



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



1ª SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO, REALIZADA EM 26 DE JUNHO DE 2019, NO AUDITÓRIO "PROF. JOSÉ LUIZ DE ANHAIA MELLO"

PRESIDENTE - Conselheiro Antonio Roque Citadini

RELATORA – Conselheira Cristiana de Castro Moraes

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS – Thiago Pinheiro Lima

PROCURADOR-CHEFE DA FAZENDA DO ESTADO – Luiz Menezes Neto

SECRETÁRIO-DIRETOR GERAL – Sérgio Ciquera Rossi

PROCESSO - TC-006453.989.18-8

ASSUNTO: Contas do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2018 (artigo 23 da Lei Complementar nº 709/93 e artigo 73, § 2º, combinado com artigo 186, parágrafo único do Regimento Interno). Parecer prévio.

RESPONSÁVEIS: Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho (01/01 a 06/04/2018) e Marcio Luiz França Gomes (06/04 a 31/12/2018).

ADVOGADOS: Marcelo Martins de Oliveira (OAB/SP 81.138), Fábio de Oliveira Machado (OAB/SP 253.519), Carmino de Léo Neto (OAB/SP 209.011), Tullio Vicentini Paulino (OAB/SP 225.150), Rosamaria Pardini de Sá dos Santos (OAB/SP 72.016), Ana Carolina Ferreira Menegon Peduti (OAB/SP 267.989), Tais Negrisoli Camargo (OAB/SP 323.755), Thalita Maria Felisberto de Sá (OAB/SP 324.230), Enicelma Aparecida Fernandes (OAB/SP 271.920) e Ana Paula Santos de Vasconcelos (OAB/SP 273.767).

ACOMPANHAM: TC-018726.989.18-9 e TC-018730.989.18-3.

SUBSIDIARAM: TC-A-002487/026/18 e TC-A-002488/026/18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



REFERENCIADO: Expediente(s): TC-015846.989.18-4, TC-015472.989.18-5, TC-005980.989.19-8 e TC-006766.989.19-8.

SUSTENTAÇÃO ORAL: Luiz Menezes Neto – Procurador-Chefe da Fazenda do Estado e Marco Antonio da Silva (OAB/SP 306.891).

PRESIDENTE – Senhores Conselheiros, senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, senhor Procurador-Chefe da Fazenda do Estado, senhor Secretário-Diretor Geral, servidores, público presente e que nos acompanha pela internet, na Ordem do Dia temos um único processo a apreciar que trata das Contas Anuais do Governo do Estado de São Paulo, de relatoria da Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

Haverá sustentação oral requerida pelo doutor Marco Antonio da Silva, também pelo Procurador-Chefe da Fazenda do Estado doutor Luiz Menezes Neto e em seguida terá a palavra o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas doutor Thiago Pinheiro Lima.

Registro a presença da doutora Maria Lia Pinto Porto Corona, que é a Procuradora Geral do Estado. É uma satisfação tê-la presente na nossa Sessão.

A Conselheira Cristiana de Castro Moraes tem a palavra para o seu relatório.

RELATORA – Senhor Presidente, senhores Conselheiros, senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, senhor Procurador-Chefe da Fazenda do Estado, senhor Secretário-Diretor Geral, cumprimento também a doutora Maria Lia Pinto Porto Corona Procuradora Geral do Estado, senhores advogados, senhores servidores, público presente e que nos acompanha pelas mídias sociais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Trago para apreciação deste Plenário, para parecer prévio, as Contas Anuais do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2018, dos excelentíssimos senhores governadores Dr. Geraldo Alckmin e Dr. Marcio França.

(RELATÓRIO JUNTADO AOS AUTOS)

É o relatório, senhor Presidente.

PRESIDENTE – Perfeitamente. Agora, apregoo o doutor Marco Antonio da Silva, para que assuma a Tribuna da Defesa. Sua Excelência, representando o ex-Governador Marcio França, terá 15 minutos para suas considerações. Tem a palavra o senhor Defensor.

DOUTOR MARCO ANTONIO DA SILVA - Senhor Presidente Conselheiro Antonio Roque Citadini, senhora Relatora doutora Cristiana de Castro Moraes, pessoa na qual cumprimento todos os nobres Conselheiros desta Corte de Contas, excelentíssimo membro do Ministério Público de Contas, excelentíssimo Procurador-Chefe da Fazenda, advogados, serventuários, público presente, cumprimento a todos.

Como bem relatado, trata-se da análise das contas anuais do Governador do Estado de São Paulo, exercício de 2018. Dois são os assuntos nucleares da controvérsia estabelecida, sendo o primeiro a aplicação do dinheiro do FUNDEB e a interpretação constitucional adequada quanto à destinação dos 5% excedentes impostos pelo artigo 255 da Constituição Estadual; e o segundo é a renúncia de receita em razão de benefícios fiscais relativos ao ICMS concedidos por decreto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Da parte do excelentíssimo Governador Márcio França, pertinente é discorrer tão somente sobre a questão da educação, uma vez que sua excelência não editou decretos concedendo qualquer benefício fiscal. Argumenta o Ministério Público de Contas que a Legislação vigente não autoriza a utilização de recursos do FUNDEB para pagamento de inativos e pretende emissão de parecer prévio desfavorável às contas do Governador.

É importante declarar que a Legislação Estadual vigente durante o mandato do senhor Marcio França produziu, ou produzia, efeito autorizativo para utilização de parte dos recursos do FUNDEB para o pagamento de inativos. Tal efeito jurídico cessou apenas em 10 de abril de 2019, em razão de concessão parcial de medida cautelar, com efeito *ex nunc*, por parte do relator da ADI distribuída no colendo Tribunal de Justiça de São Paulo.

A Lei Complementar nº 1.333 de 2018 autorizou, sim, a utilização de parte dos recursos do FUNDEB para os fins de pagamento de inativos da educação, cabendo a esta Lei dispor acerca dos 5% excedentes que compõem os 30% dos valores destinados à educação, conforme a Constituição Estadual. Portanto, essa Lei estadual regulamentou a aplicação do artigo 255 da Constituição Estadual.

Importante anotar que dos 25% impostos pela Constituição Federal, absolutamente nenhum centavo foi destinado ao pagamento de servidores inativos da Secretaria de Educação Bandeirante. A utilização de parte dos 5% excedentes é discricionariedade do Estado de São Paulo, pois previsto em sua Legislação estadual e não na Legislação federal.

