



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



**Processo:** TC-005128.989.22-5

**Interessado:** João Doria (até 31/03/2022)  
Rodrigo Garcia (a partir de 01/04/2022)

**Exercício:** 2022

**Assunto:** Contas do Governador do Estado de São Paulo

**Instrução:** DCG-1  
DCG-4

**Relator:** Conselheiro Antonio Roque Citadini

**Senhor Diretor Técnico de Divisão,**

Através dos Despachos (eventos 129 e 142) foi concedido prazo ao Governo do Estado e aos ex-governadores, para que, querendo, apresentassem as considerações e justificativas cabíveis acerca dos apontamentos consignados no relatório final da Diretoria de Contas do Governador (evento 99); e manifestações seguintes do DSF-I (evento 101), da ATJ (evento 113), da SDG (evento 116), da PFE (eventos 119 e 121) e do MPC (evento 125).

As justificativas apresentadas pelo Estado foram juntadas nos eventos 161.1 a 161.8 destes autos e, de imediato, o processo foi encaminhado, em 31/05/2023, a esta diretoria para análise dos documentos apresentados e respectiva manifestação, no que for pertinente à sua atuação (evento 159).

O prazo concedido aos ex-governadores transcorreu sem manifestação.

Dentre as justificativas apresentadas pelo Governo Estadual, foram abordadas questões pertinentes à aplicação de recursos do Fundeb, ao Programa de Ensino Integral (PEI), aplicação em saúde, renúncia de receitas e dívida ativa, o que passamos a nos manifestar:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



## 1. Gestão Estadual da Educação:

### 1.1. Glosa de restos a pagar de 2022 (R\$ 59.283 mil) não quitados até 30/04/2023:

O Governo do Estado manifestou-se informando que, deste montante, a Secretaria da Educação informou a execução de R\$ 47.275 mil até maio/2023, portanto, restando R\$ 12.008 mil a serem executados no segundo semestre do exercício corrente, o que considera sem representatividade.

O montante R\$ 59.283 mil (0,23% dos recursos do Fundeb) não foram quitados até o 1º quadrimestre de 2023, em desatendimento de RESSALVA contida no parecer das contas do exercício de 2021<sup>1</sup>:

**1.3.2.** Deixe de considerar, dentre as despesas de aplicação de recursos do FUNDEB, os valores empenhados mas não pagos até o 1º quadrimestre do exercício seguinte.

Conclusão: entendimento da fiscalização é de que não foram trazidas evidências ou argumentos suficientes para tornar insubsistente ou complementar as opiniões, conclusões e propostas de determinações e recomendações do Relatório de instrução.

### 1.2. Glosa de saldo em conta das APMs de recursos do PDDE Paulista:

Manifestação do Governo do Estado se fez no sentido de que:

Em relação aos repasses às Associações de Pais e Mestres, por meio do **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**, vale realçar (i) o aprimoramento dos procedimentos adotados pela Administração, mediante o início de "revisão normativa, administrativa e operacional do Programa", de modo a aperfeiçoá-lo, bem como (ii) a ultimização das transferências até o mês de setembro do exercício sob exame, a justificar, com a devida vênia, a desconsideração das glosas lançadas pela d. DCG, posteriormente perfilhadas pelo d. MPC. (evento 161.1, p.3).

Aqui, o esclarecimento cabível é de que, a glosa realizada por DCG se fundamenta na não aplicação dos recursos, ou seja, na essência, os recursos do PDDE Paulista vêm sendo transferidos às Associações de Pais e Mestres (APMs) sob sistemática que não garante a efetiva aplicação dos recursos em MDE, no exercício de referência. O objetivo é garantir que recursos computados no mínimo de aplicação em educação tenham, efetivamente, contribuído para a

---

<sup>1</sup> TC-004345.989.21 – evento 169.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



manutenção e desenvolvimento do ensino paulista, independentemente de qual foi o mês de repasse.

Apesar da afirmativa replicada abaixo, a Secretaria da Educação não consegue comprovar que as atividades e serviços mencionados efetivamente ocorreram com os recursos repassados no ano de 2022, afinal, de forma consolidada, havia recursos suficientes em poder das APMs, oriundos de exercícios anteriores, o que provocou sobra de recursos em 2022, e, portanto, não aplicação destes recursos, conforme procedimentos de auditoria realizados:

A Seduc observando as recomendações do E. Tribunal de Contas, no exercício de 2022, cuidou para que 77% dos recursos fossem repassados no mês de junho, visando dar às unidades executoras tempo para planejar previamente a utilização dos recursos no período de recesso escolar (julho). Essa medida conciliou a ausência dos alunos nas unidades escolares, permitindo a realização de intervenções físicas, como por exemplo: limpeza de caixa d'água, dedetização, pintura do ambiente, troca de pisos, reforma de banheiro e outros. (evento 161.2, p. 4).

Esta análise e conclusão a que chegou a fiscalização é também uma percepção da Seduc que afirma estar buscando o implemento de melhorias:

A atual gestão da Pasta acompanha o entendimento do E. Tribunal de Contas de que é urgente a implementação de melhorias nos instrumentos de controle e operacionalização do PDDE Paulista e informa que tem realizado estudos buscando a construção de soluções adequadas para superação das deficiências e dificuldades apontadas no relatório emitido pela SDG. (evento 161.2, p. 6/7).

**Conclusão:** entendimento da fiscalização é de que não foram trazidas evidências ou argumentos suficientes para tornar insubsistente ou complementar as opiniões, conclusões e propostas de determinações e recomendações do Relatório de instrução.

### **1.3. Glosa de inativos custeados pelo Fundeb:**

Manifestação do Governo do Estado fundamentou-se na Lei Complementar estadual nº 1333/2018 para utilização de recursos da parcela excedente ao mínimo de 25% da receita de impostos e transferências, para custeio de inativos; e, na modulação proferida em 2018 que autoriza a redução gradual de recursos do FUNDEB para esta finalidade.

**Conclusão:** entendimento da fiscalização é de que não foram trazidas evidências ou argumentos suficientes para tornar insubsistente ou



complementar as opiniões, conclusões e propostas de determinações e recomendações do Relatório de instrução.

