

Processo:	eTC-5128.989.22-5
Órgão:	Estado de São Paulo
Governadores:	João Dória (até 31/03/2022) Rodrigo Garcia (a partir de 01/04/2022)
População estimada¹:	46.649.132
Exercício:	2022
Matéria	Contas do Governador (retorno)

Excelentíssimo Conselheiro Antonio Roque Citadini,

Após as manifestações dos órgãos técnicos do TCE-SP, da d. PFE e deste Ministério Público de Contas, Vossa Excelência, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, concedeu prazo ao Governo Estadual e aos ex-Governadores para que fossem apresentadas as alegações que entendessem cabíveis (eventos 129.1 e 142.1).

Conforme se verifica, as justificativas da Administração do Estado foram juntadas no evento 161 destes autos eletrônicos.

O processo foi posteriormente encaminhado à Diretoria de Contas do Governador (DCG), que destacou o fato de as alegações apresentadas serem lastreadas em “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 173.3).

Na sequência, a d. PFE ratificou seu posicionamento favorável aos demonstrativos em análise, destacando melhorias na temática de renúncia de receitas e arrecadação da dívida ativa (evento 175.1), bem como o esforço do Estado para cumprimento da “modulação proposta pelo E. Conselheiro Renato Martins Costa na apreciação das Contas de 2018” (evento 177.1).

Por força do r. despacho de evento 159.1, retornam os autos ao Ministério Público de Contas.

¹ Estimativa mais recente da população residente no Estado (em 2021), de acordo com o IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso aos 12/06/2022.



Dentre as justificativas apresentadas pelo Governo, destacam-se os seguintes pontos:

1. Utilização do Fundeb para cobertura de insuficiência financeira de inativos do ensino.

A Secretaria de Educação sustenta que “a destinação de recursos oriundos do FUNDEB, para a cobertura de despesas previdenciárias, teve como fundamento a modulação vigente de efeitos instituída pelo Parecer das Contas do Governador de 2018, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no processo TC6453.989.18-9” (evento 161.2, fl. 11).

De fato, ao apreciar as Contas do Governador de 2018, o Plenário do TCE/SP acolheu voto do e. Conselheiro Renato Martins Costa e proferiu a seguinte modulação sobre o uso de recursos do Fundeb:

1 - MODULAÇÃO DE EFEITOS (Aplicação de recursos do FUNDEB):

- No exercício de 2020, e nos quatro seguintes, caso prorrogado ou substituído o FUNDEB sem alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação, o Governo do Estado reduzirá anualmente 1/5 (um quinto) do valor de R\$3.415.306 mil dos recursos do Fundo utilizados em 2018 para o custeio de despesas com inativos da Educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, devendo o montante de cada quinto (R\$683.061 mil, com a correção ora determinada) ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino em sentido estrito (artigo 70 da LDB), vencida a Conselheira Relatora Cristiana de Castro Moraes. (eTC-6453.989.18-8, evento 263.1, fl. 03 do Parecer, g.n.).

Ocorre que, após a edição da Emenda Constitucional nº 108/2020, restou vedado o uso de recursos do ensino para pagamento de aposentadorias e pensões (art. 212, § 7º, da CF/1988²). Seguindo a mesma lógica, o art. 29, inciso II, da Lei nº 14.113/2020 impediu a utilização do Fundo para tal finalidade³.

Assim, há claro conflito entre o que restou decidido pelo Plenário e o que consta na CF/1988, tendo em vista que, de acordo com a modulação, seria aceitável uma adaptação

² CF/1988, art. 212, § 7º *É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020).*

³ LC nº 14.113/2020, art. 29. *É vedada a utilização dos recursos dos Fundos para: [...] II - pagamento de aposentadorias e de pensões, nos termos do § 7º do art. 212 da Constituição Federal.*



gradual até o exercício 2024, ao passo que o art. 4º da EC nº 108/2020 estabeleceu expressamente que os efeitos financeiros da emenda (que incluiu o § 7º no art. 212 da CF/1988) seriam produzidos a partir de 1º de janeiro de 2021.

Uma vez que a modulação em comento foi proferida em processo administrativo de análise de contas e está em dissonância com dispositivo constitucional superveniente, entende-se que a norma constitucional deve prevalecer, neste caso para fins de glosar da aplicação do Fundeb o montante indevidamente destinado ao pagamento de inativos.