Ademais, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 não só estava vigente durante o Governo Márcio França como está vigente até hoje, mas durante o mandato do ora defendente, referida Lei produziu todos os efeitos jurídicos e tais efeitos encontram-se exauridos com atos administrativos consumados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Além disso, Marcio França assumiu o mandato e a gestão do Estado em abril de 2018, já com as leis LDO e LOA aprovadas e em plena execução, não sendo possível realizar modificações normativas de tal magnitude em ano eleitoral e com uma base parlamentar que não era sólida.

Some-se a isso o princípio da segurança jurídica, pois não houve a declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual 1.333, mas, tão somente, a suspensão de seus efeitos em razão de concessão parcial de tutela cautelar com efeito *ex nunc*.

O efeito *ex nunc*, como todos nós aprendemos na faculdade, é a regra em se tratando de Ação Direta de Inconstitucionalidade, razão pela qual medida judicial não afeta a regularidade das contas de 2018, sendo aplicável a Lei Complementar nº 1.333/2018 ao caso. Tal suspensão só possui o condão de afetar as contas do exercício de 2019.

Aqui, muito rapidamente, quero fazer uma citação da Representação nº 1391, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, na qual ele aceita o efeito *ex nunc* em cautelar, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, e uma breve citação da lição do professor, mais do que conhecido, Ives Gandra, que diz que o que tem decidido a Suprema Corte nas liminares concedidas contra o poder público, no processo cautelar de ações diretas, é que a liminar suspende a eficácia e a vigência da norma, mas não desconstitui ainda as relações jurídicas constituídas e completadas.

Em outras palavras, as relações jurídicas já constituídas, à luz de um Direito tido por constitucional, não serão desconstituídas por força da medida liminar, mas apenas pela decisão definitiva, ou pela discussão em sede de controle difuso, o que não é o caso. Na mesma toada é o parecer do eminente Secretário-Diretor Geral, que vou deixar de ler porque consta dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Some-se a isso que a ADI nº 57/19 de São Paulo não foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, razão pela qual não há prejuízo a eventual aplicação do seu artigo 26, inciso I, da Lei Estadual nº 1.010 de 2007, se fosse o caso de efeito *ex tunc*. “Se fosse o caso”.

Dessa forma, por nenhum ângulo jurídico deve o ex-Governador Márcio França ser atingido por simplesmente cumprir as normas jurídicas estaduais, presumidamente constitucionais, vigentes e eficazes, que incidiram durante seu governo. A conduta administrativa do ex-Governador seguiu o direito posto, como diria o Ministro Eros Grau.

Isso porque, em âmbito Estadual, há regramento expresso autorizando o Governador a fazer uso de parte da verba do FUNDEB para pagamento de inativos da educação. A interpretação aqui advogada é a mais adequada, pois sistemática e conforme a Constituição Federal, sendo que outra interpretação seria assumir a possibilidade do poder constituinte decorrente aumentar despesa pública à revelia do Poder Executivo, o que não seria constitucional, e, certamente, geraria a própria inconstitucionalidade do artigo 255 da Constituição Estadual.

Acrescente-se, ainda, a bem lançada interpretação histórica constante do excelente parecer formulado pelo Gabinete da Procuradoria Geral do Estado, subscrito pelo doutor Carlos Eduardo Teixeira Braga, a quem faço as homenagens de estilo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual autorizaram o custeio efetivado e tais leis são aprovadas pelo Poder Legislativo Estadual, que julga a regularidade das contas do Governador; razão pela qual a questão deve permanecer privativa à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo no momento da deliberação definitiva, nos termos dos respectivos votos do Excelentíssimo Conselheiro doutor Edgard Camargo Rodrigues, quando da análise das contas de 2017, e do Excelentíssimo Conselheiro doutor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Antonio Roque Citadini, hoje Presidente desta Corte de Contas, quando do seu voto ao relatar as contas de 2016.

Ao passo que a Legislação Federal é omissa quanto ao custeio de inativos com verbas do FUNDEB, a Legislação Estadual regulamenta a matéria expressamente. Some-se a isso que os órgãos técnicos desta Corte de Contas manifestaram-se pela emissão de parecer prévio favorável às contas de 2018, ainda que com ressalvas e recomendações.

Dado por exposto, em razão do princípio da segurança jurídica e da boa-fé objetiva sequer há necessidade de realização de modulação de efeitos, pois a norma estadual impugnada na ADI produz efeitos para o exercício de 2018, mas, se assim entender este colendo Tribunal, razoável também será a modulação, sob pena de cometer profunda injustiça para com o excelentíssimo Governador Márcio França. Até porque, e aqui fica uma indagação, o colendo Tribunal de Justiça, por seu órgão especial, pode revogar a medida cautelar concedida. E como ficaria essa situação de eventual revogação posterior ao julgamento dessas contas?

A defesa não pode deixar de consignar sua preocupação com as condutas de membros de instituições que usam a mídia, especialmente a Folha de São Paulo, reiteradas vezes, inclusive na data de ontem, na véspera desse julgamento, com a finalidade de constranger esta colenda Corte de Contas, objetivando assim a criação artificial de estado mental desfavorável à segurança jurídica, que é um postulado do estado democrático de direito. Aprendemos que os membros das instituições devem falar nos autos e não na Folha de São Paulo.

Neste momento, gostaria de fazer algumas ponderações fora do meu script. Muito me agrada estar pela primeira vez nesta Corte, até porque por onze anos fui aluno de escola pública. Estudei na Escola Estadual Maria Pacheco Nobre, no município de Praia Grande, e de lá saí para a universidade,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



com uma bolsa de 100%; fiz meu mestrado, hoje faço doutorado e sou professor do Damásio.

O ensino público não é o que o Ministério Público tenta retratar aqui; e eu sou prova disso. Não sei se alguém de Vossas Excelências teve oportunidade de estudar em escola pública, mas eu tive e fui presidente de grêmio por duas vezes. O ensino público não é o que o Ministério Público tenta retratar aqui. Gostaria de trazer alguns dados, muito rapidamente, para não tomar o tempo da Corte. Não sei se o Ministério Público tem conhecimento, mas, atualmente, nas universidades de São Paulo, Unesp e Unicamp, cerca de 60% dos alunos são oriundos de escolas públicas.

