecnj/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2502281631399940000005398030
Número do documento: 2502281631399940000005398030

NUI



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Resultado da Correção pela Selic

Dados básicos da correção pela Selic	
Dados informados	
Data inicial	03/01/2020
Data final	01/12/2021
Valor nominal	R\$ 100.000,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,06466283
Valor percentual correspondente	6,466283 %
Valor corrigido na data final	R\$ 106.466,28 (REAL)

Banco Central do Brasil: Disponível em:
<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPelaSelic.do?method=corrigirPelaSelic>>. Acesso em 18/10/24.

Por sua vez, nesse período de janeiro/2020 a dezembro/2021, a variação acumulada de inflação no país, segundo o IPCA-E calculado pelo IBGE, foi de 15,09%, de modo que, o valor real de R\$ 100.000,00 em janeiro de 2020 é equivalente a R\$ 115.091,77 em dezembro/2021, conforme cálculo elaborado também por intermédio da calculadora do cidadão disponibilizada pelo Banco Central do Brasil:

Resultado da Correção pelo IPCA-E (IBGE)

Dados básicos da correção pelo IPCA-E (IBGE)	
Dados informados	
Data inicial	01/2020
Data final	12/2021
Valor nominal	R\$ 100.000,00 (REAL)
Dados calculados	
Índice de correção no período	1,15091770
Valor percentual correspondente	15,091770 %
Valor corrigido na data final	R\$ 115.091,77 (REAL)

Banco Central do Brasil: Disponível em:
<<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>>. Acesso em: 18/10/24.

16

Além de tal aspecto, a partir da regulamentação do CNJ, verifica-se que o Fórum Nacional de Precatórios – FONAPREC, instituído em caráter nacional e permanente pelo Conselho Nacional de Justiça (Resolução CNJ nº 158, de 22 de agosto de 2012), aprovou na 2ª Reunião Ordinária, realizada em 6 de dezembro último (DJe de



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

10.12.2024 – doc. I), o Enunciado n.º 7 com o seguinte teor:

"[...] 7. Atualização monetária. A atualização do valor dos precatórios a que se refere o art. 3º da Emenda à Constituição n. 113/2021 dar-se-á pela aplicação do mesmo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), acumulada mensalmente, para atualização da dívida mobiliária da União, na forma calculada e publicada pelo Banco Central do Brasil. [...]"

Vê-se, portanto, que o Conselho Nacional de Justiça, por meio de seu Fórum Nacional de Precatórios, fixou o entendimento de que, para efeito da atualização do valor dos precatórios a que alude o artigo 3º da EC nº 113/2021, deverá ser aplicado o mesmo índice da taxa SELIC, acumulada mensalmente, para atualização da dívida mobiliária da União, na forma calculada e publicada pelo BACEN, restando convalidado o critério anteriormente aplicado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Nesse cenário, a forma de cálculo deliberada pelo Banco Central envolve a aplicação da SELIC composta. Tal enunciado, foi reafirmado em pedido de providências, autuado sob o número 0004596-17.2024.2.00.0000, perante o CNJ, que será, a seguir, detalhado.

Apenas em junho de 2024, o TJSP alterou sua forma de entendimento, dispondo sobre “o procedimento de somatório simples das variações mensais da taxa, consolidando, para fins operacionais, a nova metodologia nos sistemas de cálculo utilizados pelo Judiciário paulista”. Mais tarde, por meio do Comunicado GP n.º 39, de 21 de outubro de 2024, este E. Tribunal de Contas se pronunciou expressamente, advertindo seus jurisdicionados a adotar a incidência da SELIC na forma do art. 3º da EC 113/2021.

Esta Procuradoria da Fazenda, respeitosamente, entende impróprias as premissas que conduziram a afirmar que a Súmula 121 do STF, fundada na vergastada Lei da Usura (Decreto nº 22.626/1933) que foi parcialmente revogada pela Lei federal n.º 14.905/2024 para sua adequação à dinâmica financeira contemporânea, vedaria o cálculo da SELIC de forma composta, uma vez que, como visto e reconhecido na instrução, referido índice é destinado não apenas à remuneração do capital (juros remuneratórios)



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

mas a atualização monetária que, pela própria razão de existir, se sujeita à incidência em bases compostas.

De igual modo, a formação da SELIC possui metodologia composta pela sua própria razão de ser, já que apurada a partir de movimentações financeiras de títulos públicos e bancários citados. Sua forma de apuração em nada se confunde ou gera relação de dependência com sua aplicação, a exigir sua subsequente incidência de forma simples, a pretexto de evitar um “bis in idem”, como quer fazer crer a Instrução.

Os contrapontos aqui adotados e outros tantos estão sendo objeto de debates atuais no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. O Conselho Federal da OAB (CFOAB) distribuiu, em 2024, pedido de providências, autuado sob o número 0004596-17.2024.2.00.0000, onde se busca a revisão de diretriz do Conselho Nacional de Justiça – CNJ no que se refere à forma de atualização dos precatórios com a aplicação do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC), ou seja, da aplicação da taxa SELIC, postulando que não seja indicada a utilização da taxa simples, constante do Sistema de Correção Monetária (SICOM) e sim aquela calculada e publicada pelo Banco Central do Brasil. Distribuído o feito, o Sr. Corregedor Nacional de Justiça, após a intervenção de terceiros interessados, encaminhou os autos ao Fórum Nacional de Precatórios (FONAPREC), para emissão de parecer.

Em sessão realizada em fevereiro de 2025, o Comitê Nacional de Precatórios aprovou o parecer do Desembargador Luís Paulo Aliende Ribeiro, que opinou pelo provimento do pedido formulado pelo CFOAB para reconhecer que já existe diretriz fixada pelo Enunciado 7 do Comitê Nacional do FONAPREC, com observação do interesse em que essa orientação venha a ser firmada por ato normativo previamente submetido ao Plenário.

Logo, é possível sustentar que mesmo após a auditoria realizada pelo



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

CNJ indicando que a interpretação da aplicação da SELIC deveria ser simples, os integrantes do Comitê Nacional de Precatórios, que compõem o mesmo órgão, permanecem sustentando a aplicabilidade do Enunciado 7. E, diga-se, vão além. Em despacho atuado em 28/02/2025, o Conselheiro Presidente do Fórum Nacional de Precatórios, ao encaminhar informações ao Corregedor Nacional de Justiça sobre pleitos formulados pela TJSP e TJAP que se opõem à aplicabilidade da SELIC simples, teceu os seguintes comentários:

“(…) Tais debates conduziram à aprovação, no âmbito do Fonaprec, do Enunciado n. 7, que tratou do tema da incidência da SELIC, explicitando que ela deva ser calculada, como é de todo justo e equânime, da mesma forma que a dívida mobiliária da União. Ora, se um título público (que é dívida) remunerado pela SELIC submete-se a determinado tipo de cálculo, como pode-se admitir que o precatório (que também é dívida, reconhecida judicialmente), com o mesmo índice de referência, sofra um mecanismo de cálculo a menor? Que espécie de Justiça permitiria que a dívida que o Estado por anos procrastinou seja remunerada a menor da dívida mobiliária no mercado financeiro, se a Constituição prevê a aplicação do mesmo índice, qual seja, a SELIC?”