#### **1.4. Programa de Ensino Integral (PEI):**

No que diz respeito aos apontamentos sobre o Programa de Ensino integral – PEI, a nota técnica elaborada pela Assistência Técnica do Coordenador COFI (evento 161.2) ora analisada buscou inicialmente ressaltar os resultados positivos do modelo pedagógico bem como o processo de adesão ao Programa, que, de acordo com a pasta, teria se dado de maneira participativa por diretriz da própria SEDUC. Em relação a superlotação de classes, afirmou que tem “empreendido esforços para atender a demanda interessada” e como ação para evitar o excesso de estudantes nas salas, está “trabalhando na projeção de alunos a serem atendidos no ano letivo subsequente”<sup>2</sup>. Sobre os ambientes utilizados como espaços de aprendizagem (laboratórios, salas multiuso etc.) para atendimento aos alunos como salas de aula, afirmaram que “os espaços mencionados ora utilizados para geração de novas vagas para o atendimento da educação básica de oferta obrigatória, poderão ter sua função restabelecida se, e quando, não forem imprescindíveis ao atendimento da demanda”<sup>3</sup>.

Cumprе esclarecer por parte desta Diretoria de Contas do Governador que o trabalho de auditoria operacional consubstanciado em autos próprios (TC 22989.754.22-6) teve como especial foco a análise da forte expansão ocorrida no PEI desde 2019 e seus efeitos sobre a rede estadual de ensino básico. A fiscalização entendeu por oportuno analisar os diversos aspectos do planejamento dessa expansão e estimativa de seus custos até a pretendida universalização, além de verificar a execução em andamento, por meio de análises sobre a dinâmica de criação de vagas, adaptação de espaços escolares à proposta pedagógica do Programa, disponibilidade de recursos humanos e evolução do perfil socioeconômico do alunado abrangido.

Em relação aos pontos apresentados nesta oportunidade pelo Governo do Estado pode-se constatar que não houve menção a necessidade de adequação do planejamento da expansão através um processo que preveja a distribuição e priorização de novas vagas bem como a quantificação de seus

---

<sup>2</sup> Evento 161.2 p. 14.

<sup>3</sup> Evento 161.2 p. 15.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



custos na transformação de escolas em unidades do PEI; no que tange a falta de políticas de acesso suficientes para inclusão dos alunos que trabalham, fragilidade conhecida do Programa, não foram explicitados compromissos ou produtos claros; em relação a superlotação das salas de aula, a fiscalização apontou uma série histórica com dados de julho de cada ano de 2018 a 2022 que mostraram um aumento consistente na proporção de turmas com superlotação – a média simples informada pelo Governo do Estado de alunos por salas não é capaz para capturar as características regionais da distribuição de vagas escolares – sendo importante que o Governo mantenha-se atento a necessidade de implementar o PEI respeitando as características regionais de distribuição de vagas e os tamanhos das turmas conforme normatização dada pela Resolução SE nº 2/2016; sobre o desmonte de ambientes pedagógicos também não há menção específica a respeito da supressão de laboratórios de ciências e bibliotecas e a necessidade de um debate mais pormenorizado sobre qual a infraestrutura mínima dos prédios escolares para a universalização do PEI.<sup>4</sup>

Assim, as justificativas apresentadas na nota técnica bem como as respostas previamente apresentadas pelas Coordenadorias internas da SEDUC<sup>5</sup> sobre os demais achados e recomendações da fiscalização, conforme já apontado em manifestação da equipe de fiscalização, “(...) trazem esclarecimentos adicionais e indicam boa vontade da Administração em rever pontos do Programa Ensino Integral. Esses indicativos, no entanto, não superam os achados de auditoria levantados no trabalho, tornando oportuna, na opinião da equipe de fiscalização, a manutenção da integralidade das propostas de recomendação.”<sup>6</sup>

Conclusão: não há qualquer informação nova. Conforme já elucidado no âmbito do TC 22754.989.22-6, é oportuna, na opinião da equipe de fiscalização, a manutenção da integralidade das propostas de recomendação.

---

<sup>4</sup> Evento 161.2 p. 14/15.

<sup>5</sup> TC 22754.989.22-6 – Evento 44.1 a 44.9 Respostas da SEDUC Evento 78.2 Manifestação da Equipe de Fiscalização. Evento.

<sup>6</sup> TC 22754.989.22-6 – Fiscalização Operacional sobre a Expansão do Programa de Ensino Integral. Respostas da SEDUC Evento 44.1 a 44.9 e Manifestação da Equipe de Fiscalização. Evento 78.2.



## 2. Gestão Estadual de Saúde

Falando agora sobre o tema Saúde, a manifestação encaminhada pela gestão estadual (especialmente nos eventos 161.1, 161.3, 161.4, 161.5 e 161.8) versou somente sobre os pontos que levaram às glosas e ao percentual de 9,85% de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, utilizando para tanto, argumentos conhecidos e oportunamente avaliados pela fiscalização no âmbito do TC-005400.989.22-4.

Além de não trazer elementos adicionais, identificou-se que a gestão deixou de se defender em pontos prioritários segundo a Lei Complementar nº 141/2012, a saber:

**a) pontos que levaram a qualificação do Fundo de saúde (Fundes) como *pro forma*** - indefinição quanto a lei instituidora do Fundes da Lei Complementar nº 141/2012; funcionamento da unidade orçamentária similar a unidade orçamentária de reserva de contingência; execução orçamentária e financeira não realizada por unidade orçamentária e gestora do Fundes; dependência da SFP na transferência dos recursos [de impostos e transferências] a conta bancária do Fundes (que deveria ser automática), **em que 1,7 bilhão dos recursos considerados para o percentual de aplicação de 12,85% não transitaram na contas bancárias do Fundes em 2022**, e no estabelecimento de cotas financeiras para uso dos recursos Fundes pela SES (sem a autonomia pretendida em lei); uso da conta bancária como conta de passagem para pagamento, sem apropriação de receitas financeiras (acessórias dos impostos e transferências) e sem identificação de credores nos extratos bancários das contas 1300097-7 e 1300077-2; inoperância do Conselho Orientador do Fundes; não elaboração das demonstrações contábeis segregadas do Fundes; e registros de despesas segundo as fontes de recursos inconsistentes, que não permitiram obter o detalhamento dos pagamentos por documento emitido (OB, NP e GR).

