



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. Reiteração de proposta de emissão de parecer prévio favorável às contas.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Retornam a esta PFE as contas anuais do Governador do Estado de São Paulo relativas ao exercício financeiro de 2024, submetidas à apreciação desta Egrégia Corte de Contas para emissão de parecer prévio, nos termos do artigo 33, inciso I, da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 23 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

Na forma do art. 183 do Regimento Interno, os órgãos opinativos desta E. Corte convergiram pela emissão de parecer prévio favorável, com ressalvas e recomendações. Conforme despacho lançado no Ev. 220, o Exmo. Sr. Governador do Estado foi notificado para prestar esclarecimentos. Por meio de suas secretarias estaduais, trouxeram-se justificativas adicionais, vindo os autos para manifestação desta PFE, no prazo de 24h.

Em apertada síntese, extrai-se, do panorama geral, que as contas governamentais do exercício de 2024 revelam superávit fiscal e resultado patrimonial positivo de R\$ 75 bilhões, com receitas que superaram em R\$ 26 bilhões a



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

previsão orçamentária, demonstrando o compromisso com a gestão fiscal responsável e fiel registro das movimentações financeiras e patrimoniais do Estado. O Balanço Geral do Estado ostenta resultados positivos, evidenciando cumprimento aos ditames legais no que pertinente aos gastos com pessoal, educação e saúde, bem como observância à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise técnica identificou aspectos que demandam apreciação jurídica, compreendendo questões atinentes às demonstrações contábeis, metodologia de cálculo de precatórios, gestão do Regime Próprio de Previdência Social, benefícios fiscais, dívida ativa e aplicação dos mínimos constitucionais em áreas essenciais, os quais merecem exame à luz dos princípios do direito administrativo e financeiro.

Ao nosso ver, a análise jurídica dos aspectos controvertidos demonstra regularidade da gestão estadual e adequação das medidas implementadas aos princípios constitucionais da administração pública, considerando-se os avanços efetivamente realizados em 2024 e as justificativas apresentadas pela Origem.

Primeiramente, é forçoso realçar o esforço da Administração Estadual em atender as recomendações pretéritas desta E. Corte. Quanto às demonstrações contábeis e gestão patrimonial, os avanços registrados em 2024 foram substanciais e demonstram efetivo compromisso com o aprimoramento da contabilidade estadual. O Estado promoveu saneamento das contas de Unidades Gestoras de Precatórios, com conciliação de bancos e saldos contábeis, correção de contas de investimentos e retificação dos erros materiais do balanço de 2023 relativos à contabilização inadequada de investimentos pelo método de equivalência patrimonial. A Secretaria da Fazenda e Planejamento desenvolveu diversos trabalhos em 2024 com foco no aprimoramento da contabilidade estadual, incluindo atualização do padrão federativo de fontes de recursos estabelecido pelas Portarias Conjuntas STN/SOF nº 20/2021 e STN nº 710/2021, adequação dos sistemas à nova estrutura organizacional, alterações em



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

atendimento à Portaria STN/MF nº 699/2023 que aprovou a 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aperfeiçoamentos no processo de atualização e conversão das informações do plano de contas do SIAFEM/SP para prestação de contas à Secretaria do Tesouro Nacional através da Matriz de Saldos Contábeis, e aprimoramento da apuração e registro contábil do ajuste de perdas da dívida ativa em parceria com a Procuradoria Geral do Estado.

A implementação do Sistema de Custos dos Serviços Públicos avançou substancialmente, com introdução do Modelo de Governança da sistemática de apuração de custos em sete entidades públicas, através de capacitação e treinamento das equipes de trabalho da SEDUC, SEDS, Centro Paula Souza, Fundação Casa, SAP, Secretaria da Cultura e UNIVESP. O princípio da eficiência administrativa, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, deve considerar o tempo necessário para consolidação de mudanças sistêmicas de tal magnitude. As melhorias implementadas evidenciam direcionamento adequado para correção das questões identificadas, não configurando impedimento para aprovação das contas.

