



Processo nº:	eTC-2347.989.19-6
Órgão:	Estado de São Paulo
Governador:	João Agripino da Costa Doria Junior
Período	01/01/2019 a 31/12/2019
População estimada¹:	45.919.049
Exercício:	2019
Matéria:	Contas do Governador (retorno)

Eminente Conselheiro Relator Renato Martins Costa.

Após as manifestações do MP de Contas, da PFE e dos órgãos técnicos do TCE/SP, Vossa Excelência, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, concedeu prazo ao Governo Estadual para que fossem apresentadas as alegações que entendesse cabíveis (evento 174.1).

Tais justificativas foram juntadas aos autos principais por intermédio dos documentos de eventos 184.1 e 184.2.

Sem embargo da documentação apresentada, a Assessoria Técnico-Jurídica (ATJ), por sua área de cálculos, reafirmou seu posicionamento pela emissão de parecer prévio desfavorável às Contas em exame, em razão da inobservância ao §2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/2007 (aplicação insuficiente de recursos do Fundeb no percentual de 96,75%) (evento 194.1). A ATJ-Chefia (evento 194.2) ratificou, igualmente, seu entendimento pela emissão de parecer prévio desfavorável, em fundamentada manifestação que abordou com precisão os pontos controvertidos.

¹ Estimativa da população residente no Estado com data de referência em 01.07.2019, de acordo com o IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/#>. Acesso aos 05/06/2020.





A Secretaria-Diretoria Geral (SDG) reforçou sua manifestação de evento 145.1, pela emissão de parecer favorável às Contas em apreço, sem prejuízo das propostas já realizadas de advertências ao Estado (evento 196.1).

Na mesma linha, a d. PFE ratificou posicionamento favorável as Contas do Governador de 2018, com as recomendações já alvitradas (eventos 198.1 e 200.1).

Por força do r. despacho do evento 189.1, retornam os autos ao Ministério Público.

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

1. Acerca da renúncia de receitas.

A Secretaria da Fazenda (“SEFAZ”) noticia a edição da Resolução SFP n.º 42, de 26.05.2020², que acrescentou os §§ 3º a 5º ao artigo 2º da Resolução SF n.º 20, de 14.03.2012, com o pretexto de finalmente regulamentar o compartilhamento de dados “em tese” resguardados pelo sigilo fiscal (evento 184.1, fl. 08 e evento 161.1, fls. 17/18).

Destarte, a Resolução SF n.º 20/2012 passou a dispor, no seu artigo 2º, §3º, que “no atendimento a requisições feitas pelo Tribunal de Contas do Estado no exercício de suas funções constitucionais de fiscalização e colaboração na melhoria da gestão pública, poderão ser compartilhados os dados em princípio resguardados pelo sigilo fiscal, desde que de forma anonimizada”.

No entanto, **é relevante assinalar que em nenhum momento o Tribunal de Contas pretendeu ter acesso a dados sigilosos.** Mais uma vez, a Secretaria da Fazenda Estadual visa desviar o foco para uma discussão sem pertinência com a realidade fática.

Ninguém almeja obter informações sobre a “situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades” (artigo 198 do Código Tributário Nacional). O objetivo, como não poderia deixar de ser, é o exercício das funções, constitucional e legal, de avaliar a responsabilidade, a pertinência e a adequação dos valores renunciados e em que medida tal política reverteu benefício à sociedade.

² Resolução disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/298939396/dosp-executivo-caderno-1-27-05-2020-pg-24?ref=feed>. Acesso aos 05.06.2020.





Nada obstante, a despeito não ser possível revelar o conteúdo constante do evento 161.2, haja vista que compete somente ao Relator a decisão sobre a manutenção ou não da restrição processual, é possível asseverar, com absoluta convicção, que a escassa informação ali constante passa longe de ser tida como sensível ou sigilosa, sob qualquer ângulo que se observe.