**b) pontos relacionados a resultados não alcançados referentes a redução da mortalidade infantil e materna, ampliação do acesso das mulheres às ações de prevenção e detecção precoce do câncer de colo de útero e do câncer de mama, cobertura vacinal preconizada para crianças menores de 2 anos de idade, acesso oportuno de medicamentos em farmácias ambulatoriais, redução do tempo de regulação de urgência/emergência inter-hospitalar, eficiência no uso dos leitos hospitalares (geridos pela administração e por organizações sociais) e emprego de tecnologias de inovação em saúde;**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



c) **falhas e impropriedades na alocação de recursos estaduais nos municípios, merecendo destaque, além da inobservância ao art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, a ausência de garantias de que os programas de repasse “ATENCAO BASICA”, “GLICEMIA”, “RESIDENCIA TERAPEUTICA”, “SISTEMA PRISIONAL”, “AEDES AEGYPTI” e “SARAMPO” observaram a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos exigidos pelo inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, e, considerando a ocorrência de repasses atípicos, não explicados ou justificados pela gestão, a determinados municípios, que tais repasses foram livres de direcionamentos não calcados nos critérios estabelecidos no art. 19 da Lei Complementar nº 141/2012, art. 35 da Lei nº 8.080/90 e art. 54 da Lei Complementar Estadual nº 791/95;**

d) falta de garantias de que o PES 2020-2023 e a Programação Anual de Saúde (PAS) 2022 orientaram a elaboração do PPA 2020-2023, da LDO 2022 e LOA 2022 e que o orçamento estadual de 2022 aplicou os recursos do SUS em 2022 segundo as metas e prioridades estabelecidas na LDO 2022 orientadas e respaldadas pela PAS 2022;

e) falta de garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal lançados no Siafem e disponibilizados pelo Sigeo em 2022, especialmente de que sejam livres de lançamentos e/ou pagamentos indevidos, dada a **inexistência de listas de credores e valor que compõem as despesas sob inscrição genérica (6,9 bilhões de reais).**

f) **uso indevido de CPF não associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal viabilizadas por código de inscrição genérica na Função Saúde em 2022, perfazendo 2,8 bilhões de reais.**

Especificamente sobre o evento 161.4, o argumento de que as despesas glosadas são despesas de saúde não está centrado no motivo da glosa praticada pela DCG. É bom rememorar que **“o fato de determinada despesa integrar as atribuições do SUS conforme estabelece o art. 200 da CF e a Lei nº 8.080, de 1990, não garante, por si só, que possa ser contabilizada no rol das ações e serviços públicos de saúde, para fins de aplicação da LC nº 141/2012”**. Referido entendimento vale para as despesas realizadas sob outras Secretarias, bem como para as entidades da administração indireta vinculadas a SES, de modo a não fragmentar (e comprometer) a direção única consagrada no art. 198, I, da CF/88 c/c art. 9º, II, da Lei 8.080/90. **Em outras palavras, outras Secretarias e as entidades da administração indireta vinculadas a SES devem se submeter a**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



**coordenação da SES no uso dos recursos do Fundes, a ser formalizada em convênio (consoante Lei Complementar nº 204/1978) e, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, às condições da Lei Complementar nº 141/2012, ou seja, as despesas devem:**

a) **ser voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/1990;**

b) **as despesas sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;**

c) **estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde;**

d) **ser financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo de Saúde;**

e) **observar as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080/1990 e dos art. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012.**

Conclusão: a manifestação ofertada pela gestão estadual somente demonstrou a discordância da gestão com as posições da fiscalização que levaram ao percentual de aplicação de 9,85% em ASPS, relativizando as despesas sem responsabilidade específica da SES sob o argumento de consistirem em despesa de saúde, ignorando o disposto no art. 198 da CF e na Lei Complementar nº 141/2012, sem mostras de que conduzirá de forma distinta mesmo após precedente trazido pelo parecer deste TCESP sobre as Contas do Governador de 2021. Para outros pontos críticos (*fundo pro forma*, resultados assistenciais não alcançados, repasse de recursos sem critérios e metodologia, entre outros), silenciou-se. Com efeito, há entendimento da fiscalização de que não foram trazidas evidências ou argumentos suficientes para tornar insubsistente ou complementar algum achado, bem como para alterar valores ou percentuais apurados, em especial a glosa integral, justificada pela ausência de um Fundes estruturado da forma como determina a legislação pertinente e doutrina contábil e pelos desarranjos orçamentários e financeiros impactando na área assistencial.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



### **3. Renúncia de Receitas:**

#### **3.1. Sigilo fiscal**

Neste tema os pontos debatidos se concentraram no retrocesso verificado quanto à forma de compartilhamento de informações por parte da Secretaria da Fazenda e Planejamento, comparativamente ao entendimento vigente quando apreciação das contas do exercício de 2021 (TC-004345.989.21) no que é pertinente ao fornecimento de informação de renúncia fruída por beneficiário.

A afirmação de que esse era o entendimento vigente se baseia tanto na LDO 2023 (Lei nº 17.555 de 20/07/2022), que ressaltou este entendimento anterior da SFP<sup>7</sup>, quanto, durante a fiscalização do exercício de 2021, onde a instrução ocorrida no período de janeiro a maio/2022, recebeu, conteúdos de dados e informações sem proteção por senha, e portanto, sem a alegação de sigilo fiscal. Estes conteúdos eram semelhantes aos solicitados para instrução de 2022 (montante de renúncia fiscal fruída por contribuinte).

Ou seja, pelo menos até julho/2022, data de aprovação da LDO 2023, estava firmado o entendimento, dentre a Secretaria da Fazenda e Planejamento, de que não existia sigilo nestas específicas informações “valor da renúncia, por beneficiário”.

É de suma importância este esclarecimento. O entendimento estava vigente na Secretaria da Fazenda, refletido na LDO/2023 aprovada em julho/2022 e nos documentos e informações que foram enviados à fiscalização deste TCESP para instrução do processo do exercício de 2021. Por consequência, pode-se afirmar que este entendimento restou então por pactuado entre SFP e TCESP. Não se trata de mera interpretação da fiscalização, como se pretende afirmar no trecho “... Em síntese, o TCE manifestou seu entendimento de que a inclusão do inciso IV ao §3º do artigo 198 do CTN excluiu do sigilo fiscal as informações sobre renúncia de receita, razão pela qual não forneceu os contatos dos usuários da informação.” (evento 161.6, p. 3).

---

<sup>7</sup> LDO 2023 – pág. 34: Cabe observar que, com alteração promovida pela Lei Complementar 187/2021, o inciso IV acrescentado ao § 3º do artigo 198 do Código Tributário Nacional passou a excluir da vedação imposta pelo sigilo fiscal a divulgação de informações relativas a renúncia de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, portanto deixou-se de adotar o procedimento antes necessário para a agregação de valores de ICMS no caso de alguns dispositivos e setores.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Em síntese, a equipe de fiscalização da renúncia de receitas, como relatou na instrução, entre outubro e dezembro/2022, foi surpreendida com esta alteração abrupta de entendimento, sem parecer jurídico que justificasse esta retomada da alegação de sigilo em parte das informações solicitadas (parecer da PGE prometido para janeiro, mas somente concluído e enviado em março/2023, porém sem elementos suficientes para uma mudança de opinião<sup>8</sup>). Diante desta situação, em comum acordo com seus superiores, assumiu a posição de não receber as informações da forma como estava proposta: arquivo enviado por e-mail, com senha enviada também por e-mail, portanto, sem a necessária segurança que requer uma informação sigilosa. Além disso, essa relevante mudança dentre o que estava até então pactuado carecia de maiores explicações e manifestações superiores, para que a fiscalização pudesse organizar o rumo dos trabalhos. O bom senso dizia que, diante da retomada de alegação do sigilo, a Secretaria da Fazenda deveria tomar a mesma cautela que adota internamente, para permissão de acesso a informações protegidas por sigilo fiscal.