Os serviços públicos devem ser aperfeiçoados, é verdade, mas, eu mesmo, oriundo de escola pública, não posso concordar com as matérias utilizadas pelo Ministério Público, porque não retrata a realidade da sala de aula das escolas paulistas.

Não se pode mudar a regra do jogo com o jogo sendo jogado, com o jogo já terminado, melhor dizendo. A partir de abril de 2019, o atual Governador não pode fazer uso da verba, mas antes disso a norma era constitucional e produz todos seus efeitos. E por maior que seja a boa intenção do Ministério Público, gol de mão não vale nem que seja contra a Argentina.

Agradeço a audiência de Vossas Excelências. Muito obrigado.

PRESIDENTE – Nossos agradecimentos ao Doutor Marco Antonio da Silva, e vamos à questão seguinte.

O doutor Luiz Menezes indaga se é ele que fala por último ou se é o Procurador do Ministério Público de Contas. Essa é uma questão reiterada no nosso Tribunal. Sabidamente, tenho a opinião de que deveria ser alterado o nosso Regimento Interno, mas ele estabelece de forma clara que o Ministério



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Público falará por último. Eu tenho que respeitar o nosso Regimento Interno, que assim dispõe.

Então, passo a palavra ao Doutor Luiz Menezes.

PROCURADOR-CHEFE DA FAZENDA DO ESTADO – Agradeço a oportunidade, eminente Presidente, eminentes Conselheiros, douto Procurador Geral do Ministério Público, douto Secretário-Diretor Geral, digníssima Procuradora Geral do Estado Doutora Maria Lia Porto Corona, senhoras e senhores.

Nesta questão que me parece de ordem, permito-me colocar, antes de mais nada, o seguinte enfoque. Nas contas de 2017, quando o Ministério Público de Contas pretendia falar depois da Procuradoria da Fazenda do Estado, o eminente Conselheiro Renato Martins Costa, Presidente à época, fez a melhor interpretação, inclusive baseado no Regimento Interno, qual seja: a norma específica, artigos 183 e 184, dentro do capítulo das contas do Governador, disciplinava e disciplina que a Procuradoria deveria falar por último.

Muito bem. A despeito do brilho costumeiro do eminente Conselheiro Presidente à época, ele levou a matéria à apreciação do Pleno, o qual chancelou, referendou, no sentido de que, em se tratando de normas específicas, prevalecem essas sobre as genéricas, às quais o Ministério Público de Contas se apegava - artigo 109 do Regimento Interno. É sabido na doutrina, na jurisprudência e na decisão do Pleno que julgou as contas de 2017 que as normas específicas prevalecem sobre as genéricas.

Com a devida vênia, peço a Vossa Excelência, eminente Presidente, que convide o Procurador Geral do Ministério Público de Contas a fazer sua sustentação oral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



PRESIDENTE - Doutor Luiz Menezes, a minha posição é sabida, já tive várias e reiteradas manifestações sobre isso, mas para mim está claro que, pelo nosso Regimento, o Ministério Público fala por último. Se Vossa Excelência quiser deixar registrado um protesto, da sua forma, eu acolho, mas creio que a disposição do artigo 109, parágrafo 1º, é clara.

PROCURADOR-CHEFE DA FAZENDA DO ESTADO - Muito bem. Sem esquecer a colocação que ora fiz, quero deixar consignado o meu protesto, baseado inclusive na decisão do Pleno que examinou as contas de 2017 e também na doutrina que diz que norma específica prevalece sobre a genérica. No caso em tela são as contas do governador e por pertinente seriam aplicados os artigos 183 e 184 do Regimento Interno.

Feitas essas considerações, passo ao exame dos aspectos mais arguidos pelo Parquet de Contas, sobremaneira em sua última fala.

Quanto ao Plano de pagamento de precatórios não se pode ignorar que as despesas previstas e sobremaneira as imprevistas, tais como Decisões Judiciais, do comportamento do contribuinte devedor, sobrecarregaram a Fazenda Estadual – o que não é uma peculiaridade do Estado de São Paulo, é do País – que não podia deixar de atender encargos que mais reclamam socorro, por pertinentes às áreas de saúde e segurança. Esclarecimentos sobre esses aspectos, bem como a incidência de fatores externos, foram pormenorizadamente explicados pelo Secretário da Fazenda e Planejamento, informando inclusive as medidas internas que vem sendo adotadas pela Pasta, visando o aprimoramento da execução orçamentária.

Objetivando solucionar o pagamento de precatórios, vale ressaltar que o Estado, com respaldo no artigo 101, parágrafo 4º, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, vem aguardando a regulamentação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



junto à União, diretamente, ou por intermédio das instituições financeiras oficiais sob seu controle, de linha de crédito para aumentar o pagamento dos precatórios.

Sobre a ação de partido político, noticiada pelo Ministério Público de Contas, há que se observar que tal demanda não teve liminar deferida. A dificuldade do Tesouro Estadual de liquidar as ordens judiciais não vem da gestão de 2018, ao contrário, os encargos crescem e a arrecadação não sobe de acordo com as necessidades. Esses aspectos, apesar do empenho da Secretaria da Fazenda, têm sido considerados por este Egrégio Tribunal em contas passadas.

Há que se dar, por medida de justiça, voto de confiança na pretensão manifesta do Governo do Estado de continuar pagando cada vez mais os precatórios, aliás, como se deu na apreciação de contas anteriores perante esta Corte.

Nesse aspecto, quero ressaltar que a Decisão do digníssimo Desembargador Coordenador da Diretoria de Execução de Precatórios e Cálculos, ao abordar a revisão do plano de pagamento de precatórios, apresentado pelo Governo do Estado, demonstra que, apesar das ressalvas e orientações, o Poder Judiciário reconhece as dificuldades financeiras e o propósito do Executivo de saldar as ordens judiciais.

Noutro tema, no que concerne ao entendimento do Ministério Público de Contas de que a aplicação no ensino, após a exclusão de gastos com inativos e pensionistas, foi de valor inferior aos 30% previsto no artigo 255 da Constituição Estadual não se sustenta, pois as demonstrações e explicações do Estado acostadas nos autos apontam e corroboram que, na verdade, o Governo de São Paulo, além dos 25% determinados no artigo 212 da Constituição Federal – onde não entram os gastos com inativos – aplicou, cumprindo o artigo 255 da Constituição Estadual, mais 5%, nos quais foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



incluídos gastos com inativos, conforme autorizado pela Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018, que previu essa possibilidade de inclusão de gastos com inativos no excedente ao mínimo previsto no referido artigo 212 da Carta Maior do País.