Saliento que o uso da SELIC como critério de correção é péssimo, pois ela é mecanismo de política fiscal e monetária, mas essa discussão está superada por força de norma constitucional já referendada pelo Supremo.

As discussões mais profundas constam dos documentos em anexo, minudentes e autoexplicativos. Por hora, e para garantia das decisões do Fonaprec, expressa por meio do Enunciado 7, mas também para dar garantia e estabilidade ao entendimento a ser aplicado pelos tribunais, é que sugiro a V.Exa. que, caso concorde, apresente ao Plenário a partir destes autos (ou de outro se assim julgar adequado) proposta de resolução alterando o art. 21 da Resolução CNJ n. 303/2019, na linha do que sugeriu o Tribunal De Justiça de São Paulo, cuja redação chancelo integralmente:

“Art. 21. A partir de dezembro de 2021, e para fins de atualização monetária, remuneração do capital e de compensação da mora, os precatórios, independentemente de sua natureza, serão corrigidos pelo mesmo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), acumulado mensalmente, para atualização da dívida mobiliária da União, na forma calculada pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. A incidência prevista no caput será calculada pela aplicação do índice sobre o valor consolidado do precatório, uma única vez, do produto resultante dos índices mensais da SELIC verificados durante o período entre a expedição até o efetivo pagamento do precatório, descontado o período de graça.”

(…) Não se olvida que o cálculo da SELIC acumulada, que se defende neste texto, pode representar uma dívida maior para os entes que enfrentam uma longa demora entre a emissão do precatório e seu efetivo pagamento. No caso da União, que emite em um ano e paga no seguinte, descontada a correção durante o período de graça constitucional, a mudança gera impacto pequeno. Mas para estados e municípios que estejam pagando precatórios de anos atrás, essa diferença pode superar os 10%. No entanto, lembre-se, o ente devedor está em mora há anos e o mínimo que o Judiciário pode garantir é um valor equivalente ao que o credor do precatório teria se houvesse investido seu recurso em um título público remunerado pela SELIC, como o Tesouro



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

Direto.”

Portanto, parece que, se há divergência no próprio CNJ acerca do modo de aplicação da SELIC, capitalizada ou simples, a questão está longe de ser pacificada, reforçando o cenário exposto pela PGE, de que o critério até então adotado está agasalhado pelo Enunciado 7 do Comitê Nacional do FONAPREC. É exemplificativa, igualmente, as divergências expostas no já citado ofício n.º 28/2025 do DEPRE/TJSP, a que pedimos, novamente, para reproduzir, com nossos destaques:

Durante o ano de 2023, mais precisamente entre os dias 23 e 27 de outubro, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de uma de suas equipes especializadas, realizou inspeção junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP).

Em consequência, foram inaugurados dois “Pedidos de Providências” (autos n. 0000790-71.2024.2.00.0000 e n. 0000793-26.2024.2.00.0000) que passaram a tramitar perante a Corregedoria Nacional de Justiça, sob a relatoria do Ministro Luís Felipe Salomão, então Corregedor Nacional de Justiça, com o objetivo de apurar as determinações e as recomendações voltadas pela equipe de inspeção em relação à Diretoria do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPRE).

Dentre tais apontamentos, no que tange ao objeto deste ofício, destaca-se a determinação imposta à DEPRE no sentido de, “no prazo de 90 dias, identificar todos os pagamentos a maior (uso SELIC capitalizada) e notificar os entes pagadores e o Ministério Público para providências que entenderem cabíveis, no âmbito de suas respectivas atribuições institucionais”.

Como não poderia deixar de ser, a DEPRE, a partir de então, passou a realizar a atualização dos valores dos precatórios a serem pagos conforme a determinação feita pela equipe de inspeção do CNJ. No entanto, por compreender de outra forma o arcabouço normativo que rege a matéria, por meio de ofícios encaminhados pela Presidência do TJSP (ofícios n. 27/27 e n. 30/24), apresentou nos autos dos “Pedidos de Providências” acima mencionados as justificativas relativa à forma de atualização pela SELIC que até então – sem quaisquer questionamentos por parte de credores, devedores e órgãos de fiscalização – vinha adotando.

O Fórum Nacional de Precatórios (FONAPREC), instado a tanto pelo Corregedor Nacional de Justiça nos autos dos “Pedidos de Preferência” em referência, emitiu parecer no sentido de reconhecer como prejudicada a determinação acima referida, especialmente no que toca à necessidade de recálculo dos pagamentos que já haviam sido realizados conforme a outra sistemática de atualização de valores por meio da SELIC e à notificação do MP e das entidades pagadoras para a tomada de eventuais providências. As conclusões contidas no parecer em questão foram integralmente acolhidas pelo Corregedor Nacional de Justiça e os “Pedidos de Providências” foram então arquivados. Vale pontuar que, conforme pode ser observado no parecer acima mencionado, da lavra de V. Exa., na qualidade de Presidente do FONAPREC, um dos fundamentos apresentados para cancelar o entendimento até então aplicado pela DEPRE para a aplicação da SELIC aos precatórios pagos foi a falta de diretriz clara por parte do CNJ acerca da forma de cálculo da SELIC para atualização dos precatórios, notadamente quanto ao alcance e significado da expressão “acumulada mensalmente”.



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

Com a participação de mais de cento e cinquenta representantes de Tribunais, Ministérios Públicos, Advocacia Privada e Pública, além de especialistas e organizações da sociedade civil, dentre outros tantos, o tema em questão – método de atualização de precatórios pela SELIC – foi objeto de intensos debates feitos em plenário e em oficina especificamente voltada para a tarefa e, como conclusão, foi elaborado o seguinte enunciado:

“ENUNCIADO N. 7 – “A atualização do valor dos precatórios a que se refere o art. 3º da Emenda à Constituição n. 113/2021 dar-se-á pela aplicação do mesmo índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), acumulada mensalmente, para atualização da dívida mobiliária da União, na forma calculada e publicada pelo Banco Central do Brasil”.

O enunciado em questão foi então submetido ao FONAPREC, órgão ao qual, conforme dispõe o artigo 2º da Resolução CNJ n. 158/12, incumbe “o estudo e a proposição de medidas para o aprimoramento da legislação pertinente, incluindo a solução, a prevenção de problemas e a regularização das questões que envolvam o tema” e “uniformizar métodos de trabalhos, procedimentos e editar enunciados”, e foi aprovado em 06/12/2024, com publicação no DJe/CNJ 309/2024, em 10/12/2024, p.16.

A despeito disso, Exa., a partir de notícias trazidas por gestores de precatórios de Tribunais de outros Estados da Federação, soube-se que, neste ano de 2025, portanto mesmo após a aprovação do Enunciado n. 7 do FONAPREC, que explicitou o método de cálculo da SELIC, há equipes de inspeção do CNJ determinando aplicação de método diverso para a atualização dos valores dos precatórios.

Assim, Exa., o fato é que os gestores de precatórios dos mais diversos tribunais deste país permanecem em situação de insegurança que lhes pode render consequências graves das mais variadas naturezas.