---

<sup>8</sup> Após leitura do parecer PGE PAT nº 05/2023, continuam sem respostas:

- *Dentre as informações requisitadas nas questões 5 e 7 da Requisição 44/2022, o que é considerado sigiloso?*

- *Que informações sobre a situação econômica/financeira ou natureza e estado dos negócios dos contribuintes, obtidas pela Fazenda Pública em razão do ofício, estariam sendo reveladas?*

O parecer PAT 05/2023 cita diversos documentos ou decisões, todos anteriores à LC 187/2021, portanto, sem muita aplicação para o caso concreto. O documento mais atualizado citado foi no item 29 do Parecer PGE - o Referencial de Controle de Benefícios Tributários do TCU (Referencial de Controle de Benefícios Tributários. 22/11/2022. TCU. Brasília. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-beneficios-tributarios.htm>. Acesso em 21/03/2023) que objetiva orientar e sistematizar as ações de controle e **avaliação dos níveis de maturidade de políticas públicas** implementadas mediante benefícios tributários. Um dos objetivos é aprimorar os processos de formulação, implementação e avaliação da política.

Esta avaliação de maturidade fica inviabilizada diante de uma alegação de sigilo fiscal, por isso, o TCU aponta como solução algum nível de agregação, mas não como uma situação ideal, e sim como uma possibilidade de forma a não inviabilizar a avaliação de maturidade da referida política pública.

Ou seja, trata-se dos casos de exceção, como deve ser o sigilo. A boa prática apontada pelo TCU, neste mesmo documento, e que leva a avaliação de maturidade da política pública a níveis altos, consta do referido estudo (TCU, 2022, p.113) como quesito para estrutura da governança e gestão de benefícios tributários: ... e) Promover a transparência dos benefícios tributários, desde que não comprometa o sigilo fiscal, com a divulgação de informações como: estimativas da renúncia de receita e métodos empregados para o cálculo; beneficiários dos incentivos; possíveis grupos que serão onerados com uma carga tributária maior em virtude de medidas de compensação; cumprimento das contrapartidas pelos beneficiários; resultados alcançados pela política identificados mediante avaliação, com publicidade dos métodos e critérios utilizados; análise do benefício tributário como instrumento de política pública nos relatórios de gestão dos órgãos gestores. (negritos nossos).

O Documento técnico emitido pelo TCU visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas implementadas mediante benefícios tributários, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Por fim, importante repetir que as análises realizadas para instrução das contas do exercício anterior (2021) viabilizaram as manifestações técnicas, a saber:

### **Relatório de Instrução da DCG<sup>9</sup>**

Referida atualização do Código Tributário representou grande contribuição à sociedade e à atuação e cumprimento de importante atribuição constitucional do Controle Externo, que é a fiscalização da renúncia de receitas.

Em requisição enviada pela fiscalização em março/2022, algumas informações antes negadas foram fornecidas. Negativa se deu quanto a valores fruídos por beneficiário, onde a Secretaria justificou e assumiu que não possui este controle, ou seja, não mais justificou a não apresentação sob o argumento de sigilo fiscal<sup>10</sup> e sim pela limitação de recursos e ausência de rotinas e sistemas de controle suficientes a suprir tal demanda:

“Os relatórios produzidos estão estruturados para atender as exigências orçamentárias, porém não há um sistema específico para sua geração, de forma automatizada. Pela complexidade dos levantamentos e pela limitação de recursos disponíveis, foram implantadas rotinas para quantificação com periodicidade anual para as dimensões mencionadas, com exceção do levantamento por contribuinte.”

### **Manifestação do DSF-I<sup>11</sup>**

Com a inclusão do inciso IV ao §3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, portanto, sem mais o argumento de sigilo fiscal, a administração reconheceu que, dentre os controles e sistemas disponíveis, **não há gerência capaz de informar a renúncia em que incorre cada contribuinte beneficiário**, portanto, a fiscalização continua com limitações para a avaliação da efetividade desta política pública. (negrito e grifo nosso).

### **Manifestação da ATJ – Chefia <sup>12</sup>**

No tópico atinente aos benefícios fiscais concedidos, a novidade fica por conta da curiosa artimanha agora empregada pelo Estado para não apresentar informações a esta Corte sobre os **valores fruídos por beneficiário**, aliás, bem menos elaborada do que o uso do argumento de “sigilo fiscal”, defendido com afinco em exercícios pretéritos. Ao contrário, é bastante simplista, resumindo-se à alegação de que: (negrito e grifo nosso)

<sup>9</sup> TC-004345.989.21, evento 59.3

<sup>10</sup> Requisição de Documentos e Informações DCG-1 nº 12/2022, item 7.

<sup>11</sup> 11 TC-004345.989.21- Parecer Prévio Contas Anuais do Governador 2021 – Evento 61.

<sup>12</sup> TC-004345.989.21- Parecer Prévio Contas Anuais do Governador 2021 – Evento 73.5.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



*Os relatórios produzidos estão estruturados para atender as exigências orçamentárias, porém não há um sistema específico para sua geração, de forma automatizada. Pela complexidade dos levantamentos e pela limitação de recursos disponíveis, foram implantadas rotinas para quantificação com periodicidade anual para as dimensões mencionadas, **com exceção do levantamento por contribuinte.** (grifei)*

Faltam-me palavras para expressar o que realmente penso sobre a conduta do Governo de São Paulo, mas, quanto à única ressalva consignada em suas justificativas, me vem à mente o vocábulo “conveniência”, obviamente, para a Administração. **Primeiro** porque, diferentemente da tese de “sigilo fiscal”, passível de contra-argumentação, a arguição de inexistência de um sistema que permita extrair as informações solicitadas é mais difícil de ser refutada, já que demanda provas, ou ao menos indícios, de haver, sim, ferramentas para levantamento dos dados omitidos. **Segundo**, porque a falta da citada informação constitui sério empecilho ao pleno exercício do controle externo.