Com efeito, a própria decisão do TCE-SP trouxe, em seus fundamentos, condição resolutiva para sua utilização, qual seja, a de não haver “alterações relevantes nas premissas consideradas para esta modulação”. Assim, com a nova regulamentação do Fundeb, que proibiu expressamente a destinação destes recursos para o custeio de inativos, a modulação restou prejudicada por seus próprios fundamentos.

Não é à toa que o Departamento de Supervisão da Fiscalização I, ao tratar das Contas do Governador de 2020, já alertara sobre a impossibilidade de considerar gastos com inativos no Fundeb a partir do exercício 2021⁴.

No exercício seguinte (Contas do Governador de 2021), esse entendimento foi reforçado pelo ilustre Secretário-Diretor Geral, que destacou a impossibilidade de utilização de recursos do Fundeb para custeio de inativos⁵.

É necessário considerar, inclusive, que segundo o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral”, sendo que a destinação de recursos do Fundo para custeio de inativos configura afronta à CF/1988, como bem elucidado pela d. Chefia da ATJ nas Contas do Governador de 2021:

[...] os artigos 3º e 6º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB estabelecem, respectivamente, que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece” (grifei) e que “a Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada” (grifei).

E não há falar-se aqui, a meu ver, na incidência dos artigos 20 e seguintes da LINDB, porque a mudança na situação não decorre de nova interpretação ou orientação sobre normas ou aspectos preexistentes, mas pelo advento de regras constitucionais e legais que, por sua clareza, sequer demandam esforço interpretativo.

[...]

⁴ eTC-5866.989.20-5, evento 434.1, fl. 159.

⁵ eTC-4345.989.21-4, evento 76.1, fls. 55/58.



Do mesmo modo, não há dúvida quanto à data de início de seus efeitos:

[...]

Assim, o emprego de recursos do FUNDEB, em 2021, para pagamento de inativos configura patente afronta à Constituição Federal e à Lei nº 14.113/2020, devendo o valor correspondente (R\$ 2.049.184.000,00) ser subtraído do cálculo dos percentuais de aplicação em MDE e do FUNDEB.

Antes de passar ao próximo tópico, saliento que os efeitos modulatórios da decisão exarada no TC-6453.989.18 se originaram da preocupação do Tribunal de Contas com os impactos da mudança de entendimento no orçamento do Estado de São Paulo.

Entretanto, o Estado não me parece nada preocupado em buscar soluções reais para problemas críticos, objetos de determinações, recomendações e orientações desta Casa, que podem ser verdadeiros “escoadouros” de dinheiro público e potenciais receitas. Na verdade, como ficará demonstrado ao longo desta manifestação, algumas adversidades têm sido “resolvidas” com medidas paliativas, até ilusórias e, não raro, manifestamente contrárias ao ordenamento jurídico vigente, enquanto outras são apenas ignoradas (eTC-4345.989.21-4, evento 73.5, fls. 33/35, g.n.)

A par de tais considerações, entende-se que não foram apresentados argumentos que justifiquem o descumprimento de normas constitucionais e legais vigentes, de modo que a indevida destinação de recursos do Fundeb para o custeio de inativos corrobora a valoração desfavorável destes demonstrativos.

2. Restos a pagar do Fundeb.

Conforme relata a Secretaria da Educação, “do montante total de R\$ 59.283 mil, apontado no relatório do E. Tribunal de Contas, como recursos do FUNDEB não executados no primeiro quadrimestre na data de 30/04, restam somente R\$ 12.008 mil, a serem executados no segundo semestre do exercício corrente, sendo R\$ 9.985 mil mencionados acima na UGE 080358 e adicionados R\$ 2.023 mil distribuídos em diferentes UGEs, ou seja, representa o percentual de 0,0005% do total da receita arrecadada do FUNDEB, que perfaz o montante de R\$ 25.199.829 mil” (evento 161.2, fl. 11).

Ou seja, não foram trazidos documentos que comprovem que a parcela glosada foi efetivamente utilizada no prazo estipulado pelo art. 25 da Lei nº 14.113/2020. Pelo contrário. O que se nota é que a própria Pasta corrobora a existência de restos a pagar ainda não quitados



do Fundeb, o que justifica a manutenção da glosa realizada pela DCG e ratificada pela ATJ-CAL.