Remanesce, de fato, a inviabilização do controle externo de natureza técnica, exercido pela Corte de Contas, e, o de natureza política, empreendido pelo Poder Legislativo Estadual, nos termos do artigo 70, caput, da Constituição da República, e do artigo 32, caput, da Constituição Estadual, em razão da sonegação de informações adequadas sobre o elevado montante de renúncia de receita no exercício financeiro de 2019.

Além disso, como bem elucidado pela d. Chefia da ATJ, “o uso do termo ‘poderão’ no § 3º, denota que essa colaboração não será facilmente obtida; para tanto, esta Casa terá que empreender esforços no convencimento da Fazenda estadual quanto à imprescindibilidade dos dados e informações qualificados como sigilosos, para o legítimo exercício de suas funções constitucionais de controle, verdadeira ‘súplica’ procedimental que em tudo subverte os papéis usualmente desempenhados pelo ‘fiscalizado/jurisdicionado’ e pelo ‘órgão fiscalizador’.” (evento 194.2, fl. 03)

Tão pouco convincente é o §3º do aludido dispositivo que o parágrafo imediatamente seguinte estabelece que “na hipótese de considerar insuficiente o atendimento nos termos do § 3º, inclusive quando os dados de interesse estiverem sigilados por não se enquadrarem no inciso IX do § 1º, o Tribunal de Contas do Estado apresentará manifestação fundamentada que demonstre a pertinência temática da informação requerida com o objeto da auditoria ou de inspeção e a necessidade e a indispensabilidade de acesso, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, que não o compartilhamento dos dados em sua plenitude” (artigo 2º, §4º, da Resolução SF nº 20/2012).

A corroborar o entendimento de que o Governo Estadual, mesmo com a edição da referida Resolução, continua a opor **indevido** sigilo à atividade fiscalizatória do Tribunal de Contas (artigo 70, *caput*, CF/1988), verifica-se que **o Estado, como já dito acima, por intermédio do Ofício de evento 161.2, junta documento “supostamente” sigiloso com**





informações que ainda não se revelam hábeis a dirimir as lacunas encontradas pela DCG na fiscalização sobre as renúncias de receitas, quais sejam:

- ✓ *Fidedignidade dos montantes estimados na LDO e quanto aos montantes efetivamente fruídos de renúncia de receitas;*
- ✓ *Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora;*
- ✓ *Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista;*
- ✓ *Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas e com alta demanda, em detrimento de outros;*
- ✓ *Identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes e/ou setores merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante³;*
- ✓ *Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;*
- ✓ *Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;*
- ✓ *Desvios de finalidade na concessão de benefícios; (evento 128.2, fls. 213/214 do Relatório da DCG 2019).*

Chama atenção, ainda, que ao anunciar o tão aguardado compartilhamento de informações supostamente protegidas pelo sigilo fiscal, a Sefaz tenha mencionado recente decisão do e. Ministro Roberto Barroso no MS n.º 27091/DF, que teria definido como impraticável “a requisição ampla e irrestrita de informações por parte do controle externo, se o atendimento exigir a abertura de dados ínsitos à privacidade dos contribuintes” (evento 161.1, fl. 17).

A referida decisão do STF, todavia, não guarda pertinência com o caso ora em análise. Como já apontado, as informações de renúncias de receitas solicitadas pelo TCE/SP não se enquadram no sigilo imposto pelo artigo 198 do CTN, pois não refletem informações sobre a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos de tributos, nem sobre a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.

Com efeito, a E. Relatora das Contas do Governador de 2018 consignou em seu voto que “o interesse dessa Corte não é imiscuir-se nas informações sigilosas dos sujeitos tributários, mas, tão somente, salvaguardar o interesse público subjacente à sua atuação

³ Conforme relatado em item próprio do relatório de instrução, a renúncia fiscal tem-se dado, predominantemente, por Decreto do Poder Executivo, sem qualquer trâmite pela Casa Legislativa, para aprovação por lei, conforme determinado pelo artigo 150, §6º da Constituição Federal.





constitucional de verificar a escorreita e impessoal destinação de recursos públicos no atingimento dos objetivos de Estado”⁴.