### **Manifestação SDG<sup>13</sup>**

Na análise empreendida no exercício em exame, a DCG verificou que apesar de **solvida a questão da negativa de informações sob a alegação de sigilo fiscal** - mesmo porque, **em 2021, foi incluído o inciso IV ao § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, que estabelece não ser vedada a divulgação de informações relativas, “ipsis litteris”, a “incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”** - persistiram limitações à fiscalização de regularidade da renúncia de receitas, já que a Administração admitiu não dispor de controle capaz de informar a renúncia em que incorre cada contribuinte beneficiário. (negrito e grifo nosso).

### **Manifestação do Ministério Público de Contas<sup>14</sup>**

É importante rememorar que, desde o momento em que o Tribunal passou a analisar a temática de renúncia de receitas no escopo das Contas do Governador, uma limitação recorrente aos trabalhos de fiscalização era a alegação da Administração Estadual de que as informações sobre a matéria estariam resguardadas pelo sigilo fiscal do **artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN)**.

Entretanto, conforme defendido à exaustão por este Ministério Público nos exercícios anteriores, **em nenhum momento o Tribunal almejou ter acesso a dados sigilosos**, visto que **as informações de renúncias de receitas não se enquadram no sigilo imposto pelo citado artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN)**, pois não

<sup>13</sup> TC-004345.989.21- Parecer Prévio Contas Anuais do Governador 2021 – Evento 76.1.

<sup>14</sup> TC-004345.989.21- Parecer Prévio Contas Anuais do Governador 2021 – Evento 94.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



expõem a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos de tributos, nem a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.

...

Pondo fim de vez a essa celeuma, a Lei Complementar nº 187/2021 acrescentou o inciso IV ao § 3º do artigo 198 do CTN reconhecendo expressamente que “não é vedada a divulgação de informações relativas a [...] incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica”. Com isso, parte das informações que eram negadas, foram finalmente fornecidas pelo Estado após requisição realizada pela Fiscalização em março de 2022. **Cabe ressaltar, todavia, que os valores fruídos por beneficiários ainda não foram compartilhados com a Fiscalização, agora sob a justificativa de limitação de recursos, rotinas e sistemas de controle.**

A situação causa espécie. Afinal, **como conceber que o Estado com maior arrecadação do país não disponha de sistema com funcionalidade que permita a extração automatizada de dados dos beneficiários de renúncias?** Trata-se de **sério empecilho à atuação do controle externo em matéria de elevada relevância no contexto das contas de governo, já que se trata de bilhões de reais em recursos** que anualmente deixam de ingressar no Tesouro para o custeio de programas governamentais. (negrito e grifo nosso).

**Parecer Prévio – Contas Anuais do Governador – Exercício**

**2021<sup>15</sup>**

**1.2.6.** Adote controles suficientes para gestão dos benefícios fiscais concedidos, **de modo a identificar os valores renunciados e os contribuintes beneficiados pela medida.** (negrito e grifo nosso).

Portanto, o entendimento que restou vigente é de que a informação solicitada pela fiscalização, se referente a “**incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica**” não estaria enquadrada como de sigilo fiscal, representando uma exceção ao caput do art. 198 do CTN.

Complementa-se ainda que as informações solicitadas nada revelam ou permitem conhecer quanto à situação econômica ou financeira do contribuinte, ou a natureza ou estado de seus negócios, visto que, até então a SFP não apresentou caso concreto de identificação de informação sigilosa (situação econômica ou financeira ou natureza e estado de seus negócios) a partir dos dados e informações disponibilizados ao TCESP.

**A informação que se requisita é quanto ao volume de recursos públicos confiados a particulares, pessoas jurídicas, na forma de redução**

<sup>15</sup> TC-004345.989.21- Parecer Prévio Contas Anuais do Governador 2021 – Evento 169.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



**de sua carga tributária que, ao final, significa tratamento diferenciado, aumento de recursos em poder do particular e receita perdida para os cofres públicos.**

Como visto, referidas informações, conforme opinião formada ao longo de decisões pretéritas emitidas na apreciação das contas do governador de 2017 a 2021, não estão abrangidas no conceito de sigilo fiscal imposto pelo caput do art. 198 do Código Tributário Nacional, pois não revelam, ainda que indiretamente, a situação econômica ou financeira dos contribuintes e não contém informação sobre a natureza ou estado de seus negócios ou atividades, **além disso**, a partir de dezembro/2021, estão enquadradas na exceção do inciso IV, §3º, com a alteração da LC nº 187 de 16/12/2021<sup>16</sup>.

**A percepção é de que a informação requisitada (renúncia fruída por contribuinte) não tem potencial de revelar a “... situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades” (CTN, art. 198), considerando que é similar à identificação dos credores nos gastos orçamentários. É o princípio da supremacia do interesse público.**

Esse é o entendimento firmado pela fiscalização desde o início dos trabalhos em 2017 e, desde então, a administração tributária ainda não apresentou um exemplo concreto que indique o contrário. Este entendimento foi reforçado pela inclusão do inciso IV ao §3º do art. 198 do CTN. Além disso, recentemente, esta interpretação vem sendo também reforçada por publicações da Nota recomendatória da ATRICON nº 01/2023<sup>17</sup> que incentiva os Tribunais de Contas a fiscalizarem a disponibilização de informações sobre gastos tributários nos sítios institucionais dos Poderes Executivos, inclusive o beneficiário e o valor renunciado; e Portaria da Receita Federal do Brasil RFB nº

<sup>16</sup> **Art. 198.** Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

...

**§ 3º** Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

III - parcelamento ou moratória; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

<sup>17</sup> Disponível em <https://atrimon.org.br/notas-recomendatoria/>. Acesso em 23/05/2023.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



319 de 11/05/2023<sup>18</sup> que dispõe sobre a transparência ativa de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, prevista no inciso IV do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

O princípio da supremacia do interesse público também explica a transparência que é dada à remuneração e aos bens<sup>19</sup> de servidores públicos. Apesar de não ser análogo à renúncia fiscal, esta situação expõe totalmente a situação econômica ou financeira do servidor, além de dados pessoais, porém, o interesse público prevalece.

Após todas estas ponderações e reflexões, nos trabalhos de fiscalização do exercício de 2022, a fiscalização documentou a limitação imposta, ponderando as fragilidades e impedimentos técnicos que adviriam de eventual decisão de receber as informações requisitadas sob a forma proposta: transferência de sigilo, através de arquivo PDF protegido por senha, possivelmente com milhares de linhas, através de e-mail, e de forma pessoal, ou seja, somente para os CPFs indicados.