É importante notar que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da ADIN 2077323-86.2019.8.26.0000/50000, movida pela APEOESP, concedeu liminar suspendendo a vigência do inciso III, do artigo 5º, da referida Lei Estadual – que admite aquela aplicação com inativos – mas apenas parcialmente, frise-se, com efeitos *ex nunc*, ou seja, a partir de abril de 2019, época da concessão.

Por pertinente, cabe notar que Agravo interposto pela Procuradoria Geral do Estado, contra aquela liminar, pende de Decisão, sendo que a respeito disso, em recentíssimo Parecer datado de 17 de junho de 2019, o Ministério Público do Estado emitiu substanciado parecer pelo provimento do Apelo, “revogando-se a liminar concedida”.

Há que se reconhecer, portanto, que o inciso III, do artigo 5º, da LCE nº 1.333/2018, era aplicável durante o exercício 2018 e da mesma forma o artigo 26, inciso I da LCE nº 1.010/2007, que também autoriza aquela aplicação, posto que esta não teve liminar examinada e muito menos deferida.

Com efeito, diferentemente do regramento federal, no qual há lacuna referente aos gastos com inativos, no âmbito estadual o assunto é expressamente regulado pela Legislação local, que permite o referido gasto tal como aplicado pelo Governo do Estado, sem qualquer impedimento judicial.

Assim, nesses termos, agora com aval do Ministério Público do Estado, é de se reconhecer que o Governo do Estado procedeu nos moldes preconizados pela Legislação Constitucional e Infraconstitucional.

No que diz respeito ao uso de recursos do FUNDEB, para pagamento de servidores inativos, deve se notar que, de acordo com o artigo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



23, I, da lei que regula o FUNDEB – Lei federal nº 11.494/2007 – não é possível a utilização de recursos desse fundo para o financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, descritas no rol proibitivo do artigo 71 da Lei Federal nº 9.394/96. Há que se reconhecer, no entanto, que tal Legislação não recusa as despesas com inativos, tal como sustentado pela Secretaria da Fazenda e pela Procuradoria Geral do Estado em seus esclarecimentos juntados. Não há, pois, vedação expressa vigente.

Mais do que isso, o histórico da tramitação do processo legislativo que culminou na Lei federal nº 11.494/2007 deixa claro que o Congresso Nacional deliberadamente pretendeu deixar autorizado o uso do FUNDEB para o custeio de inativos, consoante já exposto nos autos.

Com efeito, a interpretação histórica da lei do FUNDEB revela que a intenção do legislador, positivada na omissão textual, foi permitir o pagamento de inativos com recursos desse fundo.

A simples leitura das razões que levaram à rejeição do artigo 46 deixa evidente que não há lacuna na lei, mas sim deliberada omissão do legislador federal, que, ao rejeitar a emenda que proibia o uso do FUNDEB para o pagamento de inativos, claramente se manifestou pela possibilidade desse uso.

É oportuno observar, ainda, que a Lei Complementar Federal nº 141/2012, que disciplina os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos entes federativos em Saúde, expressamente afastou a inclusão das despesas com inativos em tais gastos.

Ora, sob esse prisma, considerando a interpretação sistemática do Direito, se, ao legislar sobre as duas mais importantes vinculações previstas na Constituição Federal, saúde e educação, houve a vedação expressa em uma delas, a saúde, é de se concluir que fosse intenção do legislador



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



igualmente vedar o pagamento de inativos da educação, a lei que regulamentou o FUNDEB também deveria expressamente fazê-lo, mas não o fez.

Também, é importante frisar, ainda, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, aprovadas pelo Poder Legislativo de São Paulo, autorizaram o pagamento de benefícios pela SPPREV com recursos do FUNDEB. E, como não poderia deixar de ser, o Poder Executivo cumpre fielmente as determinações legais impostas pelo Legislativo.

Com esses parâmetros, cabe reconhecer que no Estado de São Paulo, para fins de aplicação no ensino e desde que respeitado o mínimo de 25% exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal, para atendimento do patamar de 30% imposto pelo artigo 255 da Constituição do Estado é possível inserir gastos com inativos da educação, conforme Legislação de regência referida.

Por outras palavras, é forçoso concluir sobre o tema que a Lei Federal nº 9.394/96, em seus artigos 70 e 71, e a Lei Federal nº 11.494/2007, no artigo 23, I, são intencionalmente omissas com relação aos gastos com inativos. Nesse ponto, vale lembrar que, pela análise histórica do processo legislativo da Lei Federal nº 11.494/2007, houve a deliberada intenção de se permitir uso do FUNDEB com inativos.

Sobre a possibilidade de se considerar os gastos com inativos no cômputo das aplicações de receitas vinculadas para o ensino, veio a Lei Complementar Estadual nº 1.010/2007, que, no artigo 26, I, permitiu o cômputo dos valores dos benefícios pagos pela SPPREV para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas. Dessa forma, a lei estadual que regulamentou a norma constitucional estadual permitiu que o pagamento de inativos seja qualificado como gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Posteriormente, a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2018, previu a possibilidade de utilização da parcela excedente ao mínimo previsto no artigo 212 da Constituição Federal para pagamentos de inativos. A realização dessa aplicação, nos moldes orçamentários preconizados pela citada Legislação de regência muito se assemelha ao procedimento tratado no item precedente.

Vale ainda destacar que a LDO/2018 previu, em seu artigo 22, inciso II, que a mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária deveria conter demonstrativo dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, na forma do disposto no artigo 255 da Constituição do Estado, incluindo as obrigações patronais destinadas aos regimes previdenciários. E o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2018 deixou absolutamente transparente, no Anexo III – Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a utilização dos recursos nas despesas com a insuficiência financeira do sistema previdenciário.

Quanto à concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS, por ato do Poder Executivo, e a falta de fornecimento de dados pertinentes, críticas essas reiteradas pelo Ministério Público de Contas, creio que esses aspectos podem assim ser sintetizados e rebatidos, mais uma vez, com arrimo na Legislação de regência.

A leitura do artigo 150, parágrafo 6º, deve ser feita em conjunto com o disposto no artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea 'g', ambos da Constituição Federal, mesmo porque a primeira norma ressaltou, expressamente, em sua parte final, a peculiaridade dos benefícios concedidos no âmbito do ICMS.