No tocante à gestão de precatórios e aplicação da SELIC, a questão deve ser analisada sob prisma técnico-jurídico que considera a complexidade interpretativa da matéria. A metodologia de cálculo adotada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo possui respaldo no Enunciado nº 7 do Fórum Nacional de Precatórios, órgão integrante do Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceu aplicação do mesmo índice da taxa SELIC acumulada mensalmente para atualização da dívida mobiliária da União, na forma calculada e publicada pelo Banco Central do Brasil. As decisões do FONAPREC posteriormente convalidaram o critério utilizado, sem margem para questionamentos sobre pagamentos já efetuados. Sobre o alongado histórico a que nos reportamos à manifestação lançada no Ev. 175, extrai-se a existência de divergência interpretativa no âmbito do próprio CNJ, o que evidencia a complexidade da matéria, não sendo possível afirmar categoricamente, portanto, acerca da inadequação da metodologia empregada



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

durante período específico, cenário que recomenda cautela no juízo e na imposição de revisões que possam gerar instabilidade sistêmica.

Em relação aos aspectos de reconhecimento e registro contábil, a PGE informou que o TJSP não contabiliza o passivo em precatórios segundo as normas de contabilidade pública, mas conforme os ditames do Conselho Nacional da Justiça, residindo nisso uma primeira razão de divergência. Acrescenta-se que a modificação e/ou cancelamento de requisitórios por determinação do juízo de origem é anotado imediatamente na PGE para se evitar pagamentos indevidos. Por outro lado, a modificação só é anotada pelos tribunais depois de recebido e processado o ofício judicial da origem, comunicando a ocorrência.

Portanto, em determinado momento, o requisitório já cancelado terá sido baixado na contabilidade do Estado, mas em razão do trâmite administrativo da Justiça e seus prazos, por algum tempo, ainda figurará nos apontamentos do tribunal.

Por último, assinala-se que a baixa pelo tribunal em razão de um pagamento, em decorrência do trâmite administrativo do Judiciário, vem a ser comunicada em momento posterior, de modo que em um momento determinado a dívida estará baixada no tribunal, mas ainda figurará na contabilidade do Estado como um valor a pagar. A questão, portanto, deve ser enfrentada sob a perspectiva temporal dos diferentes procedimentos internos das instituições envolvidas.

Relativamente ao Regime Próprio de Previdência Social, as medidas adotadas demonstram gestão responsável e direcionamento técnico adequado para equacionamento do déficit atuarial. A contratação de consultoria especializada para desenvolvimento de estudos atuariais, conforme artigo 55 da Portaria MTPS, revela observância aos procedimentos normativos aplicáveis. O equacionamento do déficit atuarial constitui questão complexa que necessita de informações técnicas suficientes para



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

projeção das diferentes soluções no tempo, sendo inadequado impor soluções imediatas sem tais estudos especializados. A segregação das informações dos militares estaduais, em cumprimento à Emenda Constitucional nº 103/2019, e os esforços para transição do regime de repartição simples evidenciam planejamento técnico adequado. O princípio da economicidade, insculpido no artigo 70 da Constituição Federal, não exige soluções imediatas quando estas podem comprometer o equilíbrio fiscal, sobretudo quando os desarranjos são causados por decisões pretéritas intergeracionais, mas planejamento consistente para sustentabilidade de longo prazo, caminho em que SPPREV parece estar buscando seguir.

Quanto à gestão da dívida ativa, a atuação da Procuradoria Geral do Estado demonstra observância às competências institucionais estabelecidas. A atuação na gestão e cobrança dos créditos ocorre somente após inscrição em dívida ativa, sendo as questões pré-inscrição de competência dos órgãos de origem. O Sistema da Dívida Ativa oferece instrumentos adequados de controle, incluindo cartilha, manual para inclusão de créditos, relatórios gerenciais mensais e alertas automáticos. Há necessidade de esforços para redução do tempo para inscrição que devem ser refletidos conjuntamente entre a PGE e a SFP e, por isso, passíveis de recomendação.