Explicamos: A retomada do tratamento da informação requisitada<sup>20</sup> como sigilosa, de forma repentina, como se deu em 2022, não permitiu estruturação oportuna para aceite desta informação com segurança, de modo a replicar a estrutura adotada pela SFP no manuseio desta. O enquadramento da informação pertinente à renúncia fruída por beneficiário como sigilosa possui diversas implicações, internas e externas, além de excluir a possibilidade do controle social sobre este recurso público, ou seja, o aceite, pela fiscalização, desta informação sob condição sigilosa impactaria, a fiscalização do exercício 2022, em:

- ✓ restrição das análises e do tratamento dos dados por equipe de tecnologia,
- ✓ restrição no tratamento dos dados pela equipe responsável pela fiscalização (que por vezes pode ser formada por um

<sup>18</sup> Disponível em <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=130676>. Acesso em 17/05/2023.

<sup>19</sup> Lei nº 8730 de 10/11/1993. Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências

<sup>20</sup> Renúncia fruída por beneficiário



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



- único agente) impossibilitando a troca de conhecimentos entre equipes de auditores e entre especialistas da área,
- ✓ restrição ao conteúdo do relatório de fiscalização que não poderia conter todas as análises e conclusões, visto que, em época oportuna, é disponibilizado no portal institucional e,
  - ✓ por fim e de grande impacto na apreciação das contas, restrição das informações que podem ser repassadas da equipe de fiscalização às equipes de instâncias superiores do TCESP, PFE e do MPC.

Diante de tantas restrições, a hipótese de que as receitas públicas renunciadas e as pessoas jurídicas beneficiadas são informações sigilosas, impõe o gerenciamento responsável e seguro de centenas de senhas, e não de senha, enviada por e-mail, através da rede de internet, sem proteção na origem e no destino, como foi proposto pela Secretaria da Fazenda e Planejamento. É preciso garantir segurança de *software* e *hardware*, em ambiente físico e tecnológico apropriado, de forma documentada mediante registros de acesso, consultas e alterações (*log*), tanto para quem envia quanto para os diversos receptores (usuários) destes dados potencialmente sigilosos, além de formas de rastrear eventuais vazamentos da informação.

Destacamos ainda, que a alteração do referido inciso IV foi incluída juntamente a itens cuja divulgação acontece e não é questionada pela Administração Pública, como os montantes inscritos em Dívida Ativa. Referidos dados são regularmente enviados a este Tribunal e a autorização legal reside no mesmo artigo e parágrafo do CTN (art. 198, §3<sup>o21</sup>).

Por fim, a fiscalização espera ter demonstrado que, a mudança de entendimento, por parte da Fazenda, de informação repassada sem sigilo em 2021, para informação sigilosa em 2022, tem implicações diversas, como relatado.

---

<sup>21</sup> § 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

I – representações fiscais para fins penais; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001)

III - parcelamento ou moratória; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 187, de 2021)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica. (Incluído pela Lei Complementar nº 187, de 2021)





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



O objetivo desta fiscalização é o **aperfeiçoamento da gestão e transparência** da renúncia de receitas. Objetivo inviabilizado mediante o recebimento de informações na condição de transferência de sigilo. E, lembre-se, estamos falando da informação quanto ao valor fruído por contribuinte, ou seja, de recurso público que a administração pública disponibiliza a particular, na forma de gasto tributário e, cujo sigilo é exceção ao artigo 198 do CTN, conforme alteração, expressamente ocorrida em 2021.

Em que pese este entendimento de exceção ao artigo 198 do CTN, nesta oportunidade (evento 161.6, p.5), a manifestação apresentada pela SFP menciona que “parte da informação solicitada pelas equipes técnicas dessa E. Corte de Contas pode revelar a situação econômico-financeira dos beneficiários das renúncias de receitas...”, mas não exemplifica ou comprova um caso concreto. Das informações requisitadas pela fiscalização, a única que restou pendente de acesso livre e sem proteção por senha, foi a referente ao montante de renúncia fruída por beneficiário. Quanto a esta específica informação requisitada, não há evidências de que revele a situação econômica e financeira ou dos negócios do contribuinte. De novo, o que se requer é o quanto de imposto, cada contribuinte deixou de pagar, em razão de benefícios fiscais concedidos. O parecer PGE não abordou este específico item, o que é chave para o impasse formado.

Explicação apresentada pela Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) nesta oportunidade foi de que<sup>22</sup> “... o ICMS representa a quase totalidade da renúncia de receitas e que, pela sua natureza, tal imposto corresponde a uma fração do preço da mercadoria transacionada, a informação sobre o montante do benefício tributário de um contribuinte permitiria inferir a sua receita de vendas do produto beneficiado, com potencial para expor a sua situação econômico-financeira e violando, assim, o caput do artigo 198 do CTN”. Ora, este cálculo reverso, se possível (não há, nos autos, comprovação ou exemplo concreto e verificável), revelaria um possível faturamento da empresa, especificamente do produto que possui benefício fiscal? Nesta situação, como afirmar que se trata do faturamento total? A apuração do ICMS tem toda uma sistemática de débitos (pela saída da mercadoria) e créditos (pela entrada), que, s.m.j, inviabiliza chegar, com segurança, ao faturamento da empresa e à sua situação econômico-financeira partindo, única e exclusivamente, do valor do imposto que a empresa deixou de pagar.

---

<sup>22</sup> Evento 161.6, p.5



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Ademais, como isso revelaria a situação econômico-financeira ou o estado de seus negócios e atividades? S.M.J, isso dependeria ainda de toda uma inferência de investimentos, custos, despesas, ciclo operacional, vida útil do imobilizado, dívidas e outros passivos, área de atuação regional, planos de expansão e outros aspectos não disponibilizados.

Assim, não restou comprovado que informações sobre a situação econômica/financeira ou natureza e estado dos negócios dos contribuintes, obtidas pela Fazenda Pública em razão do ofício, estariam sendo reveladas a partir da divulgação de benefício fiscal fruído. E mais que isso, se revelado o faturamento da empresa, até que ponto o direito da empresa de resguardar esta informação se sobrepõe ao direito coletivo de conhecer o montante de receitas públicas renunciadas e as pessoas jurídicas beneficiadas por tal tratamento diferenciado e privilegiado, e, na sequência, qual o retorno socioeconômico daí advindo?

**Negar a identificação do contribuinte beneficiário de um gasto tributário, é o mesmo que assumir que um credor do gasto orçamentário não precisa ser identificado.**

Além disso, fica sem sentido afirmar que a alteração ocorrida em 2021 no artigo 198 do CTN não representa uma exceção ao sigilo fiscal. Se não permite divulgar o valor renunciado em favor do CNPJ lá mencionado, a que outra exceção estaria se referindo? Que informação antes da alteração não poderia ser fornecida e, após a alteração está permitida?