Em outras palavras, a ressalva feita pelo constituinte derivado remeteu o aplicador da norma à regra que determina caber à lei complementar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



– qual seja, a Lei Complementar nº 24/75 – regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados. Esse modo de expressão concedeu à Legislação complementar competência para adotar as normas mais adequadas à concessão e revogação de benefícios e incentivos relativos ao ICMS.

O artigo 4º, da Lei Complementar nº 24/75, prevê que a ratificação ou não ratificação expressa de um convênio será efetuada por meio de decreto do Poder Executivo.

Convém esclarecer, que as conhecidas repercussões nacionais de um imposto de competência estadual – realçadas ainda mais pelo seu caráter não cumulativo – aliadas ao potencial deste tributo como instrumento de política econômica, recomendam a adoção de medidas conjuntas e principalmente eficazes no tocante ao tema dos benefícios e incentivos. A celebração de convênios, nos termos estabelecidos pela Lei Complementar nº 24/75 – recepcionada pela Constituição de 1988, conforme ADIN 1179 e ADIN 2823 – visa justamente preservar o pacto federativo e, acima disso, respeitar a conformação nacional da exação.

Assim sendo, o modo de proceder operado pelo Estado de São Paulo e que foi objeto de apontamento pelo Ministério Público de Contas em nada conflita com a Constituição Federal ou com a reserva legal, uma vez que atende e guarda integral consonância com o disposto no artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea 'g', da Constituição da República, cuja aplicabilidade – no âmbito da concessão de benefícios do ICMS – foi expressamente ressalvada e realçada pelo constituinte derivado na redação final do artigo 150, parágrafo 6º.

Vale consignar que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema da concessão de benefícios do ICMS, restringe o exame da higidez dos atos instituidores dos incentivos apenas à prévia existência de convênio, não adentrando à questão da exigência legal – artigo 150, §6º, Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Federal. É o que se convencionou chamar de reserva constitucional de convênio, como bem salientado pelo eminente Ministro Celso de Mello, ao apreciar a medida cautelar na ADIN 4635 – Pleno de 11/12/2014 – a qual deixou patente o entendimento da Corte Suprema de que, em se tratando de benefícios de ICMS, é essencial que haja convênio CONFAZ anterior, nada mencionando a respeito da reserva legal prevista no aludido artigo 150, parágrafo 6º. Esse entendimento é evidenciado pelo decidido pela Colenda Suprema Corte, na Ação Direta sobre a Lei nº 11393/2000, do Estado de Santa Catarina.

Outros julgados do Colendo Supremo Tribunal Federal seguem na mesma linha, como o decidido na ADIN 3664, Relator Cezar Peluso; ADIN 3803, Relator Cezar Peluso, ADIN 2549, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, entre outros.

Coaduna-se com o arrazoado acima o fato de o próprio Supremo Tribunal Federal 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 (ADIN 4171), ou seja, 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 nº 24/1975.

O fato de o Estado de São Paulo ajuizar ou já ter ajuizado ações diretas de inconstitucionalidade para impugnar decretos de outros Estados que concedem benefícios em ICMS – conforme alega o Ministério Público de Contas – em nada altera o arrazoado acima e tampouco autoriza a conclusão de que tal conduta implicaria no reconhecimento da necessidade de edição de lei específica para internalizar convênios CONFAZ.

Com efeito, tal postura judicial do Estado de São Paulo deve ser vista como conduta responsável ao pacto federativo e que guarda total



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



coerência com as regras constitucionais estruturantes do ICMS, as quais, em última análise, visam evitar a chamada “guerra fiscal”. Além disso, da leitura detida das peças iniciais das quatro ações diretas de inconstitucionalidade mencionadas pelo Ministério Público de Contas, vê-se que o Estado de São Paulo impugnou decretos que instituíram benefícios em ICMS sem prévia autorização do CONFAZ, ou seja, em desacordo com o disposto no artigo 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea ‘g’, Constituição Federal.

Em síntese, a Legislação admite e a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que em se tratando de benefícios de ICMS, o essencial é que haja convênio CONFAZ anterior, consagrando assim o que se convencionou chamar de reserva constitucional de convênio.

Por pertinente, quanto à alegada falta de fornecimento de dados, primeiro deve ser ressaltado que a Secretaria da Fazenda, consoante exposto no seu ofício datado de 29/05/19, sempre procurou atender a todas as requisições do Tribunal de Contas, formuladas *in casu* através da eminente Conselheira Relatora, que é a autoridade competente para requisitar informações.

Quanto ao suporte legal para requisição de informações, especificamente o artigo 198, parágrafo 1º, inciso II, do CTN, a PGE já se manifestou, concluindo ser possível o compartilhamento das informações entre a Secretaria da Fazenda e o Tribunal de Contas do Estado para exercício de suas atribuições constitucionais e infraconstitucionais, desde que essas informações não revelem, direta ou indiretamente, a situação financeira individualizada do sujeito passivo ou de terceiros, bem como a natureza e o estado de seus negócios e atividades, o que, nesta hipótese deve ser excluído caso a caso.

A respeito disso, é bom que se ressalte que se as informações revelarem situação econômica financeira individualizada do sujeito passivo ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



de terceiros, bem como a natureza e estado de seus negócios e atividades, a questão pode ser superada se presente a hipótese do artigo 198, parágrafo 1º, inciso II, do CTN, ou seja, se viável o compartilhamento de dados anônimos, conforme decidido pelo TCU - Acórdão 1391/2016 - e pelo STF - MS 27091/DF - Relator Ministro Roberto Barroso, examinando-se cada situação.

Já finalizando, num aspecto geral e relevante, numa visão mais ampla, cabe destacar que ficou evidenciado, conforme pronunciamentos técnicos da DCG e SDG, que o resultado primário realizado foi maior do que o previsto e o resultado nominal apresentou um acréscimo em relação ao exercício anterior, revertendo assim, estimativa de aumento na dívida fiscal líquida.

Quanto às recomendações propostas pelos Dignos Órgãos Técnicos e pela douta SDG, inclusive, com aval do Ministério Público de Contas e desta Procuradoria, há que se observar que corresponde a exteriorização ou exercício da atribuição pedagógica deste Tribunal de Contas do Estado, orientando o aprimoramento dos procedimentos do Poder Executivo, visando, com isso, alcançar a melhor prática na execução orçamentária do Estado.

