



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

TC-6453.989.18-8

Fl. 1

Processo nº:	TC-6453.989.18-8
Órgão:	Estado de São Paulo
Governador:	Geraldo Jose Rodrigues Alckmin Filho
Período	01/01/2018 a 06/04/2018
Governador:	Márcio Luiz França Gomes
Período	07/04/2018 a 31/12/2018
População estimada <sup>1</sup> :	45.094.866
Exercício:	2018
Matéria:	Contas do Governador

Retornam os autos ao Ministério Público de Contas, por força do r. despacho constante do evento 219.1.

**Preliminarmente**, quanto à contagem do prazo processual, o Ministério Público reconhece que há de ser feita a partir do recebimento da carta de ofício, nos termos da parte final do parágrafo único do art.118 do RITCE (“*Os prazos fixados pelo Tribunal serão contados a partir da publicação, no Diário Oficial, do respectivo despacho proferido por quem presidir a instrução do feito ou do recebimento da carta de ofício, quando expedida.*”), e não da juntada aos autos do mandado cumprido, conforme equivocadamente afirmou-se anteriormente. Por tal razão, revela-se, de fato, esgotado o prazo para apresentação de esclarecimentos por parte do ex-governador Geraldo Jose Rodrigues Alckmin Filho.

Ainda em preliminar, agora no tocante à ordem processual de pronunciamento nos autos, o *Parquet* de Contas, com a devida vênia, insiste na necessidade de o fiscal da ordem jurídica manifestar-se após as partes. Todavia, ante a premência da matéria, e para que a discussão acerca do tema não se desenvolva em circunstância e momento inoportunos, o MP

<sup>1</sup>População estimada pelo IBGE em 01.07.2017, nos termos do art. 102 da Lei 8.443/1992.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

TC-6453.989.18-8

Fl. 2

de Contas, sem deixar de registrar sua irresignação com a inobservância da regra acima referenciada, desde já passa a se manifestar.

**No mérito**, ciente o Ministério Público da documentação acrescida pelo ex-Governador Márcio Luiz França Gomes (eventos 206) e pelo atual Secretário de Fazenda e Planejamento (evento 208).

Em linhas gerais, o Chefe do Poder Executivo à época e a atual Administração apresentam justificativas sobre os apontamentos efetuados ao longo da instrução e indicam providências em andamento ou a serem adotadas.

De todo o material acrescido aos autos, destacam-se os pontos a seguir abordados.

**1.** Com relação ao tópico **precatórios**, tal qual fizera no exercício antecedente, o Estado alega em sua defesa Plano de Pagamentos apresentado ao Tribunal de Justiça para liquidar referida dívida até 31.12.2024 (evento 208.03, fls. 06 e evento 208.16).

No plano apresentado pela defesa em 2017<sup>2</sup>, o Estado firmara compromisso de pagar cerca de R\$13,7 bilhões<sup>3</sup> de precatórios em 2018, sendo R\$10,6 bilhões com o uso de recursos extraordinários<sup>4</sup>. No entanto, do total prometido, o Estado só pagou R\$2,9 bilhões em 2018<sup>5</sup>.

Agora, o novo plano apresentado pelo Estado foi recebido com ceticismo por parte do Tribunal de Justiça (evento 208.16, fls. 02):

*Acolho, com ressalvas, a revisão do Plano de Pagamento, limitada à parte relativa ao exercício de 2019 (f. 1706/170), cuja eficácia será verificada durante o exercício.*

***Constata-se no entanto que as estimativas indicadas para os exercícios de 2020 a 2024 não se mostram, em princípio, adequadas aos termos e fins do texto constitucional, em especial pelo fato de que remetem para o último exercício do período de regime especial a amortização de parcela significativa do acervo estimado, esta a ser futuramente obtida por meio de financiamento cujas tratativas sequer foram iniciadas.***

<sup>2</sup>TC-3546.989.17-9, evento 74.11, fls. 07/20 e evento 74.3, fls. 10/15 a evento 74.4, fls. 01/05.