Assim, embora o Governo Estadual sustente que, em seu curto período de vigência, a nova regulamentação já tenha sido aplicada, para os fins de “respaldar o compartilhamento de dados relativos a setores econômicos cuja renúncia de receita não fora identificada, em razão do sigilo fiscal” (evento 184.1, fl. 08), o fato é que, **em sua essência, o cenário que já vinha sendo observado em anos anteriores se manteve, com o agravante de que, no exercício 2019, encerrou-se o prazo para implantação do Plano de Ação exigido nas Contas do Governador de 2017, sem que os objetivos ali almejados tenham sido alcançados de forma satisfatória.**

Quanto à **concessão de benefícios fiscais por ato do Poder Executivo**, ainda que com Convênio do CONFAZ, insiste a Secretaria da Fazenda em defender a sistemática adotada pelo Estado, com esteio no Parecer PA n° 35/2007 da PGE, recentemente ratificado pelo Parecer GPG n° 2/2019 (evento 184.1, fl. 06).

Como constou do Parecer GPG n° 2/2019:

“Coaduna-se com o arrazoado acima o fato de o próprio STF considerar os convênios do CONFAZ em matéria de ICMS como atos normativos primários e estruturantes, aptos, inclusive, a ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 4171). É dizer: já se está diante de ato normativo de caráter nacional, que será internalizado no âmbito de cada Estado-membro por meio de ato do Executivo, conforme disciplina feita pela Lei Complementar n° 24/1975” (evento 184.1, fl. 06)

Tal argumento, todavia, não deve ser acolhido. Primeiro, porque é contraditório com a postura do próprio Estado de São Paulo que impugna no STF benefícios semelhantes concedidos mediante decretos por outras unidades federativas. Segundo, porque o simples fato de o STF ter decidido que os convênios do CONFAZ em matéria de ICMS estão sujeitos a controle concentrado de constitucionalidade não implica necessariamente que o Estado esteja dispensado de editar **lei** em sentido formal, devidamente apreciada pelo Legislativo, para legitimar a concessão de subsídio, isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão (consoante exigência do artigo 150, § 6º, da CF/1988).

⁴ Voto disponível em:

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/Relat%C3%B3rio%20e%20Voto%20Dra.%20Cristiana%20de%20Castro%20Moraes%20-%20Contas%20do%20Governador%20....pdf>. Acesso aos 05.06.2020. Ressalte-se que o trecho do voto em comento foi acolhido pelo Plenário do TCE/SP na apreciação das Contas do Governador de 2018.





A leitura atenta da decisão proferida na ADI n.º 4.171 revela que **em nenhum momento a Suprema Corte acolheu a tese invocada pelo Estado**⁵. Pelo contrário, por diversas vezes o STF considerou ilegítima a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS por mero decreto, ainda que respaldados por convênio celebrado no Confaz. Nesse sentido foram as decisões proferidas no RE 635.688/RS, no Agravo Regimental no RE 630.705/MT e na ADI 3.936/PR, apenas para citar alguns exemplos.

É necessário esclarecer, adicionalmente, que em direção diametralmente oposta à defendida pelo Governo Estadual, **a própria Relatora originária da ADI n.º 4.171, Ministra Ellen Gracie, já havia pontuado, no âmbito da ADI n.º 3.462 MC, que a outorga de isenção fiscal, a redução da base de cálculo tributária, a concessão de crédito presumido e a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos, se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal.** A esse respeito, veja-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE OUTORGA AO PODER EXECUTIVO A PRERROGATIVA DE DISPOR, NORMATIVAMENTE, SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA - DELEGAÇÃO LEGISLATIVA EXTERNA - MATÉRIA DE DIREITO ESTRITO - POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PRINCÍPIO DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - CONVENIÊNCIA DA SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DAS NORMAS LEGAIS IMPUGNADAS - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

(...) o legislador não pode abdicar de sua competência institucional para permitir que outros órgãos do Estado - como o Poder Executivo - produzam a norma que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar. O legislador, em consequência, não pode deslocar para a esfera institucional de atuação do Poder Executivo - que constitui instância juridicamente inadequada - o exercício do poder de regulação estatal incidente sobre determinadas categorias temáticas - (a) a outorga de isenção fiscal, (b) a redução da base de cálculo tributária, (c) a concessão de crédito presumido e (d) a prorrogação dos prazos de recolhimento dos tributos -, as quais se acham necessariamente submetidas, em razão de sua própria natureza, ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei em sentido formal.