3. Glosa de valores em contas das APMs repassados via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Paulista.

A Secretaria da Educação contesta a glosa de saldo em conta de recursos repassados às APMs via PDDE Paulista. Conforme defendido pela Pasta, estão sendo envidados “esforços para atender os apontamentos e considerações exaradas pelo E. Tribunal de Contas a respeito das deficiências de implementação do Programa identificadas através das fiscalizações realizadas pelo Tribunal” (evento 161.2, fls. 04/05).

Tais esforços, segundo a Administração, consubstanciam-se em:

- a) planejamento da *execução de repasses financeiros às APMs para que os mesmos se deem em tempo hábil para o integral dispêndio dos montantes ainda no presente exercício financeiro;*
- b) estudo da possibilidade de uso de nova ferramenta para lastrear despesas das APMs;
- c) aprimoramento nos procedimentos de prestações de contas pelas unidades executoras do Programa; e
- d) tratativas junto ao Banco do Brasil para aperfeiçoar o Sistema Gestão Ágil.

Sem embargo do quanto sustentado, entende-se que a falha subsiste. Como bem exposto pela d. DCG, “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” (evento 173.2, fl. 03)

Em acréscimo, vale salientar que sob o eTC-22761.989.22-7 a Fiscalização empreendeu detalhada análise do PDDE Paulista. Dentre outros pontos, o relatório de instrução avaliou a aplicação dos recursos públicos distribuídos às Associações de Pais e Mestres vinculadas às escolas estaduais, tendo sido constatadas numerosas falhas sob os enfoques de planejamento; procedimentos; despesas; contratações; gestão dos equipamentos; e controle e



monitoramento da aplicação dos recursos. Tais irregularidades, como se observa, não foram suficientemente justificadas pela Pasta de ensino, que inclusive chega a reconhecer “que é urgente a implementação de melhorias nos instrumentos de controle e operacionalização do PDDE Paulista” (evento 161.2, fl. 06). Assim, sem desconsiderar as finalidades nobres do Programa, entende-se que a glosa de R\$ 400.287 mil apurada pela DCG deve ser mantida, pois não é possível atestar que o montante foi efetivamente direcionado à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2022.

4. Aplicação de recursos na saúde.

Por intermédio das manifestações de eventos 161.1, 161.3, 161.4, 161.5 e 161.8, o Estado contestou as glosas que conduziram ao percentual apurado pela ATJ-CAL e endossado pelo MPC-SP de 9,98% de aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Em síntese, o Governo Estadual alega o que segue:

- a) *essas deduções não procedem, importando registrar que as despesas com ações e serviços públicos de saúde foram executadas de acordo com o orçamento aprovado para 2022 (evento 161.3, fl. 02);*
- b) *os procedimentos operacionais de ordem orçamentária, financeira e contábil para a movimentação dos recursos da vinculação saúde foram estabelecidos pelo Estado de São Paulo, quando da regulamentação da vinculação constitucional dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, por meio da Lei Complementar nº 141/2012, devidamente comunicados ao Tribunal de Contas do Estado por meio do Ofício Conjunto SS/SF/SPDR nº 01/2013, de 29 de abril de 2013 (Anexo I), e em vigor até a presente data (evento 161.3, fl. 02);*
e
- c) *com referência à movimentação dos recursos financeiros de impostos e transferências, na fonte detalhada 001.001.141 – Tesouro – FUNDES, desde 2013, são transferidos para a conta corrente 001 – Banco do Brasil, Agência 01897, Conta 01300097-7, subconta movimento no SIAFEM/SP, de titularidade da Secretaria da Saúde (CNPJ 46.374.500/0001-94), onde são debitadas todas as Ordens Bancárias emitidas para pagamento dos fornecedores (evento 161.3, fl. 04).*



Como é possível notar, a manifestação da Gestão Estadual apenas reflete sua discordância com os apontamentos do TCE-SP e do MPC-SP.

A Administração relativiza gastos que não possuem responsabilidade específica da Secretaria de Estado da Saúde (SES), argumentando que estas são consideradas despesas de saúde, mesmo contrariando o disposto no artigo 198 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012. A Pasta tampouco apresenta evidências de que agirá de maneira diversa, mesmo após o precedente estabelecido pelo Parecer do TCE-SP alusivo às Contas do Governador de 2021.