<sup>3</sup>Considerando um estoque inicial + acréscimos de R\$ 24.024 mil e um estoque final de precatórios de R\$10.338 mil.

<sup>4</sup>Dos quais R\$7,3 bilhões advindos de depósitos judiciais privados.

<sup>5</sup>Conforme Relatório da Diretoria de Contas do Governador, fls. 201, evento 148.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

TC-6453.989.18-8

Fl. 3

Tais inconsistências impedem, no momento, a análise das referidas projeções, a recomendar oportuna adequação ao texto constitucional do plano de pagamento de 2020 e projeção dos exercícios seguintes, de modo que a amortização suficiente se faça de modo equilibrado em cada exercício, com a necessária composição de meios próprios com o uso dos meios adicionais existentes, tudo para garantia de quitação do acervo no final do exercício de 2024. (Processo DEPRE 9000032-79.2015.8.26.0500/03, Des. Aliende Ribeiro, j. 21.05.2019) (destaques do MPC-SP)

De fato, o novo Plano de Pagamento prevê o pagamento de aproximadamente R\$3,5 bilhões em 2019, R\$7,7 bilhões em 2020, R\$3,2 bilhões em 2021, R\$3,4 bilhões em 2022, R\$3,6 bilhões em 2023 e R\$14,3 bilhões em 2024 (um incremento de 400% em relação ao ano anterior):

Plano de Pagamento de 2019 a 2024

	valores expressos em milhões de reais					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Estoque + Acréscimos (I)</b>	<b>24.742</b>	<b>23.314</b>	<b>16.700</b>	<b>16.042</b>	<b>15.467</b>	<b>14.964</b>
Estoque inicial 1	21.022	19.586	13.281	12.564	11.921	11.343
Novos precatórios 2	2.305	2.398	2.494	2.588	2.685	2.786
Acréscimo financeiro (correção + juros) 3	1.415	1.330	925	891	862	836
<b>Capacidade de Pagamento (II)</b>	<b>5.156</b>	<b>10.033</b>	<b>4.137</b>	<b>4.122</b>	<b>4.124</b>	<b>14.964</b>
<b>Recursos próprios 4</b>	<b>796</b>	<b>2.576</b>	<b>2.735</b>	<b>2.902</b>	<b>3.072</b>	<b>3.266</b>
Outros recursos	2.700	5.100	500	500	500	11.023
Depósitos Judiciais (Públicos) 5	200	200	200	200	200	200
Depósitos Judiciais (Privados) 6	2.500	4.600	300	300	300	300
Precatórios não sacados 7	-	300	-	-	-	-
Financiamento	-	-	-	-	-	10.523
<b>Outras amortizações</b>	<b>1.660</b>	<b>2.357</b>	<b>902</b>	<b>720</b>	<b>553</b>	<b>675</b>
Descontos por acordos de deságio 8	1.165	1.890	568	199	244	376
Compensação com a Dívida Ativa 9	495	466	334	121	309	299
<b>Estoque Final de Precatórios (III)=(I)-(II)</b>	<b>19.586</b>	<b>13.281</b>	<b>12.564</b>	<b>11.921</b>	<b>11.343</b>	<b>0</b>
<b>Fluxo Financeiro de Pagamentos</b>	<b>- 3.496</b>	<b>- 7.676</b>	<b>- 3.235</b>	<b>- 3.402</b>	<b>- 3.572</b>	<b>- 14.289</b>
<b>Verificáveis</b>						
Porcentagem do pagamento anual em relação à RCL 10	2,154%	4,470%	1,774%	1,758%	1,744%	6,562%
Porcentagem de recursos próprios em relação à RCL 11	0,490%	1,500%	1,500%	1,510%	1,500%	1,500%
Desconto Acordos	40%	33%	26%	19%	12%	5%
Percentual de recursos destinado a acordos	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Percentual de compensações sobre estoque	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
<b>Índice de Correção Monetária</b>						
IPCA 12	4,03%	4,00%	3,75%	3,75%	3,75%	3,75%
Juros 13	4,55%	4,55%	4,55%	4,55%	4,55%	4,55%
<b>Relatório 2019-2024</b>						
Recursos próprios	15.346					
Outros recursos	20.323					
Recursos totais	35.669					
Capacidade de pagamento	42.536					
Decréscimo anual do patamar médio de deságio nos acordos	-7%					

Em resumo, o Estado pretende quitar seu estoque de precatórios prevendo que, em 2024, conseguirá um empréstimo de R\$10,5 bilhões<sup>6</sup> - ou seja, fará dívida para pagar dívida.