(...) Em razão disso, e este é o objeto deste ofício, pede-se a V. Exa. que, respeitosamente, e se assim entender cabível, sejam tomadas providências para que o FONAPREC, exercendo uma de suas competências, em reforço ao enunciado já referido, encaminhe alteração da Resolução CNJ n. 303/19 para que o critério de atualização de precatórios pela SELIC (“valor agregado”) seja fixado e explicitado de maneira mais clara, efetiva e uniforme em instrumento normativo de maior calibre, nos termos abaixo propostos.

Em reforço, no campo deste Controle Externo, para além das divergências ora assinaladas pelo órgão de Controle Administrativo do Poder Judiciário, espera-se que a avaliação da questão não contribua ainda mais para a insegurança jurídica sobre as diferentes interpretações que recaem sobre o art. 3º da Emenda Constitucional n.º 113/21. Nesse sentido, não se pode olvidar da incidência do art. 23 da Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro, que estabelece que a interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



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

Assim, nos parece que enquanto não forem concluídos os procedimentos de providência n.º 0004596-17.2024.2.00.0000, ou outros referenciados que, ao que tudo indica, são voltados a apurar as determinações e as recomendações feitas pela equipe de inspeção do CNJ em relação à Diretoria do Tribunal de Justiça de São Paulo (DEPRE), não convém a este órgão de Controle Externo determinar a adoção de medidas corretivas para, prematuramente e a partir de uma interpretação enviesada, determinar a revisão dos valores dos precatórios expedidos, desde a promulgação da EC 113/21, com incidência da SELIC com juros compostos, o que pode colocar em risco não apenas a segurança jurídica, como a isonomia e o direito de propriedade dos credores da Fazenda Pública, sem prejuízo do acionamento de um grande número de servidores e agentes públicos desnecessariamente, em prejuízo à eficiência e à organização administrativa.

Com esse registro, vê-se que a presente conclusão perfila as opiniões da D. ATJ e SDG. Portanto, diante das divergências e dos debates travados no âmbito do CNJ a respeito do tema, entende-se que não é possível concluir que a metodologia de capitalização mensal da SELIC adotada pelo TJSP para a atualização de precatórios entre dezembro de 2021 e maio de 2024, esteve em desacordo com a interpretação autêntica da Emenda Constitucional 113/2021, conforme o Tema 810 do STF, combinado com os julgamentos da ADC 58 e 59 e, sobretudo, com o Enunciado 7 do FONAPREC, órgão integrante do CNJ competente para instituir medidas concretas e ações coordenadas com vistas à regularização do pagamento de precatórios.

3.2. Esta PFE, ao seu turno, não vê como crítica a utilização de R\$ 14.724 milhões de depósitos judiciais pelo Estado para pagamento de precatórios, dissociando-se da percepção da D. ATJ nesse sentido, haja vista autorização constitucional expressa pelo art. 101, §2º do ADCT para o uso dos recursos, não havendo, igualmente que se cogitar de contabilização incorreta com desvio de recursos que deveriam ser vinculados à saúde e educação no exercício.



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

3.3. Isso porque, no que pertine à identificação do objeto da lide nos depósitos judiciais utilizados para o pagamento de precatórios, não obstante a recomendação pretérita, esta PFE propõe sua releitura a partir dos primados da materialidade e da proporcionalidade, sob pena de se incrementar o risco de auditoria.

Nesse sentido, o Comunicado SDG 29/2021, pauta-se no IPC 15 - Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, elaborado pela STN e que, diga-se, está atualmente sob revisão. Como visto, o item 18, transcrito pelo citado Comunicado SDG, dispõe que *“deverá haver a identificação do objeto da lide, de modo a ser registrada receita orçamentária conforme este objeto, respeitando-se todas as vinculações legais”*. Em seguida, estabelece que *“Não sendo possível identificar a origem dos recursos quando do ingresso, o ente público deverá proceder com classificação genérica, e reclassificar tão logo possível a identificação desta origem.”*

A primeira constatação é que a classificação quanto ao objeto da lide não é mandatória. Sua razão é, evidentemente, tornar transparente e permitir a rastreabilidade do crédito tributário especialmente para verificação dos repasses necessários às transferências constitucionais obrigatórias fixadas na Constituição Federal.

No entanto, nesta etapa de discussão judicial, o crédito tributário ainda não ingressou nos cofres públicos, o que só virá a ocorrer com o efetivo trânsito em julgado em favor da Fazenda Pública. É nesse momento, de conversão do depósito judicial em renda que, pelo regime de caixa, conforme art. 35, I, da Lei federal n.º 4.320/64, se perfectibiliza o ingresso de receita, com as consequências legais, dentre as quais a obrigação das transferências constitucionais. Trata-se de procedimento que se compatibiliza com o Decreto estadual n.º 62.411/2017 e a Resolução SF n.º 49/2017, citados pela Z. DCG.



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

Ocorre que, quando há o depósito judicial, o Estado já destina 75% do recurso para o pagamento de precatórios judiciais, sem necessidade, neste momento, de qualquer obrigação relacionada à repartição de receitas constitucionais.

Portanto, deve-se obtemperar a materialidade da exigência, sob o ponto de vista do custo do controle, isto é, os impactos financeiros e administrativos para se mobilizar a Secretaria da Fazenda, o Banco do Brasil, o Tribunal de Justiça do Estado, a Procuradoria Geral do Estado e o próprio litigante judicial em informar, conferir e registrar uma informação que não traz, neste momento, nenhuma evidência ou dado relevante para fins de repartição de receitas tributárias.

Lembre-se que para conversão do depósito em renda em favor do Estado, a PGE emite guia de recolhimento com código de arrecadação suficiente para permitir o registro da categoria da receita e a origem tributária, permitindo que a Secretaria da Fazenda possa cumprir as obrigações do Estado quanto à repartição das receitas aos demais entes federativos ou fundos constitucionais. Antes disso, a classificação por objeto do litígio se mostra desnecessária.

Vale ainda registrar que a inscrição de débitos em dívida ativa já permite à sociedade e ao controle externo identificar o montante de receitas inscritas por espécie tributária. Logo, eventual necessidade de apurar riscos fiscais ou avaliar qualitativamente a frustração de receitas por tipo de tributo constituído e inadimplido é possível por simples consulta ao Sistema da Dívida Ativa.

Diante disso, a PFE propõe a Vossa Excelência rever a recomendação, a fim de evitar exigências desproporcionais aos fins colimados pela Instrução, com aumento desnecessário do custo administrativo ao Estado.



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

4. Aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde

4.1. As aplicações em ações e serviços públicos de saúde ficaram em 12,71% da receita de impostos e transferências federais, em integral cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000 e Lei Complementar nº 141/2012.

A D. DCG expressa possíveis problemas de planejamento das políticas de saúde, especialmente por inexistirem garantias de inclusão do PES 2024/2027 e do PAS 2024 nas orientações, programas e ações da LDO e da LOA 2024, considerando que o PES 2024/2027 foi aprovado depois do encaminhamento do PPA 2024/2027 e o PAS 2024 aprovado 4 depois do encaminhamento da LDO 2024.