O programa "Acordo Paulista" gerou R\$ 2,55 bilhões em arrecadação, demonstrando efetividade das políticas de recuperação implementadas. A utilização de rotinas automatizadas de cobrança administrativa e monitoramento da sustentabilidade do programa evidenciam gestão proativa. O princípio da especialidade administrativa impõe respeito às competências institucionais, sendo a coordenação entre órgãos essencial para efetividade do sistema. Sobre a sustentabilidade do "Acordo Paulista" – a PGE apresenta relevante estudo sobre a não interferência do programa na arrecadação de parcelamentos normais, conforme se vê do gráfico de fls. 13 do Evento 196.14. De qualquer forma, o programa tem longa duração e sua performance pode ser ajustada com medidas futuras, sendo prematuro juízo a respeito, mesmo em sede de recomendação. As razões da PGE estão em sintonia com o que esta PFE expôs em seu



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

parecer. Deve-se ainda ressaltar as palavras da PGE sobre o acesso ao Programa de devedores com capacidade de pagamento:

Por derradeiro, quanto à capacidade financeira dos contribuintes e seu acesso à transação, como bem pontuado no item 2.8.6 da manifestação da PFE – evento 175.1 (0068419422), os devedores que se valeram da transação tributária a despeito do grau de recuperabilidade de seus créditos o fizeram em razão de previsão específica do artigo 43 da Lei nº 17.843/2023.

Tratando-se de modalidade de transação que visa à solução de disseminada controvérsia jurídica, é necessário reafirmar que seu fundamento não está, por essência, centrado nas características do débito ou do devedor, mas no cenário das discussões judiciais e na probabilidade de êxito, ou não, das teses aventadas.

No caso previsto especificamente pelo artigo 43 da Lei nº 17.843/2023, a tese em questão havia sido já sedimentada em desfavor do Estado, nos termos precedente do E. STF, estampado no ARE 1216078.

Assim, os descontos em análise, de caráter excepcional e relativos à transação tratada no artigo 43 da Lei que instituiu o Acordo Paulista, foram concedidos em observância a essa especial disposição normativa.

Ademais, houve autorização de Convênio Confaz ICMS para implantar a transação dos créditos inscritos em dívida ativa estadual, nos moldes da Lei federal nº 13.988/20, e autorização de Convênio Confaz ICMS específica para implantar a modalidade excepcional de transação prevista no artigo 43 da Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023. Para esta específica modalidade excepcional, prevista em lei e autorizada por convênio ICMS, a despeito do artigo 3º da LC nº 174/2020, houve a realização de estimativa de impacto orçamentário-financeiro antes da sua efetiva implantação.

Como se vê, não obstante a previsão legal expressa acerca da aludida transação e seus descontos, que por sua natureza e excepcionalidade alcançou devedores com real capacidade financeira, a Procuradoria Geral do Estado adotou todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento da lei de forma sustentável e eficiente. (grifos não originais)

No que concerne aos benefícios fiscais, a constitucionalidade dos procedimentos adotados encontra sólido respaldo jurisprudencial. O Supremo Tribunal Federal, na ADPF 198, reconheceu regularidade da internalização de convênios CONFAZ por decreto estadual, estabelecendo jurisprudência com efeito erga omnes e vinculante. A decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2250266-75.2020.8.26.0000, transitada em julgado após negativa de seguimento ao Recurso Extraordinário nº 1.394.084 pelo Ministro Alexandre de Moraes, confirmou constitucionalidade do artigo 23 da Lei nº 17.293/2020. O dispositivo não configura autorização tácita, mas aprovação legislativa



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

condicionada a gasto tributário submetido à deliberação via orçamento. A redução de R\$ 10,3 bilhões na renúncia fiscal através do programa "São Paulo na Direção Certa" evidencia gestão criteriosa dos benefícios, havendo, ainda, anúncio de novas medidas pela Secretaria da Fazenda e Planejamento para melhor equacionamento, seletividade e efetividade das renúncias.

Quanto à necessidade de aplicação do artigo 14, II, da LRF para novos benefícios fiscais não considerados nas medidas orçamentárias para mitigação do gasto tributário, a recomendação, com a devida vênia, revela preciosismo formal e hermenêutico, talvez decorrente da interpretação hipertrofiada da forma de concessão de benefícios fiscais dissociada do art. 155, §2º, XIII, "g", da Constituição Federal e das interpretações constitucionais pretorianas já alinhavadas anteriormente. Há uma certa dinamicidade da escolha e opção das renúncias fiscais, como instrumento econômico para estímulo do setor produtivo estadual e manutenção do nível de atividade e trabalho. Assim, a substituição de eventual benefício fiscal por outro superveniente não agrava o equilíbrio orçamentário, para efeitos de renúncia de receita disposta na LRF. A não concessão de benefícios previamente autorizados configura, por si só, aumento de receita em relação ao originalmente previsto nas peças orçamentárias, o que permite a concessão de novos benefícios com amparo no princípio da preservação do equilíbrio orçamentário-financeiro.