<sup>6</sup>Conforme o Estado afirmou na apresentação ao DEPRE de seu novo Plano de Pagamentos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

TC-6453.989.18-8

Fl. 4

Embora uma linha de crédito especial da União para o pagamento de precatórios esteja prevista no art. 101, §4º, do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 99/2017<sup>7</sup>, não há qualquer notícia de início de tratativas para obtenção de tal empréstimo, ou mesmo efetiva disponibilização de tal crédito. Ademais, criticável a postura de comprometer as gestões futuras, contraindo nova e volumosa dívida.

Acerca da referida linha de crédito junto à União, de se registrar recentíssima ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO 52)<sup>8</sup>, proposta pelo partido político “Solidariedade”, pedindo que o Supremo Tribunal Federal suspenda o pagamento de todos os precatórios do país, sobre o argumento de que verbas não podem ser distribuídas enquanto a União não criar uma linha de crédito para os entes federados, conforme prevê a Emenda Constitucional 99.

De acordo com o pedido, referida emenda, promulgada em dezembro de 2017, obrigava a União a criar a linha de crédito para os precatórios submetidos ao extinto regime especial até junho de 2018, mas isso nunca aconteceu, o que, segundo o Solidariedade, é uma omissão inconstitucional.

---

*“Isto porque, por disposição da EC 99/2017, há previsão de um financiamento a ser utilizado para pagamento de precatórios, que não estaria sujeito aos limites fiscais de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal e de quaisquer outros limites de endividamento previstos, não se aplicando a ele a vedação de vinculação de receita prevista no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Devido à não regulamentação da União quanto a este financiamento, bem como ao quadro econômico atual do país, que tornaria as condições existentes no mercado de crédito pouco atrativas para este tipo de operação, o plano considera o empréstimo para 2024, de forma a complementar os recursos necessários à quitação prevista na EC/99.”* (evento 208.16, fls. 12)

<sup>7</sup> ADCT, art. 101, §4º. No prazo de até seis meses contados da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, a União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, disponibilizará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às respectivas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, linha de crédito especial para pagamento dos precatórios submetidos ao regime especial de pagamento de que trata este artigo, observadas as seguintes condições:

I - no financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo serão adotados os índices e critérios de atualização que incidem sobre o pagamento de precatórios, nos termos do § 12 do art. 100 da Constituição Federal;  
II - o financiamento dos saldos remanescentes de precatórios a pagar a que se refere este parágrafo será feito em parcelas mensais suficientes à satisfação da dívida assim constituída;  
III - o valor de cada parcela a que se refere o inciso II deste parágrafo será calculado percentualmente sobre a receita corrente líquida, respectivamente, do Estado, do Distrito Federal e do Município, no segundo mês anterior ao pagamento, em percentual equivalente à média do comprometimento percentual mensal de 2012 até o final do período referido no *caput* deste artigo, considerados para esse fim somente os recursos próprios de cada ente da Federação aplicados no pagamento de precatórios;  
IV - nos empréstimos a que se refere este parágrafo não se aplicam os limites de endividamento de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 52 da Constituição Federal e quaisquer outros limites de endividamento previstos em lei.

<sup>8</sup> <https://www.conjur.com.br/2019-mai-27/partido-stf-regulamente-linha-credito-precatorios>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

TC-6453.989.18-8

Fl. 5

Tal quadro evidencia o quão remota encontra-se a cabal resolução acerca da matéria, daí porque não se revela apropriado considerar que a definição para a grave situação dos precatórios estaduais reside em financiamento futuro e incerto.