As decisões sobre o planejamento das ações e serviços públicos de saúde estão em encaminhamento pelo Governo. O PAS 2024 foi encaminhado ao Conselho Estadual de Saúde em abril de 2023, assim como o PAS 2025 foi encaminhado em março de 2024, com antecedência suficiente para inclusão das propostas nas LDO e LOA do exercício.

Nestes termos, a efetiva tradução orçamentária das metas estabelecidas é matéria que deve ser objeto de contínuo acompanhamento, considerando que os recursos que vêm sendo executados (suficientes para o cumprimento dos limites de aplicação mínima previstos na Lei Complementar nº 141/2012) constam da lei orçamentária. Assim, a eventual dissonância dos planejamentos de saúde e orçamentários devem ser fruto de aperfeiçoamento, por meio de reiteração de recomendação.

4.2. O Fundo Estadual de Saúde foi criado com base na Lei Complementar 204/78, e ratificado pela Lei 7001/90, em atenção ao artigo 37 do ADCT



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

da Constituição Estadual. O Decreto nº 40.200, de 18/7/1995, regulamenta o Fundo, que consta das leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais como unidade orçamentária para gestão dos recursos destinados a ações de saúde.

O artigo 14 da Lei Complementar nº 141/12 estabelece que o Fundo de Saúde constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde. Além do enfoque formal repisado pela Z. Instrução, ao ver desta PFE e, sobretudo, para fins de aferição da aplicação do mínimo constitucional para ações e serviços de públicos de saúde, é preciso ter em conta dois parâmetros fundamentais.

O primeiro deles diz respeito à ressalva efetuada ao final do art. 14 da Lei Complementar 141/12, que autoriza a União a efetuar repasses sem trânsito pelo Fundo Nacional de Saúde. Assim, em respeito à simetria e à autonomia federativa do Estado Membro, as Leis de Diretrizes Orçamentárias Estaduais vêm autorizando, com a chancela do Poder Legislativo, o repasse de recursos diretamente a unidades vinculadas à Secretaria Estadual de Saúde. Com efeito, na LDO 2024, Art. 23, § 1º, consta o seguinte:

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

O comando é detalhado na LOA 2024:

Artigo 6º - Os recursos orçamentários destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde desenvolvidos pelo Estado, alocados na unidade orçamentária Fundo Estadual de Saúde-FUNDES, da Secretaria da Saúde, na forma prevista na Lei nº 17.725, de 19 de julho de 2023, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2024, serão executados:

I - pelas unidades da administração direta da Secretaria da Saúde, conforme programação demonstrada no Anexo I desta lei, devendo a unidade orçamentária



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

Fundo Estadual de Saúde-FUNDES, na qualidade de unidade orçamentária gestora, providenciar a transferência das correspondentes dotações, obedecida a distribuição por fonte e por grupo de despesa;

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

Indo além, denota-se da instrução que o arranjo orçamentário para aplicação de recursos de saúde (figura 4, do Relatório da Fiscalização objeto do TC 8876.989.24) divide-se naqueles executados diretamente por unidades ligadas institucionalmente à Secretaria da Saúde e outros via aplicação intraorçamentária a unidades gestoras não ligadas à Secretarias e que transitam pelo FUNDES, que é a unidade orçamentária de base. Conquanto possam existir críticas à forma de aplicação intraorçamentária, mediante transferências parciais de dotação do FUNDES, não há qualquer ilegalidade em tal proceder.

Assim, de um ponto de vista estritamente normativo, não há contrariedade das leis orçamentária e de diretrizes orçamentárias. Abraçada a exceção do art. 23, § 1º, da LDO ao âmbito estadual, em simetria à técnica de execução orçamentária adotada pela União, e uma vez que as demais parcelas não aplicadas diretamente transitam pelo FUNDES, o segundo ponto é que se entende satisfeitos os requisitos do artigo 2º da Lei Complementar 141/12, que deve presidir a avaliação das glosas sobre os recursos destinados à saúde. Dispõe o art. 2º o seguinte:

Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da



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

população.

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Por essa razão, atendidos integralmente os requisitos do artigo 2º da Lei Complementar 141/12 deve ser rechaçada a glosa efetuada pela D. DCG relativa às despesas realizadas com recursos não movimentados pelo Fundes destinados aos órgãos ou entidades vinculadas à Secretaria de Estado da Saúde, pois se encontram amparadas pelo art. Art. 23, § 1º da LDO 2024 e art. 6º da LOA 2024, tendo a despesa pertinência às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito.

4.2 No mais, as críticas da Fiscalização quanto à movimentação intraorçamentária derivam do fato de que os recursos não são 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. Tal método de movimentação de recursos orçamentários é formalidade que não pode ser suficiente para desfigurar a primazia da realidade, isto é, de que os recursos foram efetivamente alocados a ações e serviços públicos de saúde.

Por outro lado, compreende-se que a proposta visa a tornar menos questionável a metodologia aplicada, através de um regime de execução orçamentária mais formal e ortodoxo. O ponto, contudo, envolve profundas alterações gerenciais e administrativas que demandam uma ampla revisão de procedimentos internos dos órgãos e servidores envolvidos, bem como deliberações que demandam tempo para a adaptação.

Embora se compreenda a preocupação da D. DCG, a matéria ainda é relativamente recente nesta Corte, pois objeto de exame específico em 2022, no bojo das contas do exercício de 2021, frente à regulamentação do FUNDES, criado pela Lei Complementar nº 204, de 20/12/1978 e disciplinado pelo Decreto 40.200 de 18/07/1995,



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

fatores que contribuem para um rearranjo administrativo de maior magnitude ao longo do tempo. Por isso, em homenagem ao princípio da segurança jurídica e sob a luz do consequencialismo a que aludem os art. 20 a 24 da LINDB, propõe-se que os aprimoramentos propostos sejam alçados ao campo das recomendações para incremento da metodologia de execução orçamentária paulatinamente.

5. Aplicação mínima de recursos na educação

5.1 Também dentro dos mínimos constitucionais previstos nos art. 212 e 212-A estão as aplicações em educação. Para os termos do artigo 212 da Constituição Federal, mesmo com glosas que deixamos de concordar como será exposto a seguir, foram aplicados 26,98% da receita de impostos e 34,40% da mesma base para a previsão do artigo 255 da Constituição do Estado, na redação anterior à vigência da Emenda Constitucional nº 55, de 27/11/2024, combinada com o artigo 5º, III, da Lei Complementar estadual 1.333/2018.

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

Calha registrar que o valor computado na apuração dos 30% a que aludia o artigo 225 da Constituição do Estado, relativo ao cômputo da insuficiência financeira dos inativos, onerou recursos do tesouro, e não os originários do FUNDEB.