A metodologia adotada pela Secretaria da Fazenda e Planejamento encontra respaldo legal ao considerar que a decisão de não implementar certos benefícios tributários, já considerados nas estimativas da Lei Orçamentária Anual, gera aumento de receita não previsto inicialmente, criando espaço fiscal para novas concessões. Esta interpretação está alinhada com a finalidade dos art. 1º, §1º e 14 da LRF, assim como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, evitando a dupla compensação, que resultaria da exigência simultânea pelo não uso de benefícios autorizados e a criação de novas fontes de receita.



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

Quanto à tempestividade da mensuração das renúncias fiscais, a complexidade inerente à apuração, especialmente no ICMS, justifica tecnicamente os prazos observados pela administração tributária estadual. O processamento de milhões de documentos fiscais eletrônicos para diferentes modalidades de benefícios demanda tempo adequado para garantir acurácia e detalhamento. A comparação com a Receita Federal do Brasil corrobora a razoabilidade dos prazos, uma vez que mesmo o órgão federal mantém defasagem de três anos para apuração global das renúncias efetivas, conforme demonstrado pelos relatórios mais recentes disponibilizados.

As melhorias implementadas pela administração estadual, incluindo a diferenciação de prazos conforme a modalidade de benefício (um ano para crédito outorgado versus dois anos para outras modalidades), demonstram o contínuo aperfeiçoamento dos procedimentos. A criação da Comissão de Avaliação de Benefícios Tributários e a formalização de rotinas administrativas por meio de resoluções representam avanços significativos na sistematização dos processos.

Sobre os indícios de fruição indevida de créditos outorgados, a identificação de inconsistências nos dados declaratórios enseja apuração específica, mas não compromete a sistemática global de controle implementada. A Subsecretaria da Receita Estadual demonstrou responsabilidade ao comprometer-se com a análise individualizada dos casos apontados e seu encaminhamento às áreas competentes de fiscalização. Este procedimento evidencia a existência de mecanismos de controle eficazes e a capacidade de resposta da administração tributária diante de possíveis irregularidades.

A implementação de rotinas sistemáticas de validação cruzada entre dados declaratórios e documentos fiscais eletrônicos, conforme sugerido, representa aperfeiçoamento natural dos controles, mas não indica falha sistemática nos procedimentos vigentes.



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

Quanto à transparência ativa dos beneficiários, os avanços implementados na transparência ativa, incluindo a publicação consolidada de dados no Portal da Transparência do Poder Executivo estadual em formato interativo, intuitivos e ilustrados ao cidadão, prestigiam os princípios constitucionais da publicidade e transparência. A disponibilização de informações em painéis dedicados com funcionalidades de pesquisa representa evolução significativa em relação a práticas anteriores.

Relativamente à aplicação em saúde, o cumprimento do mínimo constitucional resta demonstrado considerando-se o arcabouço normativo aplicável. O artigo 23, § 1º, da LDO 2024 expressamente excepciona recursos repassados diretamente às unidades vinculadas da Secretaria da Saúde, em simetria ao procedimento federal previsto no artigo 14 da Lei Complementar nº 141/2012. As despesas questionadas atendem aos critérios do artigo 2º da referida lei complementar, sendo destinadas a ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, estando em conformidade com objetivos explicitados nos Planos de Saúde e sendo de responsabilidade específica do setor.

Logo, não há como imputar ilegalidade e glosa dos respectivos gastos apenas a partir de premissas e fluxos baseados em critérios e dinâmicas formais. Nesse viés, a movimentação intraorçamentária constitui aspecto formal que não desfigura a realidade material da aplicação de recursos em saúde.