Esse tem sido o posicionamento desta Corte no exame de Contas. O exercício dessa atribuição, conforme minha manifestação nos autos, traz a favor das contas em exame o princípio da segurança jurídica, previsto nos artigos 23 e 24, parágrafo único, da LINDB.

Quero ressaltar, por derradeiro, que nas contas em tela não se visualiza prejuízo ao interesse público, aos cofres públicos, o que se vê, sim, é o dinheiro público, recursos públicos, utilizados para o interesse público, ou seja, para a coletividade do Estado de São Paulo.

Por todo exposto no feito, acompanhando *in totum* todos os Pareceres desta Procuradoria e, reiterando-os, manifesto-me pela emissão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Parecer favorável as contas do Governo do Estado, exercício de 2018, inclusive com as recomendações alvitradas pela Diretoria de Contas do Governador, ATJ e SDG.

Obrigado pela paciência de Vossas Excelências, mas era necessário.

PRESIDENTE – Perfeitamente. Não há problema. Com a palavra o senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas doutor Thiago Pinheiro Lima.

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - Excelentíssimo senhor Presidente Antonio Roque Citadini, excelentíssima senhora Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes, excelentíssimos senhores Conselheiros, excelentíssimo senhor Procurador-Chefe da Fazenda do Estado, em nome de quem aproveito também para cumprimentar a Procuradora Geral do Estado doutora Lia Porto, excelentíssimo senhor Advogado, excelentíssimo senhor Secretário-Diretor Geral doutor Sérgio Ciquera Rossi, em nome de quem peço licença para cumprimentar o Diretor das Contas do Governador doutor Abílio Licínio dos Santos Silva e toda a equipe que fez esse belíssimo trabalho. Confesso que fiquei orgulhoso de, mais uma vez, verificar a competência de um setor tão importante, talvez o mais importante desta Casa, que é a Fiscalização. Parabéns, doutor Abílio.

Senhoras e senhores, começo esta fala fazendo uma indagação. De que maneira o gasto com inativo mantém, desenvolve, valoriza e aprimora o gasto com a educação básica? O desenho institucional e normativo fixado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007, estabeleceu um arquétipo normativo no sentido de que todo o desenho, toda a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



figuração da Lei do FUNDEB, do “Fundo Único de Desenvolvimento da Educação Básica”, fosse estabelecido com base na quantidade de alunos matriculados, no aprimoramento da qualidade do ensino público, no seu desenvolvimento e manutenção.

Inclusive, o percentual gasto por aluno para fazer a composição desse fundo é de suma importância para trazer uma ideia de padronização mínima nacional. O artigo 21 da Lei 11.494/07 fixa que há a necessidade de que 100% desses recursos sejam gastos com educação básica. O artigo 22, logo em seguida, traz a possibilidade expressa de que esses valores possam ser gastos com folha de pagamento de servidores ativos, deixando expressamente – fazendo remissão ao artigo 71, inciso VI, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – a impossibilidade de que esse dinheiro do FUNDEB, de vinculação específica, possa vir a ser gasto com inativos.

O ponto principal deste processo é exatamente o custeio realizado, no exercício de 2018, na ordem de R\$ 3,040 bilhões, com aportes para a insuficiência do gasto com inativos da SPPREV.

Ouvi atentamente a defesa trazida pelo ilustre advogado e peço todas as vênias para dizer e reafirmar que não há omissão alguma, nem poderia haver, porque a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação não permite que se gaste o recurso do FUNDEB mesmo com servidor da ativa que está em desvio de função, isso está expresso na Lei. Percebam senhores, é possível que tenha um professor concursado que não pode receber com dinheiro do FUNDEB, porque ele está em desvio de função.

Isso acontece no Estado de São Paulo, as zonas eleitorais recebem servidores da Secretaria de Estado da Educação, portanto, a Pasta de Educação não pode pagar esses servidores da zona eleitoral com o dinheiro do FUNDEB, ainda que sejam servidores efetivos e concursados da educação,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



não pode porque a Lei veda. Como é que se argumenta que é possível utilizar recurso vinculado do FUNDEB para pagar folha de inativos?

A defesa traz o argumento de que no dia 17 de dezembro de 2018 foi aprovada, pela Assembleia Legislativa, uma lei autorizando – artigo 5º da Lei nº 1.333 de 2018 – que o Estado possa fazer aportes para garantir o pagamento de folha de inativo da SPPREV. Vejam a gravidade do caso: os empenhos, pagamentos e transferências do FUNDEB para a SPPREV foram realizados antes da vigência desta norma, que veio numa tentativa, como diz o Supremo Tribunal Federal, de atalhamento da Norma Constitucional e Legal, com o intuito de dar uma roupagem posterior de legalidade a algo que é patentemente inconstitucional. Esse é o caso.

Portanto, a discussão a respeito da ADIN proferida pelo TJ e dos seus efeitos, não tem aplicação no presente caso, porque, de fato, a cautelar tem por efeito natural a eficácia *ex nunc*, prospectiva. Somente o julgamento final da ADIN é que pode dar essa eficácia *ex tunc*, retroativa, até a data da emissão da Lei.

Além desse ponto, temos também a questão da insuficiência da aplicação do que está previsto no artigo 255 da Constituição Estadual. Ou seja, com a eliminação desses valores que não poderiam ser gastos na área da Educação, o Estado de São Paulo não atinge o patamar mínimo de 30% previsto no artigo 255. O Governo alega que esse acréscimo de 5%, além do que previsto no artigo 212 da Constituição da República, seria uma benevolência e, portanto, ele poderia aplicar de qualquer modo, o que não é verdade.

O Estado não pode legislar sobre diretrizes e bases da educação, porque é competência privativa da União. Nesse sentido, os artigos 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação já fixam o que pode e o que não pode.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Não há omissão. Assim sendo, os R\$ 7 bilhões repassados para fazer o aporte, cobrir a deficiência da SPPREV, não poderia ter acontecido.

Trago mais uma questão, senhores, que me causou surpresa ao aprofundar o estudo dessa matéria. Da forma como a lei foi aprovada, o artigo 5º diz expressamente que todo e qualquer aporte para deficiência financeira do SPPREV pode ser incluído no cálculo dos limites constitucionais. Apesar de a lei tratar da educação, o dispositivo é genérico ao dizer que todo e qualquer aporte pode ser excluído, e, no ano passado, o aporte do Estado para o SPPREV foi da ordem de R\$ 19 bilhões.