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

Perfilamos a opinião da D. Chefe de ATJ, igualmente, de que tendo a EC 55/2024 entrado em vigor na data da sua publicação, ou seja, ainda em 2024, mesmo desconsiderados os gastos com inativos na aplicação em MDE, tem-se por atendido o artigo 255 da Constituição Estadual, com o novo limite de 25%. Quanto ao adicional de 5% a ser modulado entre aplicação de saúde ou educação, pela sua própria natureza, certamente não será considerado, para o exercício de 2025, no cômputo do percentual mínimo de aplicação em ensino, de tal modo que a Constituição Federal e a Constituição Estadual passam a estabelecerem idênticos patamares mínimos, dissipando-se controvérsias a respeito do parâmetro a ser utilizado.

Outrossim, restaram atendidos os patamares mínimos fixados nos art. 26 e 26-A da Lei federal n.º 14.113/20203, tendo o Estado de São Paulo aplicado 86,35% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

A propósito, tal postura há de ser levada em consideração frente às críticas qualitativas aos gastos com docentes, pois denotam que o Estado tem investido na valorização dos profissionais acima do patamar mínimo legal (70%) e que os resultados dessa política serão observados em médio ou longo prazo.

Ademais, sobre essas medidas de valorização, noticiam-se o recente ingresso de docentes através do Concurso Público, para provimento de 15.000 (quinze mil) vagas do cargo de Professor de Ensino Fundamental e Médio, SQC-II-QI, assim como publicado o Decreto nº 69.046, de 14 de novembro de 2024, que dispõe sobre a evolução na carreira dos integrantes do Quadro do Magistério. Tais medidas sinalizam a iniciativa do Estado para o incremento na qualidade e melhoria da gestão do ensino e estão alinhadas com a Meta 18 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que visa à valorização do magistério, com a progressiva ampliação e manutenção de um quadro efetivo de docentes em todas as etapas e modalidades da educação básica, além



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

de medidas incentivo de promoção e progressão funcional, reajuste e revalorização de gratificações, além de diversos projetos e a promoção de iniciativas voltadas para o bem-estar e saúde dos servidores.

Ao nosso ver, as glosas efetuadas em relação aos serviços de vigilância e ao Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP pela Z. DCG, não se sustentam juridicamente. Quanto às primeiras, o art. 70, inciso V, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação considera como despesa que pode ser considerada para manutenção e desenvolvimento do ensino as que se destinam a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.

Nesse sentido, em harmonia com a crescente preocupação decorrente do aumento dos atos de violência nas escolas públicas noticiados pela imprensa, a contratação de segurança privada suplementar é medida que se impõe por dever constitucional do administrador público. O quadro demanda medidas ativas e responsáveis para a proteção integral de crianças e adolescentes, enquanto sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, para o seu melhor interesse. Nesse sentido, o Guia de Orientação aos Membros do Conselho do Fundeb de 2021, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo admite a utilização de recursos do FUNDEB para o pagamento de serviços de vigilância, conforme se verifica do seguinte excerto:

“O restante dos recursos do Fundeb, no máximo 30%, deve ser direcionado para despesas diversas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista do artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases – LDB. Esse conjunto de despesas compreende, mas não se limita, a:

(...)

*Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino:- despesas pertinentes ao custeio de diversas atividades objetivando o adequado funcionamento do ensino básico, tais como: **serviços de vigilância**, de limpeza e conservação;- aquisição de material de consumo (aquisição de papel, lápis, canetas, produtos de higiene e limpeza etc.). p. 21” (GN)*

Portanto, a PFE perfila a opinião da Doutrina ATJ e entende que não deve prevalecer a glosa efetuada pela Z. DCG quantos aos gastos efetuados com serviços de



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

vigilância nas escolas devem ser considerados para efeitos do cômputo da aplicação mínima constitucional de recursos em ensino.

5.2 Já em relação às glosas efetuadas ao Plano de Ações Integradas do Estado de São Paulo – PAINSP, malgrado a ressalva constante no parecer sobre as contas do exercício anterior, respeitosamente, esta PFE entende que deve ser adotado o regime contábil da competência para a avaliação (amplamente aplicado na contabilidade pública, reconhecido na parte V do MCASP e art. 35, II, da Lei federal 4.320/64), de tal modo que os efeitos das transações e outros eventos são reconhecidos quando ocorrem e não quando os recursos financeiros são recebidos ou pagos a terceiros.

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

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

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

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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



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

(...)

5.3 O mesmo raciocínio deve ser estendido à suposta não aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEB. O Art. 25, § 3º, da Lei federal 14.113/2020 dispõe que até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos poderão ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. Não bastasse as premissas anteriores, a própria redação do dispositivo legal corrobora a interpretação que se defende.

Isso porque, a técnica orçamentária narrada ao final do art. 25, § 3º, estabelece a necessidade de abertura de crédito adicional para “utilização” de recursos. Logo, serão os créditos adicionais empenhados, já no exercício seguinte, para serem utilizados para os pagamentos das despesas vinculadas. O contrário faria com que houvesse a criação de restos a pagar, a onerar o próprio crédito orçamentário aberto no ano anterior, não havendo necessidade da criação de crédito adicional. A lei não contém palavras inúteis e que podem ser desconsideradas arbitrariamente pelo intérprete sem fundamentação jurídica idônea. Por isso, reforça-se a ideia de que o momento de execução da despesa é o empenho e não o pagamento da despesa, o que torna a glosa tanto ao PAINSP como ao resíduo do FUNDEB ilegais.

Ainda que assim fosse, pelo princípio da eventualidade, verifica-se que a parcela diferida, de 0,70%, é insignificante para efeitos de não atendimento da política pública a que o FUNDEB visa promover, de tal forma que, ausente sua materialidade, a suposta falha deve ser contornada.

5.4 Quanto aos repasses às Associações de Pais e Mestres no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista – PDDE Paulista, deve-se registrar que a instrução é uníssona quanto a maior linearidade e antecipação dos repasses ao longo do exercício para as Associações de Pais e Mestres, cumprindo-se recomendações e



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

equacionando ressalvas anteriores, de modo a permitir maior controle e planejamento na aplicação dos recursos. A existência de restos a pagar decorrentes dessa política pública, por si só, não é representativa de qualquer impropriedade, uma vez que dependem da execução das ações a serem subsidiadas com tais recursos, sujeitas a diversos cronogramas e etapas de realização que estão geralmente alheias ao gerenciamento do Governo Estadual ou das APM.

Mais uma, reforça-se a linha argumentativa que prestigia o empenho da despesa como marco temporal adequado para efeitos de aplicação dos recursos estaduais repassados, sob pena de que, ao se eleger o pagamento como critério adequado, as APM apressem indevidamente a execução e entrega de uma ação ou programa prestigiando a celeridade em detrimento do planejamento e a qualidade do objeto ou serviço, com receio de sanções pelo Controle Externo, em nítido prejuízo ao interesse público e à política pública autorizada por lei.

6. Benefícios Fiscais

6.1 A auditoria, quanto à forma de concessão de benefícios fiscais, faz apontamentos importantes. Afirma, em primeiro lugar, que a internalização de benefícios fiscais aprovados pelo CONFAZ não pode ocorrer por meio de aprovação tácita do Parlamento paulista, como prevê o artigo 23, § 2º da Lei estadual nº 17.293,36 de 15/10/2020, por contrastar o dispositivo com a estrita reserva legal de que trata o artigo 150, § 6º da Constituição Federal.