(ADI 3462 MC, Relatora. Min. Ellen Gracie, Pleno, j. 08/09/2005, DJ 21-10-2005).

Nessa linha de ideias, reforça-se que os convênios celebrados no âmbito do CONFAZ são autorizações para que o Estado possa implementar benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no ordenamento interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legítima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes concedido pelo constituinte originário.

⁵ Decisão disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9194087>. Acesso aos 05/06/2020.





Esse ponto já foi exaustivamente tratado nas Contas dos exercícios pretéritos, cabendo registrar, uma vez mais, que no sistema de repartição de poderes, vigente na atual Constituição, as despesas públicas devem passar pelo crivo do Legislativo.

Aceitar a argumentação do Estado de São Paulo a respeito do tema seria admitir que o Executivo pudesse manobrar razoável parte do orçamento sem controle ou decisão por parte do Legislativo, algo inconcebível, ainda que sob o pretexto de supostamente evitar “expor as empresas instaladas em seu território a condições desvantajosas em relação a empresas sediadas em outros Estados”, como suscitado pela Sefaz (evento 184.1, fl. 06).

2. Sobre a aplicação no ensino.

Quanto à aplicação no ensino, a argumentação da Secretaria da Educação gira em torno, basicamente, da tentativa de retornar a glosa referente aos repasses às APMs via PDDE Paulista a partir do dia 26.12.2019 (evento 184.1, fls. 20/29).

Aduz a Secretaria que “durante as férias e recesso escolar, podem ser realizados serviços como manutenção e pequenos reparos mais intensificadamente, sem colocar em risco alunos e servidores” (evento 184.1, fl. 22). Pontua, ademais, que “o E. Tribunal deverá levar em consideração o princípio da razoabilidade, tendo em vista o lapso temporal do Decreto 64.644 de 05/12 e o final do exercício”. Em seguida, pugna a Secretaria pela aplicação do disposto no artigo 22 da Lindb⁶ (evento 184.1, fl. 22).

Sem embargo das justificativas ora apresentadas, entende o Ministério Público que a falha subsiste.

Como exposto no Relatório da Fiscalização Operacional sobre a Manutenção e Reparos em Prédios Escolares, que propôs a referida glosa, o artigo 71, inciso II, da Lei nº 9.394/1996, dispõe expressamente que não constituirão despesas de Manutenção e

⁶ Decreto-Lei nº 4.657/1942, artigo 22. *Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)*

§ 1º *Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

§ 2º *Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*

§ 3º *As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)*





Desenvolvimento do Ensino as realizadas com “subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural” (eTC-10699.989.20-8, evento 11.1, fl. 115).

Ademais, como já suscitado pela DCG, “o artigo 77 da mesma lei autoriza a destinação de recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a ser executado por terceiros, somente se este terceiro se tratar de ‘escola comunitária, confessional ou filantrópica’, o que não é o caso das Associações de Pais e Mestres” (evento 128.2, fl. 323 do Relatório da DCG).

A agravar a situação, sublinhe-se a **inexistência de elementos comprobatórios de que tais valores foram efetivamente empregados nos estritos termos do artigo 70 da LDB**. Aceitar o mero repasse como aplicação no ensino, além de vulnerar a vontade constitucional do efetivo uso dos valores na manutenção e desenvolvimento da educação, cria precedente fático perigoso ao conceder abertura para que parte do orçamento de área tão importante fique à margem dos órgãos de controle na aferição anual do limite mínimo de gastos.