No mais, como esclarecido pela i. DCG, nota-se que a Administração pouco elucida acerca de aspectos críticos da gestão da saúde, tais como: *a) qualificação do Fundo de saúde (Fundes) como pro forma; b) resultados não alcançados; c) falhas e impropriedades na alocação de recursos estaduais nos municípios; 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) falta de garantias sobre a fidedignidade e confiabilidade dos valores de despesa de pessoal; e f) uso indevido de CPF não associado a servidor na execução orçamentária das despesas de pessoal* (evento 173.2, fls. 06/08).

Em virtude disso, o MPC-SP ratifica o entendimento de que o Estado aplicou, em 2022, a importância de R\$ 18.611.429 mil em ações e serviços de saúde, o que equivale a apenas 9,98% da receita proveniente de impostos e transferências, em desrespeito ao piso fixado pelo art. 6º, *caput*, da Lei Complementar nº 141/2012.

5. Renúncias de receitas.

Por meio da Nota Técnica juntada ao evento 161.6, a Subsecretaria da Receita Estadual (SRE) apresenta esclarecimentos sobre a temática “renúncias de receitas”.

Conforme defendido pela Pasta “os fatos demonstram não ter havido sonegação de documentos ao Tribunal no curso da fiscalização das contas de 2022. Os documentos, na forma como disponíveis na Secretaria da Fazenda e Planejamento, foram todos encaminhados, em atendimento tempestivo às requisições do TCE.” (evento 161.6, fl. 03).

A controvérsia reside no fato de que, ao atender à Requisição de Documentos e Informações nº 44/2022 DCG-1, o Estado enviou 17 arquivos à Fiscalização, sendo que três



destes foram enviados com proteção e acompanhados de pedido para que a DCG indicasse os contatos da equipe para receber as correspondentes senhas de acesso. A Fiscalização ressaltou, contudo, que a inclusão do inciso IV ao §3º do artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN) excluiu as informações sobre renúncia de receita do sigilo fiscal. Devido a esse entendimento, a DCG desconsiderou os dados encaminhados com proteção por senhas.

Conforme elucidado pela Secretaria da Fazenda e Planejamento (SFP), a PGE, por meio do Parecer PAT 05/2023, recomenda a manutenção destes procedimentos de transferência de sigilo, pois a divulgação do montante dos benefícios tributários de um contribuinte permitiria, em tese, a inferência da sua receita de vendas, com potencial exposição de sua situação econômico-financeira.

A esse respeito, embora seja mencionado pela SFP que parte das informações solicitadas pelas equipes técnicas do Tribunal poderia revelar a situação econômico-financeira dos beneficiários das renúncias, não são apresentados exemplos concretos que sustentem a alegação.

Quanto à falta de consistência em relação à estimativa de valores a serem renunciados, a Subsecretaria da Receita Estadual repisa argumentos já apresentados nas Contas de 2021 (indicados na Informação SRE-G no. 174/2022). Em síntese, esclarece a Pasta que o “aperfeiçoamento da metodologia provocou uma divergência na magnitude da renúncia informada na LDO 2021, comparativamente àquela apontada nas LDOs de 2022 e 2023” (evento 161.6, fl. 06).

Vale salientar que, ano após ano, essas inconsistências avolumam-se, o que reforça a tese de que o Estado ainda não dispõe de metodologia confiável para apuração dos valores bilionários renunciados em cada exercício.

Em relação à proposta de determinação ao Governo sobre publicidade dos dados referentes às renúncias, o Estado informa que já dá transparência a **parte** das informações relacionadas na Nota Recomendatória Atricon n. 01/2023 (evento 161.6, fl. 10). Como se depreende, apenas parte do quanto recomendado pela Atricon é divulgado, o que justifica a manutenção da proposta de determinação.

Quanto à necessidade de indicação de medida de compensação para concessão de novos benefícios fiscais, a SRE defende que “os benefícios tributários concedidos ou renovados



no Estado de São Paulo sempre cumpriram os requisitos previstos na LRF [...]” (evento 161.6, fl. 09). Entretanto, não são apresentados quaisquer casos concretos com indicações das referidas medidas compensatórias.