2. Acerca da **concessão de benefícios fiscais por ato do Poder Executivo**, ainda que com Convênio do CONFAZ, insiste a SEFAZ em defender a sistemática adotada pelo Estado, com esteio no Parecer PA nº 35/2007 da PGE. Entretanto, o Ministério Público reafirma sua posição, substanciada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, tratando-se de ICMS, a autorização do CONFAZ (conforme artigo 155, §2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, regulado pela Lei Complementar 24/1975) não afasta a exigência de edição de **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 Constituição Federal).

Os convênios são autorizações para que o Estado possa implementar um benefício fiscal. Efetivar o beneplácito no âmbito interno é mera faculdade, e não obrigação. A participação do Poder Legislativo legitima e confirma a intenção do Estado, além de manter hígido o postulado da separação de poderes fixado pelo constituinte originário.

Este ponto já foi exaustivamente tratado nas contas do exercício antecedente, 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 é admitir que o Executivo pode manobrar razoável parte do orçamento sem controle ou decisão por parte do Legislativo, algo que não se pode conceber.

Tanto é assim, que, contrariando sua própria tese de que bastaria Decreto do Executivo para conceder benefício fiscal em matéria de ICMS, o Executivo Estadual enviou à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

TC-6453.989.18-8

Fl. 6

Assembleia Legislativa, em 16.04.2019, o projeto **de lei** nº 494/2019, a fim de reduzir a alíquota do ICMS para 12% (doze por cento) nas operações com querosene de aviação<sup>9</sup>.

Vale lembrar, em oportuno, o expressivo montante de renúncia de ICMS estimado para 2020, cerca de **R\$24 bilhões**<sup>10</sup>. Trata-se de valor superior ao atual orçamento<sup>11</sup>, por exemplo, da Secretaria da Saúde (R\$23 bilhões) e da Secretaria da Segurança Pública (R\$22 bilhões).

**3.** No tocante aos **dados não informados a respeito das renúncias de receitas**, a Secretaria da Fazenda (“SEFAZ”) segue invocando o art. 198 do Código Tributário Nacional, (evento 208.19, fls. 05/06).

Quanto ao tema, conforme já dito alhures, o Ministério Público considera que as informações de renúncias de receitas não se enquadram no sigilo imposto pelo citado artigo 198 do CTN, pois não se consubstanciam em dados sobre a situação econômica ou financeira dos sujeitos passivos de tributos, nem sobre a natureza ou o estado de seus negócios ou atividades.

Além disso, ainda que, por hipótese, fossem consideradas sigilosas tais informações, a restrição não seria oponível à atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas, ante a expressa competência constitucional de efetuar o controle das renúncias de receitas (art. 70, *caput*, CF). Ainda nesta linha hipotética, mesmo que eventualmente considerados sigilosos tais dados, o próprio Código Tributário Nacional prevê a possibilidade de intercâmbio de informações sigilosas (art. 198, § 2º, CTN).

Acerca do assunto, cumpre mencionar que a própria PGE reconhece que:

*“[...] não há justificativa jurídica plausível para a ausência de compartilhamento total dos dados solicitados pelo Tribunal de Contas do Estado para o exercício de seu mister constitucional e efetiva análise das renúncias de receitas efetuadas pelo Estado, exceto se tais informações revelem, direta ou indiretamente, a situação econômica ou financeira individualizada do sujeito*

<sup>9</sup><https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000264285&tipo=1&ano=2019>

<sup>10</sup>Conforme Anexo I da LDO 2019 (Lei Estadual 16.884/2018).

<sup>11</sup>Conforme LOA 2019 (Lei Estadual 16.923/2019).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral

TC-6453.989.18-8

Fl. 7

*passivo ou de terceiros, bem como a natureza e o estado de seus negócios e atividades, o que deve ser analisado caso a caso.” (evento 208.24, fl. 08)*

Por tais razões, o Parquet de Contas reitera o requerimento de abertura de processo específico para apuração de responsabilidades por ofensa ao art. 25, § 1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993, no qual a própria discussão sobre a existência ou não de sigilo quanto aos dados de renúncia de receita poderá ser melhor aprofundada.