A minha indagação é: se o Fundo de Previdência da SPPREV é de repartição simples, um fundo único, como fazer a segregação desses valores dentro desse fundo? A capitalização tão propagada pelo Ministro Paulo Guedes? Não foi aprovada ainda e seria para uma outra realidade.

Portanto, diante do sistema de repartição simples, quando o Estado faz essa transferência do FUNDEB, ou de recursos próprios da educação, para contabilizar como cálculo da educação e transfere isso para a SPPREV, esse valor entra no montante total de um fundo único, que é o do SPPREV. Não há segregação, já que é um sistema de repartição simples. Sendo assim, há uma confusão, uma mistura desses valores.

Quero fazer um parêntese para dizer que estamos hoje analisando as contas de Governo, não as contas de gestão, ou seja, ninguém está questionando, nem o Ministério Público de Contas está abordando, neste momento, que houve malversação de recurso público. A discussão é sobre as escolhas políticas adotadas pelo gestor em razão das normas constitucional e legal, até porque o Tribunal não está julgando e, sim, vai emitir um parecer, o julgamento será político pela Assembleia Legislativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Do ponto de vista técnico, o que o Ministério Público de Contas observou, no aspecto da educação, neste processo, foi que esses recursos desviados – não digo desviados com má-fé, e sim para cobrir o caixa da folha de inativos da SPPREV - esses recursos fizeram falta. A fiscalização da Diretoria do Governador traz o apontamento de que houve um decréscimo no número de servidores da ordem de 15,62%, e também de que existem 139 mil cargos vagos na Secretaria de Educação, em detrimento da quantidade elevada de servidores temporários. Portanto, esse dinheiro fez, sim, falta nas escolas.

Em razão desses apontamentos, o Ministério Público de Contas reforça o pedido de parecer desfavorável, por duas razões. Primeiro, pela não integralidade do pagamento do FUNDEB, pelo desvio dos R\$ 3 bilhões para pagamento de folha de inativo e também pelo não cumprimento do artigo 255 da Constituição Estadual, que apesar da PGE ter, num determinado momento, suscitado que este Tribunal teria declarado inconstitucional, esta Corte de Contas nunca declarou inconstitucional o artigo 255. Foi objeto de debate, mas o Tribunal não chegou a essa conclusão. A PGE pode ou já poderia ter, inclusive, ajuizado uma ADI contra esse dispositivo.

Outro argumento que também afasto neste momento, o qual foi trazido por um dos órgãos técnicos da Casa, no sentido de aplicação do artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro. Também não é o caso, pois essa regra de transição o Tribunal já aplicou nas contas do Governador de 2016, fixando que essa regra de aplicação no ensino, da lei do FUNDEB, seria vedada a transferência para pagamento de folha de inativo a partir de 1º de janeiro de 2018.

Teria muito para falar, porém quero abordar também a respeito da renúncia de receita. Duas questões me chamaram a atenção. Primeiro, o tal do PROAC-ICMS. Eu nunca tinha ouvido falar nesse programa. Perguntei ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



doutor Antonio Roque Citadini, que é muito envolvido na área da Cultura, e ele também nunca tinha ouvido falar desse programa.

O PROAC-ICMS é um programa estadual gerido pela Secretaria de Estado da Cultura, semelhante à Lei Rouanet, tão discutida na última eleição, no âmbito Federal. Só que, diferente da Lei Federal, onde o portal Salic do Governo Federal traz todas informações a respeito da aplicação dessas verbas a título de renúncia de receita, isso não acontece aqui no Estado de São Paulo. A fiscalização não teve acesso às informações.

O PROAC-ICMS, para vocês terem uma noção da dimensão, no exercício de 2018 foi autorizada, pela Resolução nº 39 da Secretaria da Fazenda, a aplicação de até R\$ 100 milhões. São pessoas que vão captar projetos para a área de educação e, em razão disso, deixam de pagar até 3% do valor devido de ICMS.

Além disso, e também por isso, a Diretoria de Contas do Governador aborda, com muita eficiência e clareza, algo extremamente grave, que é a omissão de informações da Secretaria de Fazenda em relação aos dados da renúncia de receita. Não se sabe o impacto disso, Doutor Renato.

A Lei Orçamentária previu algo em torno de R\$ 15 bilhões para o exercício de 2018. A LDO está prevendo uma renúncia de receita, para 2020, da ordem de R\$ 24 bilhões. Esse valor, Doutor Edgard, se fosse contabilizado no orçamento seria o segundo maior, só perderia para a educação. Seria maior do que saúde e segurança pública.

Então, é um ponto importante que o Doutor Edgard abordou nas contas de 2017, com muita sabedoria, dizendo exatamente que a Secretaria da Fazenda não poderia omitir esses dados ao Tribunal, impôs no seu voto que fosse apresentado um plano de ação em 90 dias. Esse plano foi apresentado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



todavia a Diretoria de Contas do Governador já apontou diversas deficiências que persistem nesse tema tão importante e tão caro para a sociedade paulista.

Quero finalizar reiterando os pedidos específicos feitos pelo meu colega, Procurador-Geral Substituto Doutor Rafael, no parecer, para que seja aberto um processo específico para apurar responsabilidade dessas omissões na prestação de contas das renúncias de receita, com base no artigo 25, § 1º, da Lei 709/93.

Faço também um pedido para rememorar aquilo que o Doutor Beraldo trouxe em 2017, nas contas de 2016 do Governador, que é um plano de monitoramento da execução das fiscalizações operacionais. Temos, ao longo dos últimos anos, algo em torno de 480 recomendações pertinentes feitas pela Diretoria de Contas do Governador e muitas delas, a maioria, acolhidas por este Plenário e que precisam ser monitoradas. Assim, sugiro que voltemos a debater aquilo que o Doutor Beraldo trouxe nas contas de 2016 e que o nosso tão competente sistema de informática do Tribunal possa criar um mecanismo para auxiliar a Diretoria de Contas do Governador no sentido de fazer esse monitoramento.

Portanto, o Ministério Público finaliza esta sustentação oral, requerendo a emissão de parecer desfavorável, principalmente pelos três motivos que abordei: a não aplicação integral do dinheiro do FUNDEB, pois ficou em 76,59%; a não aplicação integral do recurso da educação, em desrespeito ao artigo 255 da Constituição Estadual, ficou em 25%, e também com base nas onze recomendações feitas em exercícios anteriores e que não foram observadas.