É bem verdade que é possível realizar manutenções e reparos no período de férias escolares. Contudo, não é isso o que se questiona, e sim o fato de que não há qualquer comprovação de que as APMs tenham aplicado efetivamente tais recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no exercício analisado. **A constatação de que os repasses ocorreram apenas em 26.12.2019 torna ainda mais difícil conceber que a totalidade desses valores tenha sido efetivamente utilizada na última semana do ano.**

Nesse viés, e com a devida vênua do posicionamento externado pelo competente setor de cálculos da ATJ, alinha-se este MP de Contas, mais uma vez, ao entendimento defendido pela Chefia da Assessoria Técnica, no sentido de que, se não há comprovação de que tais gastos foram efetivamente empregados em ações de MDE em 2019, por certo não podem ser contabilizados para fins de averiguação do atendimento aos limites do ensino no mencionado exercício.

Por questão de coerência, não seria razoável exigir que os gastos realizados diretamente pela Secretaria de Educação se mantenham nos estritos termos do artigo 70 da LDB e, ao mesmo tempo, permitir que, uma vez repassados esses recursos às APMs, possam estas Associações **utilizarem tais recursos em exercícios posteriores** (ainda que contabilizados





para fins do artigo 212 da CF/1988 no momento do repasse) **e, quicá, em atividades que sequer se caracterizem como de MDE.**

Adotar entendimento contrário seria atestar que não cabe àquele que emprega os recursos comprovar a legalidade de seus atos, gerando **indevido ônus para os órgãos de Controle, que se veriam diante da inusitada situação de atestar a regularidade de atos pelo simples fato de não ter o jurisdicionado apresentado a documentação comprobatória solicitada.**

Como bem exposto em interessante artigo sobre o assunto, “nos processos de prestação de contas perante as Cortes de Contas, compete ao gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos postos a sua disposição, ocorrendo espécie de inversão do ônus da prova por imperativo constitucional”⁷.

Esse entendimento coaduna-se com o asseverado pelo Supremo Tribunal Federal, no MS 20.335/DF, relatado pelo Ministro Moreira Alves:

*Mandado de Segurança contra o Tribunal de Contas da União. Contas julgadas irregulares. Aplicação da multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67. - A multa prevista no artigo 53 do Decreto-Lei 199/67 não tem natureza de sanção disciplinar. - Improcedência das alegações relativas a cerceamento de defesa. - **Em Direito Financeiro, cabe ao ordenador de despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público.** - Coincidência, ao contrário do que foi alegado, entre a acusação e a condenação no tocante à irregularidade da licitação. - Mandado de Segurança indeferido.(g.n.)*

Desta forma, não tendo a Administração Estadual apresentado elementos que comprovassem de forma inequívoca que os recursos foram realmente aplicados em ações de MDE, permanece caracterizado o desrespeito ao artigo 212, da Constituição da República de 1988.

É imperioso afastar ainda a possibilidade de se invocar o artigo 22 da LINDB para eximir o Governo Estadual da falha em comento. Referido artigo foi editado com o claro intuito de considerar os obstáculos do gestor e as exigências públicas a seu cargo, **porém, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

Aceitar que o Governo Estadual pudesse se valer desse dispositivo para, ao apagar das luzes do exercício, direcionar recursos sem qualquer planejamento e sem comprovação de

⁷ Artigo disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2CAD3E5E7C>. Acesso aos 05.06.2020.





que, de fato, foram aplicados em despesas elegíveis de MDE, seria causar **patente prejuízo aos direitos dos administrados, pois estaria o Tribunal chancelando que não apenas o Estado, mas também os demais jurisdicionados, se utilizassem do mesmo subterfúgio de simplesmente repassar recursos a terceiros** (e sem qualquer procedimento para prestação de contas dos beneficiários dos repasses) **para dar cumprimento meramente formal à insigne obrigação inculpada na Constituição.**

Afaste-se, ainda, a tese suscitada pelo Órgão Estadual de que a expressão “utilizados” do artigo 21, da Lei nº 11.494/2007, deve ser interpretada para fins de considerar o emprego dos recursos do Fundeb quando da liquidação e pagamento pela Secretaria da Educação, e não no momento da efetivação do dispêndio pelas APMs (evento 184.1, fl. 23). Aliás, neste ponto, muito pertinente as considerações da Chefe da ATJ ao apontar o verbo usado pelo Legislador e assinalar que “as referidas normas não empregam os termos “destinar”, “transferir”, “repassar” ou qualquer outro que possa dar ensejo à prática de atos sem impacto direto na qualidade do ensino dentro do exercício financeiro vigente”.