**4. Com relação ao cômputo de inativos e pensionistas nas despesas do ensino, notadamente no que toca à insuficiente aplicação dos recursos do FUNDEB, a Procuradoria-Geral do Estado aduz que houve “silêncio eloquente” do legislador federal ao rejeitar emenda que proibia o uso dos recursos desse Fundo para o pagamento de inativos, situação que, a seu ver, indicaria a possibilidade de sua utilização para essa finalidade (evento 208.23, fl. 03).**

Tal argumentação, todavia, não merece prosperar.

O art. 70 da Lei nº 9.394/1996 é taxativo ao listar as despesas que se caracterizam como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, se houve silêncio do legislador ao editar dispositivo de caráter taxativo, é evidente que sua intenção era a de não permitir a utilização desses recursos para custear despesas com inativos.

Nesse contexto, vê-se que foram efetivamente aplicados apenas 79,56% dos recursos do FUNDEB (relatório da DCG, fls. 252/256, evento 148), **o que constitui causa determinante para a emissão de parecer prévio desfavorável.**

**5. Por fim, ainda relacionado ao tema dos gastos no ensino, o *Parquet* de Contas gostaria de destacar as lúcidas ponderações do próprio Secretário da Educação, Des. José Renato Nalini, titular da pasta entre 28.01.2016 e 20.04.2018 (evento 198.2):**

*“A Secretaria da Educação de São Paulo é inadministrável, por uma série de razões. Estrutura arcaica, anacrônica, rígida e burocratizada. Mais de quatrocentos mil servidores em sua superada folha de pagamento, pois ali estão ativos e inativos. A gestão é dificultada por ausência de quadros qualificados, mercê de salários incompatíveis com a responsabilidade exigida aos funcionários.*

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE SÃO PAULO  
Procuradoria-Geral**

TC-6453.989.18-8

Fl. 8

*O Brasil da teleologia tem solução para tudo. O mundo do dever ser é o ideal. Não faltam normas, a partir da Constituição da República, tão sábia ao cuidar da educação no artigo 205 e ao estabelecer os seus princípios. Os Conselhos Nacional e Estaduais também são pródigos em estabelecer metas. Mas a execução é pífia.*

(...)

*A elaboração de relatórios é saudável, mas enquanto não se conferir à educação a atenção e a importância que ela tem, como chave para a resolução de todos os problemas brasileiros, eles não surtirão efeitos.*

*Confio em Vossa Excelência para recomendar ao Governo do Estado reestruture a Secretaria da Educação, imprima técnicas e metodologias de gestão inspiradas na iniciativa privada, exija comprometimento do funcionalismo e premie os que carregam a pesada estrutura enquanto outros nada produzem. Estimular os bons diretores, incentivar o professor a se qualificar continuamente, pagar-lhe salário digno, tudo isso poderá melhorar a educação.*

*Mas, principalmente, fazer com que a família e a sociedade cumpram com o seu dever, previsto no artigo 205, porque educação é algo muito sério para ser exclusiva responsabilidade de governo. Este é transitório e tem outras prioridades em vista, não um processo que demanda paixão e visão de longo alcance. Educa-se para as próximas gerações, não para as próximas eleições.” (destaques do MPC-SP)*

Caso o Tribunal de Contas adira à tese defendida pelo Estado, de permitir o cômputo de inativos como despesas no ensino, irá colaborar para a manutenção do lamentável quadro descrito pelo então Secretário da Educação. Investir no ensino, para educar para as próximas gerações, significa gastar com as crianças e jovens do presente, e não simplesmente custear as aposentadorias do passado.

Ante o exposto, com a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos, e sem demais dados ou ponderações a serem acrescidos, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, na condição de fiscal da ordem jurídica, reitera, na íntegra, seu parecer acostado no evento 189.

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

São Paulo, 03 de junho de 2019, às 23:05.

**Thiago Pinheiro Lima**  
**Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**