Quanto à aplicação em educação, o cumprimento dos percentuais constitucionais encontra-se devidamente comprovado. A aplicação de 26,98% em manutenção e desenvolvimento do ensino supera substantivamente o mínimo constitucional de 25%. A inclusão de despesas com inativos para cômputo do percentual adicional encontra respaldo na Lei Complementar nº 1.333/2018, vigente ante ausência de julgamento definitivo da ADI 6.593/SP pelo Supremo Tribunal Federal, cujo comando



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

decisório ganha efetividade apenas com a publicação do acórdão no diário de justiça, a teor do art. 28 da Lei federal n.º 9.868/1999. De qualquer modo, seja julgada ou não a respectiva ADI até a emissão do parecer prévio a cargo desta E. Corte de Contas, a PFE entende, na esteira das manifestações regimentais das D. ATJ e SDG, que a EC 55/2024, ao reduzir o percentual mínimo de aplicação de despesas com educação de 30 para 25% das receitas resultantes de impostos entrou em vigor em 27.11.2024. Assim, desconsiderados os gastos com inativos na aplicação em MDE, tem-se por atendido o comando vigente do artigo 255 da Constituição Estadual, com o novo limite de 25%.

A utilização de 86,35% dos recursos do FUNDEB na remuneração de profissionais da educação supera o patamar mínimo legal de 70%, evidenciando valorização do magistério. Relativamente ao FUNDEB, cumpre destacar que houve aplicação de 99,30% dos recursos recebidos no exercício, sendo que a parcela remanescente de 0,70% se refere substancialmente ao pagamento da Bonificação por Resultado aos profissionais da educação, valor que, segundo informado pela Secretaria da Educação, foi liquidado e pago no primeiro quadrimestre de 2025. O montante residual, ainda que se considere hipoteticamente não aplicado, representa percentual insignificante em relação ao total dos recursos educacionais, devendo ser relevado conforme jurisprudência consolidada desta Egrégia Corte, sem prejuízo de verificação no exame das contas de governo de 2025.

As glosas relativas a serviços de vigilância não procedem, pois o artigo 70, inciso V, da Lei de Diretrizes e Bases considera como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino as destinadas a atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino. Não há fator razoável de discrimen a excluir os serviços de vigilância em relação aos equipamentos de vigilância, não sendo dado ao intérprete fazer a leitura discricionária e fatiada do texto da lei, sobretudo quando a causa da interpretação é comum às hipóteses que se busca distinguir.



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

Assim, diante da compatibilidade da despesa à lei de regência e ao manual do FNDE, com amparo no Guia de Orientação aos Membros do Conselho do Fundeb de 2021, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, aderimos à posição do setor de cálculos de ATJ, em divergência a D. SDG, para reiterarmos opinião pela impropriedade da glosa da despesa, com os fundamentos já utilizados em manifestação do Ev. 175.

Diante do exposto, a PFE entende que as justificativas apresentadas, conjugadas com as significativas medidas corretivas implementadas em 2024, demonstram gestão fiscal responsável e observância aos princípios constitucionais da legalidade, eficiência, economicidade, proporcionalidade e equilíbrio orçamentário. Os avanços substanciais na contabilidade estadual, incluindo adequação progressiva às diretrizes da Secretaria do Tesouro Nacional, implementação de sistemas integrados, saneamento de contas de precatórios e desenvolvimento do Sistema de Custos dos Serviços Públicos, evidenciam comprometimento e esforços ao aprimoramento dos controles e transparência da gestão pública, ainda que em ritmo aquém do esperado por esta E. Corte.

A metodologia de atualização de precatórios adotada encontra respaldo em interpretação do Conselho Nacional de Justiça, não configurando irregularidade passível de censura. O equacionamento do déficit previdenciário através de consultoria especializada demonstra planejamento técnico adequado conforme normativa aplicável. O programa "Acordo Paulista" gerou resultados expressivos na recuperação da dívida ativa. A constitucionalidade dos procedimentos de benefícios fiscais resta confirmada por decisões judiciais transitadas em julgado. O cumprimento dos mínimos constitucionais em saúde e educação foi devidamente comprovado, considerando-se a legislação aplicável.

À vista das justificativas e medidas adotadas pela Origem, reitera-se integralmente manifestação anterior desta PFE lançada no Ev. 175, com



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

sugestão de emissão de parecer prévio favorável, com recomendações voltadas ao contínuo aprimoramento da gestão pública estadual e consolidação das melhorias implementadas.

PFE, 06 de junho de 2025.