Afirma-se que a cláusula “lei específica” do dispositivo constitucional mencionado exige a edição de lei formal que trate especificamente do incentivo. Por isso, a autorização legislativa da lei paulista deveria ter sua eficácia afastada por esta A. Corte de Contas na apreciação de atos do Governo, considerando a permissão traduzida pela Súmula 348 do Supremo Tribunal Federal. Embora bem fundamentada, com a devida



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

vênia, a aludida opinião não se sustenta, cabendo salientar que a discussão transborda da antiga querela sobre concessão de benefícios fiscais por decreto.

A legislação paulista impugnada prevê que o benefício fiscal aprovado pelo CONFAZ, nos termos do artigo 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal e artigo 2º da Lei Complementar nº 24/75, será internalizado por Decreto, cuja validade fica condicionada à manifestação da Assembleia Legislativa, que poderá deliberar especificamente sobre a questão. Em não o fazendo, a norma aprovada pelo legislativo paulista estabelece que, atendidos os parâmetros aplicáveis da Lei de Responsabilidade Fiscal e a prévia aprovação do gasto respectivo na lei orçamentária, o Executivo fica autorizado a implementar o benefício, conferindo, assim, validade ao ato. Foi o caso, em 2024, do Decreto nº 68.246/2023.

Primeiramente, com a devida vênia, a PFE entende que a censura feita pela Diretoria das Contas do Governador, aos termos do artigo 23 da Lei nº 17.293, atinentes ao mesmo termo de concessão de benefícios tributários, não procede, prevista na redação originária do voto do Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli está correta e não merecia os reparos efetuados ao longo dos debates, que não estão alinhados com o cenário processual e constitucional que recai sobre a constitucionalidade do artigo 23 da Lei Estadual 17.293 de 15 de outubro de 2020.

Esta PFE, desde as contas do exercício de 2020, tem sustentado solitariamente que o C. Supremo Tribunal Federal, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF - nº 198, dotada de efeito erga omnes e vinculante a toda Administração Pública, referenciada no voto do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.394.084 destacado pela D. ATJ, segmento jurídico, retomou sua posição histórica e permitiu a internalização de convênio firmado no âmbito do CONFAZ exclusivamente por meio de decreto. Eis a ementa do julgado:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL.



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

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

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

12. As normas impugnadas mostram-se afinadas à imposição da al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição brasileira, em cujo dispositivo se afirma a necessidade insuperável de “deliberação dos Estados e do Distrito Federal” para concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais de ICMS, não se havendo cogitar de consenso sem a concordância de todos os participantes da negociação.

Na mesma sequência lógico-jurídica expõe Ives Gandra Martins:

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

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

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

Não bastasse isso, é preciso se atentar que a Federação Das Indústrias Do Estado De São Paulo – FIESP ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2250266-75.2020.8.26.0000, questionando o procedimento de concessão de benefícios fiscais pelo Estado de São Paulo. Nesta ação de controle concentrado de constitucionalidade, cuja decisão é dotada de efeitos erga omnes e vinculante a toda



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

administração pública, as razões de decidir expressamente reconheceram a constitucionalidade do artigo 23 da Lei Estadual n.º 17.293 de 15 de outubro de 2020.

Nesta ação, a autora alegou que a lei questionada estabelece delegação de competência tributária ao Poder Executivo em matéria reservada a lei específica, em linha com a visão sustentada por esta E. Corte. O pleno do TJSP, ao reconhecer que o artigo 150, §6º, da Constituição Federal exija lei específica e que trate exclusivamente do assunto (legalidade estrita), aduziu que “o próprio texto constitucional que cria a obrigatoriedade de tratamento da matéria em lei específica traz uma ressalva”, prevista no art. 155, §2º, XII, “g”, da Constituição Federal, regulada e harmonizada com o art. 5º da Lei Estadual n. 6.374/89. Assim, “Conclui-se, portanto, que as isenções, incentivos e benefícios ligados ao ICMS serão concedidos e revogados por meio de deliberação dos Estados e do Distrito Federal”. Em seguida, prossegue o voto condutor do arresto com a seguinte perspectiva que pela sua clareza meridiana, merece ser reproduzida na expectativa de aclarar o acerto do trecho suprimido do voto do Conselheiro Valdenir A. Polizeli:

No Estado de São Paulo, os benefícios fiscais ligados ao ICMS autorizados pelo CONFAZ têm sido instituídos por decretos estaduais, que podem exigir para sua implementação ratificação pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, expressa ou tácita (pela ausência de apreciação da matéria em até 15 dias contados da publicação do decreto instituidor), conforme se verifica, e.g., do texto do Decreto n. 65.571, de 16 de março de 2021:

A título de esclarecimento, assim dispõe o artigo 23 da Lei n. 17.293, de 15 de outubro de 2020:

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

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

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

Essa lei é recente e consolida o entendimento de que, no Estado de São Paulo, é de praxe, após a aprovação do benefício fiscal ligado ao ICMS pelo Confaz, editar um decreto instituidor, que será submetido à Assembleia Legislativa (ALESP), que, por



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

sua vez, poderá deliberar sobre o benefício ou, simplesmente, manter-se inerte, a partir do que o Chefe do Executivo poderá implementá-lo, adotando os procedimentos de apuração, cobrança e outros que se fizerem necessários.

Saliente-se que inexistente decisão com força vinculante que afaste a validade desse procedimento.

Assim, a autorização ao Chefe do Poder Executivo para a renovação de benefícios fiscais e financeiros fiscais ligados ao ICMS e definidos no Convênio CONFAZ n. 42/16, bem como para a sua revogação, estabelecida nos dispositivos legais ora impugnados, tendo em vista que a matéria é submetida à ALESP, não ofende o princípio da legalidade nem o da legalidade estrita.

A uma, porque a incorporação à legislação tributária estadual do Convênio CONFAZ em questão foi objeto de análise pela Assembleia Legislativa, que editou a lei ora impugnada, estabelecendo os parâmetros para a aplicação do referido convênio.

A duas, porque o mencionado artigo 23 da própria lei questionada cria mecanismo mediante o qual a ALESP tem a oportunidade de deliberar a respeito de benefícios concedidos ou revogados mediante decreto.

(...)

Entendo, portanto, que os dispositivos legais impugnados, assim como os decretos que os regulamentam, não violam os princípios e dispositivos constitucionais invocados pela autora. (...) improcedente a ação.

A decisão do TJSP foi desafiada pelo Recurso Extraordinário nº 1.394.084, relatado pelo Ministro Alexandre de Moraes, que negou seguimento ao recurso ordinário por considerar que as razões recursais não seriam suficientes para afastar o decido no juízo recorrido. Para o Ministro Alexandre de Moraes:

“Verifica-se, desse modo, a inexistência de qualquer inconstitucionalidade no art. 22, I e II, e § 1º, da Lei 17.293/2020 do Estado de São Paulo, pois: i) a Lei Complementar 24/75, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme jurisprudência desta SUPREMA CORTE, autoriza a edição de Decreto do Poder Executivo para ratificar os benefícios fiscais autorizados pelo CONFAZ no âmbito dos Estados e do Distrito Federal; ii) o Convênio 42/2016 autorizou a concessão de benefícios fiscais referentes ao ICMS, cuja renovação e redução são objeto dos dispositivos legais ora impugnados; e iii) o artigo 22 da Lei 17.293/2020 do Estado de São Paulo expressamente reconhece a internalização do referido Convênio à legislação estadual, autorizando que tais benefícios fiscais sejam renovados ou reduzidos por meio de Decreto do Poder Executivo local a ser submetido à apreciação do Poder Legislativo nos termos do artigo 23 da referida Lei.