O artigo 2º da Lei n.º 17.149/2019, que instituiu o PDDE paulista, é claro ao afirmar que “a receita do PDDE Paulista será composta pelas dotações próprias consignadas no Orçamento do Poder Executivo destinado à Secretaria da Educação, bem como por repasses de fundos governamentais específicos, sempre **observadas as regras de destinação**” (g.n.).

E, como bem se sabe, a Lei n.º 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, estabelece em seu artigo 21 que “os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão **utilizados** pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública”⁸ (g.n.). O § 2º desse artigo, por sua vez, permite que até 5% dos recursos à conta dos Fundos sejam **utilizados** no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional (g.n.).

Assim, e como bem asseverado pela área de Cálculos da Assessoria Técnica, “o artigo 21 e seu §2º, da mencionada norma, são taxativos em marcar o prazo de aplicação, não

⁸ O parágrafo segundo dispôs, ainda, que até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos (inclusive relativos à complementação da União) poderiam ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.





admitindo um ‘saldo rotativo’ não aplicado, e tal procedimento descumpra a lei de regência contrariando a razão de sua edição” (evento 194.1, fl. 05).

A par de tais considerações, ratifica-se o entendimento de que, em 2019, houve aplicação de apenas 24,89% das receitas em MDE (em desrespeito ao artigo 212, *caput*, da CF/1988) e de 96,75% dos recursos do Fundeb (em afronta ao artigo 21, *caput* e §2º, da Lei nº 11.494/2007).

3. A respeito dos remanejamentos e transferências de recursos.

Em relação aos remanejamentos e transferências de recursos, a Coordenadoria de Planejamento Orçamentário da Secretaria da Fazenda reafirma que “as alterações orçamentárias operadas pela Administração paulista, no exercício de 2019, sob o abrigo dos dispositivos da LDO e da LOA então vigentes, não configuram qualquer ordem de desacerto em relação ao regramento constitucional ou infraconstitucional afeto ao orçamento público” (evento 184.1, fl. 92).

Para sustentar essa tese, reapresenta manifestação de 29 de abril de 2020, na qual são citados diversos dispositivos da LDO/2019 e da LOA/2019 que, supostamente, teriam dado sustentação legal às movimentações de recursos realizadas (evento 184.1, fls. 94/102).

É necessário pontuar, contudo, que todos os dispositivos invocados pela Sefaz já foram devidamente considerados nas análises do Ministério Público e dos órgãos técnicos do e. TCE/SP, tendo sido unânime o entendimento de que o respaldo legal apresentado não era suficiente para justificar as movimentações orçamentárias promovidas pelo Estado.

Em verdade, os argumentos juntados aos autos pelo Governo Estadual apenas reforçam que foram realizados remanejamentos e transferências de recursos com base em dispositivo da LOA que, em verdade, autorizava apenas a abertura de créditos adicionais suplementares.

Imperioso observar que em nenhum momento o Governo Estadual consegue comprovar que as movimentações orçamentárias elencadas na Tabela de fls. 101/103 e na Tabela de fls. 109/110 do Relatório da DCG 2019 (evento 128.2) se caracterizaram, de fato, como créditos suplementares, e não como remanejamentos e transferências.

Sobre o assunto, pertinente relembrar as palavras de Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado Jr., para os quais “há [...] uma diferença enorme entre as aberturas dos créditos adicionais suplementares cujos recursos provenham de anulações parciais ou totais de





dotações orçamentárias, e os remanejamentos, transposições e transferências, os quais geralmente são confundidos com os créditos adicionais, principalmente os suplementares”⁹.