Por fim, espera-se estar esclarecida a limitação imposta. A fiscalização ficou impossibilitada de receber, em resposta à requisição, informação de fruição de renúncia, por beneficiário, na condição de transferência de sigilo, que pressupõe uma estrutura prévia de segurança. Além disso, isso significaria contrariar todas as opiniões e pareceres já emitidos quanto à condição de sigilo ou não dentre a informação requisitada. As apreciações das contas do governador, desde 2017, vêm firmando o entendimento de que não cabe a alegação de sigilo em informação que revele o montante de renúncias fiscais fruídas por beneficiários. O contrário, seria o mesmo que exigir a não identificação do credor nos gastos orçamentários.

Por fim, a administração explica a sua posição:

É importante reafirmar que a interpretação da Administração, respaldada pelo Parecer da PGE, não é pela recusa em fornecer qualquer informação aos órgãos de controle, mas pela proteção das informações potencialmente resguardadas pelo sigilo fiscal. (evento 161.6, p. 5)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



Esclarecemos que entendemos a posição e a imputamos como louvável. A reflexão, porém, é de que, a uma equipe de controle externo cabe buscar por evidências e verificações que comprovem o quanto alegado. Necessário portanto, comprovar a situação de sigilo nos dados requisitados, e, ainda, a existência real de tais dados, caso contrário, estaremos compactuando com a omissão de informação importante ao controle social, como é o montante de tributos estaduais deixados sob gestão de particulares e, mais importante, a possibilidade de verificar o necessário retorno socioeconômico deste relevante recurso público.

É nesta linha de pensamento que foi dado andamento às recentes tratativas e diálogo institucional iniciado em 17/05/2023, como anunciado pela administração estadual, em reunião com presença de representantes das áreas de Tecnologia da Informação do TCE/SP e da SFP, equipe da DCG e da SRE. A esperança é de que a fiscalização, subsidiada por ferramenta de tecnologia da informação, poderá segregar informações protegidas por sigilo fiscal daquelas que não revelam “situação econômica e financeira...” e concluir, com razoável segurança, sobre uma classificação de informações potencialmente sigilosas e informações que não possuem sigilo e, portanto, passar a propor a necessária transparência ativa sobre os valores de tributos renunciados. Esclarece-se, que **esta iniciativa não significa reconhecimento de existência de sigilo**, em especial na informação requisitada de valores de renúncia fruídos pelos beneficiários deste recurso público.

Conclusão: entendimento da fiscalização é de que não foram trazidas evidências ou argumentos suficientes para tornar insubsistente ou complementar as opiniões, conclusões e propostas de determinações e recomendações do Relatório de instrução.

### **3.2. Sobre a falta de consistência quanto à estimativa de valores a serem renunciados**

A administração estadual apresenta a manifestação de que

A metodologia de mensuração da renúncia decorrente de benefícios tributários sofreu alterações significativas que trouxeram maior transparência dessas informações, como reconhecido pelo TCE. A Secretaria da Fazenda e Planejamento adotou, a partir da LDO para o exercício de 2022, um novo padrão para o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita que integra o Anexo de Metas Fiscais, em estrita consonância com as determinações e recomendações do TCE e de acordo com o modelo estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Entre outros aperfeiçoamentos, contempla-se a abertura da renúncia de receita por dispositivo da legislação tributária, abrangendo os três impostos de competência estadual, o ICMS, o IPVA e o ITCMD. (evento 161.6).

O que esta fiscalização coloca para reflexão é a qualidade da transparência que vem sendo dada a esta informação da metodologia adotada. Conforme apresentado em nossos relatórios, e declarado acima, as alterações metodológicas se deram em 2020, daí em diante, as melhorias ocorridas se deram no *layout* do demonstrativo conforme MDF, além da abertura da informação por dispositivo legal, principalmente no ICMS.

Na opinião desta fiscalização, a abertura por dispositivo legal não deveria impactar em relevante mudança na apuração do valor. Já considerando a nova metodologia, as estimativas foram:

LDO	Estimativa para 2022	Estimativa para 2023	Estimativa para 2024	Estimativa para 2025	Estimativa para 2026
LDO 2021	16.182	17.208			
LDO 2022	53.150	64.791	69.609		
LDO 2023		81.371	86.336	91.575	
PLDO 2024			58.456	61.893	65.734

Fonte: LDO dos exercícios de 2021 a 2024

Ainda que, eventuais mudanças na metodologia sejam as responsáveis por relevantes diferenças de estimação para um mesmo exercício, espera-se que tal transparência esteja caracterizada na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias que apresenta valor diferente do apresentado na LDO do exercício antecedente.

Diante das dificuldades de acesso aos bancos de dados, esta fiscalização ainda não consegue verificar a apuração e estimação de renúncia de receitas apresentada em cada ano nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, seja a renúncia fruída, seja a estimada para o exercício de referência e mais dois.

Conclusão: entendimento da fiscalização é de que não foram trazidas evidências ou argumentos suficientes para tornar insubsistente ou complementar as opiniões, conclusões e propostas de determinações e recomendações do Relatório de instrução.

### **3.3. Sobre a falta de indicação de medidas de compensação para novos benefícios fiscais**

A administração estadual apresenta manifestação de que:

- Na elaboração dos projetos de lei para a LDO e LOA, são incorporadas as estimativas de renúncias de receitas previstas para



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR**



ocorrer no ano seguinte, como exigido pelo inciso I do artigo 14 da LRF. Não há incoerência, portanto, em antecipar na LDO que a renúncia decorrente de uma nova desoneração deverá ser contemplada na LOA do mesmo exercício. (evento 161.6, p. 9)

Mantém-se a opinião emitida no Relatório de instrução, onde foi destacado que, neste momento “proposição da LDO” ainda não existe PLOA ou LOA e, portanto, não há que se falar em aplicação da faculdade prevista no art. 14, I e II da LRF que aborda situação futura, onde a LOA já foi elaborada. Como demonstrado, a redação do art. 14, I trata de “...renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA...” e, de forma cumulativa com o caput que exige “... **atender ao disposto na LDO...**”. Ou seja, a exceção só se justifica porque, a LDO, se elaborada em atendimento ao art. 4º, §2º V da LRF, já estimou as “novas” renúncias para o exercício seguinte e já previu as respectivas medidas de compensação. E essa estimativa será levada para os critérios de estimação da receita na Lei Orçamentária Anual.