Desse modo, não há que se falar em violação ao princípio da legalidade ou da legalidade estrita por suposta delegação de competência tributária ao Poder Executivo, pois, conforme se verifica no julgamento da ADPF 198, esta SUPREMA CORTE já reconheceu a regularidade da internalização dos Convênios CONFAZ por meio de Decreto dos Estados e do Distrito Federal na forma do art. 4º da Lei Complementar 24/75.”



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

Neste contexto, o artigo 23, § 2º, da Lei paulista nº 17.293/2020 encontra-se em vigor, não tendo sido objeto de questionamentos em sede de controle concentrado de constitucionalidade. O decreto que veicula o benefício, de qualquer forma, é válido, como manifestou o C. STF pela ADPF 198 e o TJSP na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2250266-75.2020.8.26.0000, transitada em julgado em razão da decisão extintiva do Recurso Extraordinário nº 1.394.084.

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

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

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



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

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

Portanto, reiteramos posição defendida desde a apreciação das contas do exercício de 2020, agora, na companhia da D. ATJ (que nas contas do exercício anterior já havia opinado pela constitucionalidade da incorporação de benefícios fiscais por meio de Decreto) e D. SDG, para reiterar o acerto do trecho suprimido do voto do Conselheiro Valdenir Polizeli para considerar que “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”.

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

Inicialmente cabe o registro da Z. DCG de que no exercício de 2024 procedeu-se a revisão abrangente promovida pelo Governo do Estado de São Paulo no âmbito do programa "São Paulo na Direção Certa", instaurado pelo Decreto nº 68.538, de 22/05/2024 que, a partir de notícias veiculadas na mídia, gerou a reavaliação de 263 benefícios fiscais ao longo do ano de 2024, o que teria implicado, em uma redução de R\$ 10,3 bilhões na renúncia fiscal, o equivalente a aproximadamente 15% da estimativa de renúncia de ICMS.



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

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

Portanto, como regra, os benefícios fiscais dirigem-se indistintamente a mercados ou a situações que, por alguma razão, são avaliados merecedores de incentivos. Entre tais razões, costumam-se destacar a preservação de atividade, conjuntural ou estruturalmente, ameaçada ou ainda o aumento do mercado via baixa de preços. A diversidade de situações envolvendo desonerações tributárias e as dificuldades envolvidas na quantificação de renúncia e na avaliação de resultados são admitidas pela Fiscalização,³¹ sendo, na prática uma consideração de consenso.

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

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

Não se pode olvidar, ainda, que há incentivos fiscais de longa data cujo objetivo constituía uma salvaguarda ao parque industrial, isto é, criados para estimular investimentos privados no Estado concedente, sendo este o caso mais frequente da



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

acirrada e gigantesca guerra fiscal que acabou por deteriorar definitivamente o tecido normativo do ICMS. A Lei Complementar nº 160, de 7/8/2017, tentou mitigar os efeitos negativos da guerra fiscal, ao estabelecer procedimentos para convalidação de benefícios fiscais concedidos sem convênio CONFAZ e, portanto, inconstitucionais.

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

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

Sob outra perspectiva, a apuração do gasto tributário de benefícios nas modalidades de isenção e redução de base de cálculo envolve o processamento de um grande volume de dados de documentos fiscais eletrônicos, o que, pela complexidade, justifica a não disponibilidade imediata da informação.

Ademais, sob a ótica jurídica, com a devida vênia, cabe à Administração Tributária avaliar a metodologia consentânea e coerente com a legislação tributária para apurar as externalidades, os efeitos de determinado incentivo fiscal. Não se pode olvidar que a imposição pelo órgão controlador de determinada sujeição à Administração



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

Tributária, além de vilipendiar a reserva de competência administração, poderá render custos de transação ou fiscalização superiores às vantagens almejadas pelo incremento da transparência e da mensuração do benefício auferido pelos contribuintes no meio da cadeia.

Essas considerações mostram que a sistematização de benefícios e a estruturação de metodologia para aferição e avaliação teve enorme progresso, como é o caso da criação da criação e funcionamento da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários (CABT) e na formalização de rotinas administrativas por meio de resoluções da Secretaria da Fazenda e Planejamento. Com isso, assim como tantas outras medidas para a incremento da transparência e do controle social da renúncia fiscal, as medidas para concessão de benefícios fiscais podem ser objeto de constante aperfeiçoamento e, por isso, alçadas ao campo das recomendações.

6.3 No que se refere à aplicação do art. 14 da LRF, a Z. DCG deixou de considerar que o “caput” da disposição estabelece como medida de compensação o atendimento de pelo menos uma das seguintes condições previstas no inciso I ou II, e não apenas o inciso II como quer fazer crer a instrução. Ademais, tal como nos manifestamos na apreciação das contas de 2023, a não concessão de um benefício autorizado tem o efeito de aumento da receita. Assim, a compensação por aumento de alíquota, base de cálculo, majoração de tributos ou instituição de novos converte-se em uma segunda compensação que, à primeira vista, não é objeto do artigo 14, II, da LRF. A equação estabelecida pela norma em comento se inverteria: a não implementação de um benefício traria aumento de receita, ao qual, como pretende a D. DCG, deve ser somado outro, como consequência da medida compensatória de aumentos da tributação corrente. Tal exegese resultaria em dupla compensação, o que não é razoável em matéria de implementação de política tributária, sobretudo se considerados os benefícios de que se trata, de pouca repercussão econômica e financeira.



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

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

Do ponto de vista mais amplo, o sigilo como impedimento à transmissão de dados é situação ultrapassada, tendo sido superada alguma dificuldade verificada em exercícios anteriores. De qualquer forma, o sigilo não foi impedimento, no presente exercício, ao devido exercício do dever desta E Corte de proceder à análise de mérito dos benefícios fiscais, creditando-se os resultados parciais, antes, à complexidade da matéria, do que à simples falta de dados.

Sem embargo de eventuais aperfeiçoamentos que se façam necessários, inclusive para absorver as alterações da promovidas pela Lei Complementar 214/2025, cuja eficácia plena será apenas em 2029, as normas para processamento administrativo para concessão de benefícios e metodologias de apuração e avaliação empregadas encontram-se firmadas e têm produzido bons resultados e devem continuar gerar avanços na transparência e na efetividade da política de incentivo tributário necessária ao desenvolvimento econômico do Estado de São Paulo.