No tocante à concessão e renovação de benefícios por meio de Decreto, a SRE reforça que “deverá seguir os procedimentos previstos no artigo 23 da Lei 17.293/2020” (evento 161.6, fl. 07). Já no que se tange à estagnação do Plano de Ação proposto em 2017, argumenta a Subsecretaria que “avanços ocorridos demonstram não haver estagnação quanto ao andamento do Plano de Ação [...] é salutar a revisão periódica das suas ações para alinhamento às novas estruturas e condições” (evento 161.6, fls. 08).

O entendimento sustentado, contudo, destoa do quanto apurado pela auditoria do TCE-SP no relatório de evento 99. Nesse horizonte, ao contrário do suscitado, entende este MPC que as sucessivas revisões do plano e constantes descumprimentos de prazos acordados pelo próprio Estado demonstram descumprimento das orientações da Corte e corroboram a valoração desfavorável das Contas em análise.

6. Dívida ativa.

Justificativas acerca da gestão e cobrança da dívida ativa foram apresentadas pela Casa Civil e pela PGE por meio das manifestações de eventos 161.1 e 161.7.

De acordo com a Procuradoria Geral do Estado, medidas foram adotadas para maior eficiência na cobrança de créditos fiscais, tais como:

- a) Especialização dos Núcleos estaduais de processos eletrônicos (NEPE’s);
- b) Criação de Núcleos de Fazenda autora para créditos tributários e não tributários;
- c) Regulamentação e estruturação da Assistência de Recuperação de Ativos;
- d) Assinatura de resoluções e portarias para compartilhamento de informações fiscais e integração de sistemas;
- e) Desenvolvimento de ferramentas de *Big Data* e contratação sistemas de *Business Intelligence*;
- f) Integração da base de dados da JUCESP no sistema da Dívida Ativa;
- g) Ampliação e celebração de convênios com órgãos como o DETRAN;



- h) Melhoria da interlocução com o TJ-SP para impulsionar execuções fiscais e viabilizar a penhora de créditos de precatórios;
- i) Modernização da cobrança da dívida ativa com recursos do PROFISCO II SP; e
- j) Criação de grupo de estudos composto por Procuradores do Estado com experiência profissional e acadêmica sobre o assunto (evento 161.7, fls. 02/05).

Apesar dos esforços empreendidos pela Procuradoria Geral do Estado, fato é que os recebimentos efetivos da dívida ativa representaram apenas 1,01% do estoque registrado. Assim, as medidas e providências anunciadas ainda não resultaram em aumento efetivo na arrecadação dos créditos do ente.

Adicionalmente, a Subprocuradoria Geral do Contencioso Tributário-Fiscal afirma que tem alertado os órgãos de origem a respeito da necessidade de observância ao prazo para cadastramento de dados relativos a créditos fiscais não pagos no vencimento (evento 161.7, fl. 05). O descumprimento deste prazo havia justificado a emissão da Recomendação nº 2.1.5.2⁶ no Parecer Prévio das Contas de 2021. De todo modo, o prazo continua a ser descumprido, como evidenciado no curso da instrução e ratificado na manifestação da DCG de evento 173.2.

Quanto à revisão da metodologia de apuração das provisões de perdas na dívida ativa a PGE informa que o novo procedimento utilizado pelo Estado prevê o registro do histórico de pagamentos relacionados à dívida inscrita. Além disso, destaca que o objetivo é aprimorar essa metodologia assim que novas bases de informações econômico-fiscais estiverem disponíveis.

Apesar de reconhecer alguns avanços na matéria, a Fiscalização salienta que “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” (evento 173.2, fl. 23), de modo que se mantém configurado o desatendimento à Recomendação nº 2.1.5.1 do Parecer referente às Contas de 2021⁷.

⁶ 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 (eTC-004345.989.21, evento 169).

⁷ 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 (eTC-004345.989.21, evento 169).



Ante o exposto, com a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos, e sem demais ponderações a serem acrescidas, o Ministério Público de Contas, na condição de fiscal da ordem jurídica, reitera, na íntegra, seu parecer acostado no evento 125.1.

Ademais, requer, desde já, o deferimento de sustentação oral na sessão extraordinária a ser convocada oportunamente.

Com a brevidade demandada na hipótese,

São Paulo, 12 de junho de 2023.

Leticia Formoso Delsin Matuck Feres
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