Conclusão: entendimento da fiscalização é de que não foram trazidas evidências ou argumentos suficientes para tornar insubsistente ou complementar as opiniões, conclusões e propostas de determinações e recomendações do Relatório de instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



#### 4. Dívida Ativa:

Em relação às manifestações anexadas no Processo TC-005128.989.22 (eventos 161.1 e 161.7) sobre a gestão e cobrança da dívida ativa, a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo informou que “uma das grandes premissas da atual gestão da Procuradoria Geral do Estado (PGE) é o incremento dos índices de arrecadação do crédito tributário inscrito em dívida ativa”. Além disso, o Órgão relata diversos esforços em diversas frentes de atuação, como por exemplo: Especialização dos Núcleos estaduais de processos eletrônicos (NEPE's); Criação de Núcleos de Fazenda autora (cobrança fiscal) para créditos tributários e não tributário; Regulamentação e estruturação da Assistência de Recuperação de Ativos etc.

Entretanto, conforme verificado no Relatório de Instrução, os esforços empreendidos e reconhecidos por essa fiscalização não foram suficientes para extinguir as recomendações pendentes, pois, conforme verificado, os efetivos recebimentos de Dívida Ativa atingiram 1,01% (R\$ 3,79 bilhões) do estoque registrado. Conclusão é que as medidas e providências adotadas ainda não refletiram em efetivo incremento da arrecadação da dívida ativa.

Quanto ao descumprimento do prazo estabelecido para cadastramento dos dados relativos aos créditos fiscais não pagos no vencimento, a Procuradoria informou que o cumprimento desse prazo deve ser realizado pelo órgão de origem que apurar ou constituir o respectivo crédito fiscal. Ademais, a Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário-Fiscal informou que tem alertado os órgãos de origem a respeito desse dispositivo.

Dessa forma, essa Diretoria **mantém o entendimento de não atendimento da Recomendação nº 2.1.5.2** contida no Parecer Prévio das contas do exercício de 2021<sup>23</sup>.

Determine à Secretaria da Fazenda e Planejamento e aos demais Órgãos da Administração Direta e Autarquias responsáveis pelas inscrições de créditos fiscais não pagos no devido vencimento, a revisão dos procedimentos administrativos internos de modo a permitir o cumprimento do prazo de 90 dias para o cadastramento e inscrição em Dívida Ativa, conforme disposto no §1º do art. 2º do Decreto nº 61.141, de 27 de fevereiro de 2015.

---

<sup>23</sup> TC-004345.989.21, evento 169.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Observou-se avanço na metodologia empregada pela PGE/SP para o cálculo do Ajuste para Perdas. Entretanto, a nova fórmula não levou em consideração o sistema de *rating*, ou o **efetivo** histórico de recebimentos dos créditos inscritos em Dívida Ativa no exercício de 2022.

O histórico de recebimentos pode ser demonstrado pelas saídas do estoque por meio da GARE (Guia de Arrecadação de Receitas Estaduais), conforme demonstrado na tabela 62 do Relatório de Instrução, onde ficou demonstrado que os recebimentos, até 2021, não passavam de 1% do estoque. Em 2022 atingiu 1,01%, conforme imagem a seguir:

**Tabela 62 – Saídas do Estoque da Dívida Ativa**

DÍVIDA ATIVA	R\$ milhares			
	2022	AV% (*1)	2021	AH % 2022/2021
<b>I - ESTOQUE EM 31/12 do ano anterior</b>	<b>347.478.743</b>	<b>100,00%</b>	<b>336.775.291</b>	<b>3,18%</b>
(+) ENTRADAS NO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA	30.666.417	8,83%	21.975.649	39,55%
(+) ATUALIZAÇÃO	21.278.822	69,39%	8.337.202	155,23%
<b>II - TOTAL DE ENTRADAS</b>	<b>51.945.239</b>	<b>14,95%</b>	<b>30.312.851</b>	<b>71,36%</b>
(-) Débitos Cancelados	12.171.683	3,50%	9.903.076	22,91%
(-) Débitos Remitidos	1.118.043	0,32%	137.790	711,41%
(-) Débitos Prescritos	2.006.227	0,58%	2.250.555	-10,86%
(-) Pgto GARE's Normais	3.241.748	0,93%	2.568.368	26,22%
(-) Pgto GARE's PPI	350	0,00%	271	29,30%
(-) Pgto GARE's PEP	552.774	0,16%	744.358	-25,74%
(-) Pgto GARE's PPD	0	0,00%	0	0,00%
(-) Correções de Saldo por Decisão Judicial	4.510.573	1,30%	3.444.742	30,94%
(-) Desconto do PPI	6.407	0,00%	25.157	-74,53%
(-) Desconto do PEP	500.384	0,14%	535.050	-6,48%
(-) Desconto do PPD	361	0,00%	31	1069,88%
<b>III - TOTAL DE SAÍDAS</b>	<b>24.108.549</b>	<b>6,94%</b>	<b>19.609.399</b>	<b>22,94%</b>
<b>ESTOQUE EM 31/12 do exercício atual (I+II+III)</b>	<b>375.315.434</b>	<b>108,01%</b>	<b>347.478.743</b>	<b>8,01%</b>

Fonte: Elaborado pela DCG-1 com dados extraídos do Sigeo e TC-005401.989.22-3 (Evento 95).

(\*1) Análise vertical calculada em função do estoque inicial

Assim, mantém-se a opinião de **não atendimento** da Recomendação nº 2.1.5.1 do Parecer Prévio das contas do exercício de 2021: “Realize a Revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas da dívida ativa, justificando a metodologia diante do que determinam as normas e do histórico de recebimento”.

Conclusão: entendimento da fiscalização é de que não foram trazidas evidências ou argumentos suficientes para tornar insubsistente ou complementar as opiniões, conclusões e propostas de determinações e recomendações do Relatório de instrução.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
DIRETORIA DE CONTAS DO GOVERNADOR



Por fim, síntese que se depreende é que as justificativas apresentadas pelo Governo do Estado são dados ou informações que, previamente, já eram de conhecimento da equipe técnica responsável pelos trabalhos de fiscalização, não havendo motivos para alteração da opinião emitida em seus relatórios e respectivas propostas de determinações e recomendações (evento 99).

É o que tínhamos a informar nesta oportunidade,

À vossa superior consideração.

DCG-1 e DCG-4, em 06 de junho de 2023.

<b>Objeto:</b>	<b>Responsáveis pelos trabalhos:</b>
<b>1. Gestão Estadual da Educação</b>	
1.1. Glosa de restos a pagar de 2022 não quitados até 30/04/2023	[REDACTED]
1.2. Glosa de saldo em conta das APMs de recursos do PDDE Paulista	[REDACTED]
1.3. Glosa de inativos custeados pelo Fundeb	[REDACTED]
1.4. Programa de Ensino Integral (PEI)	[REDACTED]
<b>2. Gestão Estadual da Saúde</b>	[REDACTED]
<b>3. Renúncia de Receitas</b>	[REDACTED]
<b>4. Dívida Ativa</b>	[REDACTED]