6.4. Por derradeiro, a título de observação, a Z. DCG endereça críticas à atuação da Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais (ABF), no âmbito da SFP, que não tem aplicado técnicas de auditoria capazes de conferir independência e profundidade às suas avaliações, limitando-se à verificação documental e processual. Conquanto a expressão tenha sido incorporada na própria Resolução SFP nº 78/2022, a propósito do tema, esta PFE tem verificado certa incompreensão entre os conceitos de controle interno, como desdobramento do dever de fiscalização e correção inerentes aos atos administrativos do superior ao subordinado, típica das relações presididas pelo Poder Hierárquico e o Sistema de Controle Interno, versado no controle de resultados mais



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

amplo, previsto no art. 74 da Constituição da República.

Assim, afirmações que impliquem na necessidade de um controle interno pulverizado nos órgãos da Administração Direta Estadual³³ não estão aderentes à Lei Complementar Estadual 1.419/2024 que, em seu art. 8º, definiu que o sistema de controle interno do Poder Executivo, previsto no artigo 32 da Constituição Estadual, corresponde às atividades de Auditoria Interna Governamental, sendo que, consoante disposto no parágrafo 2º do art. 8º da mesma lei, o sistema de controle interno é composto pela Controladoria Geral do Estado, como órgão central. As auditorias internas serão voltadas para a Administração Pública indireta, como unidades setoriais.

Com efeito, como reconhecido pela própria regulamentação, é importante registrar, a despeito da terminologia empregada, que o art. 3, II, da Resolução SFP nº 78/2022, delimita a atribuição da ABF para “prestar apoio aos trabalhos de controle interno realizados pela Controladoria Geral do Estado, no que concerne à atuação da Secretaria da Fazenda e Planejamento nos processos de concessão de benefícios fiscais”, sendo que a Resolução, ainda prestigia modelo cooperativo ao definir que apoio será detalhado em Resolução Conjunta a ser firmada entre o Secretário da Fazenda e Planejamento e o Controlador Geral do Estado³⁴.

³³ Nesse sentido, com a devida vênia, verificamos que os art. 67e 68 da Instrução 01/2024 desta E. Corte de Contas não acompanharam a evolução legislativa do tema no que pertine à organização do Sistema de Controle Interno Estadual trazido pelo art. 8º, §2º, da Lei Complementar Estadual 1.419/2024.

³⁴ **Artigo 3º** - Cabe à Assistência Técnica de Controle de Benefícios Fiscais, por intermédio da Controladoria:

(...)

II - prestar apoio aos trabalhos de controle interno realizados pela Controladoria Geral do Estado, no que concerne à atuação da Secretaria da Fazenda e Planejamento nos processos de concessão de benefícios fiscais;

(...)

Parágrafo único - O apoio de que trata o inciso II dar-se-á nos termos da Resolução Conjunta a ser firmada entre o Secretário da Fazenda e Planejamento e o Controlador Geral do Estado, nos termos do parágrafo único do artigo 4º, do Decreto nº 66.850, de 15 de junho de 2022.



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

Portanto, a recomendação proposta deve ser lida com parcimônia, diante das possíveis limitações inerentes à atividade de auditoria que podem ser desenvolvidas por órgãos diversos da Controladoria Geral do Estado no âmbito da Administração Direta Estadual.

7. SPPREV

7.1. O Regime Próprio de Previdência Social do Estado (RPPS) e o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) foi, mais uma vez, objeto de extenso estudo da Z DCG. Fundamentalmente, as conclusões são de que o RPPS necessita de plano de amortização de que trata o artigo 55 da Portaria MTPS, considerados os crescentes resultados previdenciários negativos, inclusive no último exercício, e o déficit atuarial que índia crescimento do resultado negativo até 2049. Além disso, há indicação de que o GESP não editou lei que possibilita a incidência de contribuição previdenciária de 11% sobre valores inferiores ao teto previdenciário do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) sobre os vencimentos de militares, frustrando diminuição do déficit projetado para o SPSM.

O primeiro problema foi justificado pela autarquia, afirmando que foi contratada em 2025 consultoria que fornecerá as informações necessárias à solução do relevante problema de déficit previdenciário.³⁵ Como afirmado em auditoria, o artigo 55 da Portaria MTPS antes mencionada, prevê as formas para equacionar o déficit atuarial:

Equacionamento do déficit atuarial

Art. 55. No caso de a avaliação atuarial apurar deficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento, que poderão consistir em:

I - plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos;

II - segregação da massa;

III - aporte de bens, direitos e ativos, observados os critérios previstos no art. 63; e

IV - adequações das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios, na forma do art. 164.

³⁵ RAC, p. 358



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

Como se vê, a solução do problema não é trivial e necessita de informações suficientes, sobretudo para projeção das diferentes soluções no tempo. Assim, o GESP aguardará a conclusão dos estudos contratados, com a finalidade de equacionar resultados negativos do RPPS e SPSM. Sem tais estudos, é inviável dar solução consistente e sustentável ao problema, que, por ora, vem sendo enfrentado com aportes orçamentários cujos efeitos não chegam a comprometer as finanças do Estado.

Com as medidas tomadas, notadamente de contratação de consultoria especializada direcionada a informar a futura decisão sobre o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, a recomendação proposta pela Z. DCG já se encontra em providências, podendo, assim, ser relevada.

8. Atendimento às recomendações de exercícios anteriores

O parecer prévio das contas de 2023 aprovado aderiu às propostas formuladas pela Z. Diretoria de Contas do Governador, resultando em grande número de recomendações.

Deve-se destacar que parte das recomendações mais relevantes foram atendidas, dentre elas destacam-se as melhorias do Anexo de Metas Fiscais, com o detalhamento da composição da receita, a inclusão do Demonstrativo de Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS e o relativo à Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. Some-se aos avanços o aprimoramento dos Demonstrativos de Estimativa e Compensação das Renúncias de Receitas, incluindo todos os tributos estaduais e todas as modalidades de renúncia elencados na Lei Complementar nº 101/2000. Houve também significativo avanço no plano da transparência, com a divulgação, no Portal da Transparência, do Plano Estadual de Saúde, do Plano Estadual de Educação e do Relatório de Gestão Estadual de Saúde.



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

Foram, ainda, tomadas medidas relevantes para a solução do déficit previdenciário, de maneira a equacioná-lo de forma sustentável, em linha com o que vem recomendando esta E. Cortes de Contas, a demonstrar o permanente engajamento do GESP com as recomendações desta Corte.

No que tange ao atendimento parcial das recomendações e ressalvas constantes no Parecer de 2023, esta Procuradoria da Fazenda do Estado pugna sejam reiteradas as recomendações, eis que constituem objeto de contínuo aperfeiçoamento pelo Estado de São Paulo, cujos complementos e aprimoramentos poderão ser executados, sem qualquer prejuízo, ao longo dos exercícios seguintes, demandando tempo para adaptação administrativa e para que se fruam os resultados almejados, com fundamento no artigo 22 e 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria da Fazenda do Estado de São Paulo junto ao Tribunal de Contas, parcialmente alinhada aos entendimentos anteriores emitidos pelos órgãos preopinantes, propõe a emissão de parecer prévio favorável às Contas do Governador do exercício de 2024, com as recomendações alvitradas.

São Paulo, 21 de maio de 2025.