Tendo em vista que se trata de afronta direta ao artigo 167, inciso VI, da CF/1988, uma vez que não havia autorização legal para a realização de tais remanejamentos e transferências, reafirma-se a irregularidade da matéria.

4. Do descumprimento de recomendações e determinações de exercícios anteriores.

Por fim, a São Paulo Previdência (SPPREV), por intermédio do Ofício P nº 115/2020, apresenta justificativas quanto ao descumprimento de recomendações e determinações de exercícios anteriores, as quais foram pontuadas na manifestação ministerial de evento 161.1 (fls. 170/173).

Quando à falta de especificação dos aportes extraordinários do Tesouro a título de cobertura de insuficiência financeira (recomendação 13 do Parecer das Contas de 2017), afirma a SPPREV que serão envidados esforços junto à Contadoria Geral do Estado de São Paulo “no sentido de “entender os impactos que tal mudança poderá acarretar nas demonstrações contábeis tanto da SPPREV quanto do Estado” (evento 184.2, fl. 01).

Ou seja, não é anunciada qualquer medida concreta para a correção de falha que vem sendo apontada por esta E. Corte desde a apreciação das Contas de 2017. Assume o Governo Estadual apenas o compromisso de procurar “entender” o impacto de tal mudança para, quiçá, finalmente dar cumprimento aos normativos que regem a matéria.

Acerca de determinação realizada nas Contas de 2018, quanto à necessidade de apresentar plano de ação consistente sobre como se pretende equacionar de modo paulatino o déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência nos anos futuros (indicando fontes alternativas e adicionais de financiamento), afirma a SPPREV que o “Governo do Estado tem adotado medidas para diminuir ou minimizar os valores despendidos com tal rubrica” (evento 184.2, fl. 02).

⁹ MACHADO JR., J. T.; REIS, H.C. A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 33ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2010, p. 99.





Dentre tais medidas, destaca a criação da SPPREV; a instituição do Regime de Previdência Complementar (Lei Complementar nº 14.653/2011); a destinação do resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural ao Fundo com finalidade previdenciária da SPPREV (Lei nº 16.004/2015); e a promulgação da EC nº 103/2019 (que alterou a alíquota de contribuição dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, além da idade da aposentadoria, tempo de contribuição e a distribuição das cotas dos pensionistas). Em seguida faz considerações sobre a Previdência dos militares e menciona, de forma breve, a existência de outras medidas em estudo que possam impactar as receitas e despesas do Sistema Previdenciário Paulista (evento 184.2, fls. 02/06).

Mais uma vez, **o Governo Estadual elenca algumas ações, mas não apresenta plano consistente**, com fontes alternativas e adicionais de financiamento de modo a equacionar de modo paulatino o seu déficit previdenciário e/ou suportar o pesado impacto da insuficiência financeira nos exercícios vindouros.

Em verdade, a maioria das medidas listadas pela SPPREV diz respeito ao que já foi feito no passado. As poucas ações em andamento ou em análise são citadas de forma genérica, sem detalhamento ou apenas com promessas de que, em momento ainda incerto, serão objeto de estudo, como é o caso da análise sobre o eventual impacto das perdas de receitas da SPPREV caso adotada a opção de migração de servidores para a Previdência Complementar e a mensuração, por outro lado, do impacto positivo desta medida na diminuição do déficit atuarial.

Desse modo, é possível assegurar novamente que não foi apresentado o Plano de Ação nos moldes exigidos no Parecer das Contas de 2018.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas de São Paulo, na condição de fiscal da ordem jurídica, reitera, na íntegra, seu parecer acostado no evento 156.1. Em tempo, requer, desde já, o deferimento de sustentação oral na sessão extraordinária a ser realizada no dia 30 de junho de 2020.

Com a brevidade demandada na hipótese,

São Paulo, 05 de junho de 2020, às 23h37min.

Thiago Pinheiro Lima
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