Finalizo com a frase do ex-diretor da Universidade de Harvard, Derek Bok: “Se você acha a educação cara, experimente a ignorância”. Muito obrigado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



PRESIDENTE – Tem a palavra a Conselheira Cristiana para o seu voto.

RELATORA – Inicialmente, agradeço as manifestações orais proferidas e as relevantes argumentações expostas, que aportam elementos importantes para análise do processo. Encontro-me em condições de proferir o voto.

Antes, porém, gostaria de destacar que a tarefa de relatar as contas do Governo do Estado constitui uma das principais atividades dos Conselheiros desta Corte, dada a complexidade e abrangência da análise que é empreendida, requerendo a mobilização de diversos setores da Casa, em tramitação relativamente escassa, para que possamos atender a missão que a Constituição nos outorga, no tempo designado.

Relembro que nos sete anos em que sou Conselheira, esta é a segunda vez que relato as Contas do Governo. Tenho que agradecer a confiança em mim depositada.

Passo ao voto propriamente dito, que será acompanhado de alguns slides que preparei, para facilitar a visualização dos dados.

(VOTO JUNTADO AOS AUTOS)

É o voto que submeto à apreciação de Vossas Excelências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



PRESIDENTE – Cumprimento a senhora Relatora. O voto está em discussão. Conselheiro Renato Martins Costa.

CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA – Senhor Presidente, senhores Conselheiros, senhores Procuradores, em primeiro lugar cumprimento a Conselheira Cristiana de Castro Moraes pelo extraordinário trabalho que apresentou na análise das Contas do Governador, de 2018. Sua excelência, com a profundidade, a percuciência, com a dedicação de análise permanente que a caracterizam, apresenta um quadro muito bem delineado daquilo que foi apurado no acompanhamento das contas daquele exercício.

Esse quadro de imensa abrangência, certamente, deve servir de guia para a Administração do Estado de São Paulo, no sentido de aperfeiçoar as suas estruturas e direcionar as suas atividades no caminho de melhor propiciar um trabalho e um retorno de qualidade à sociedade de São Paulo.

Conselheira Cristiana, Vossa Excelência está de parabéns, Vossa Excelência é um exemplo para todos nós, seus colegas, e certamente é motivo de orgulho para todo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Vou apresentar, Senhor Presidente, um voto que se limita aos aspectos nos quais tenho discordância da posição de Sua Excelência. Essas discordâncias estão situadas exclusivamente na questão do ensino. Em todos os demais aspectos subscrevo inteiramente o voto apresentado, em todas as suas conclusões, mas em relação ao ensino tenho, numa primeira face, uma discordância de mérito quanto à posição sustentada por Sua Excelência. Em outra face, tenho uma discordância terapêutica, digamos assim, há uma coincidência diagnóstica, porém a terapia proposta parece-me deva ser ponderada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Assim, abordarei a questão controvertida sobre dois pontos de vista. A aplicação no ensino com recursos do tesouro, e depois recursos do FUNDEB para a educação.

(VOTO REVISOR DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA JUNTADO AOS AUTOS)

Nesses termos, proponho a emissão de parecer favorável à aprovação das contas do exercício de 2018, apresentadas pelo excelentíssimo senhor Governador do Estado de São Paulo, com as demais conclusões, determinações, recomendações e ressalvas consignadas pela senhora Relatora, as quais acompanho na sua integralidade.

PRESIDENTE – Continua em discussão. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO – Senhor Presidente, senhores Conselheiros, primeiramente também gostaria de cumprimentar a Conselheira Cristiana de Castro Moraes pelo trabalho e pela qualidade do relatório e do voto aqui apresentado, extensivo ao Diretor da DCG, o doutor Abilio, que aqui se encontra, e em seu nome cumprimentar todos os nossos técnicos que trabalharam exaustivamente para produzir dados e relatórios suficientes para que pudéssemos estar aqui discutindo hoje essa questão.

Tomei a liberdade de encaminhar uma manifestação a todos os conselheiros, com o objetivo de contribuir e auxiliar na decisão, para formação de juízo de um Parecer tão importante, que embora tenhamos aqui a posição dos dois que já se manifestaram, a senhora Relatora e o Conselheiro Renato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Martins Costa, que é o Relator das contas de 2019, embora favoravelmente, mas a decisão dessa reunião hoje aqui tem uma importância extraordinária, pois impactará, e muito, como dito pelo doutor Renato, inclusive no orçamento de 2019. A prevalecer a posição trazida no seu voto pela Doutora Cristiana, em que já em 2019 os R\$ 3,4 bilhões do FUNDEB teriam que ser aplicados.

Então, sem dúvida é uma decisão extremamente importante e até para justificar as considerações e reflexões colocadas, eu li e reli várias vezes a Lei de Introdução de Normas do Direito Brasileiro, que foi aqui repetida vezes citada pelo Conselheiro Renato Martins Costa, então não lerei novamente todos os artigos, mas basicamente o que fundamenta essa posição e os dados e as reflexões que trago, exatamente nesse artigo 22 que diz que “na interpretação das 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 administrativos e regulamentos”.

E os outros artigos, tanto o 22, o 23, o 21, o parágrafo único do 22 deixa muito claro que todas essas questões têm que ser levadas em conta.

Os relatórios que tramitaram na Casa receberam parecer favorável dos Órgãos Técnicos e manifestação desfavorável do Ministério Público de Contas em três pontos, principalmente a renúncia fiscal, a questão das recomendações e a questão do ensino. Vou me ater à questão do ensino, que me parece a de maior relevância neste momento.

No tocante à aplicação do ensino, destaco inicialmente que a Corte já se posicionou claramente a respeito da inadmissibilidade da inclusão de dispêndios com inativos e pensionistas no cálculo dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Com acerto, decidiu-se que a partir do exercício de 2018, esse tipo de despesa não seria mais tolerado no cômputo dos 25% do artigo 212 da Constituição Federal.

Entretanto, a questão ora discutida não coincide com a enfrentada na apreciação das contas do exercício de 2014 da Prefeitura de Campinas, a presente controvérsia diz respeito aos 5% adicionais fixados pela Constituição do Estado de São Paulo, em relação a qual este Tribunal não definiu de maneira peremptória seu entendimento.

Por esta razão, e tendo em vista as posições firmadas pelos Conselheiros Antonio Roque Citadini e Edgar Camargo Rodrigues, nas contas do Governo do Estado 2016 e de 2017, entendo que para dirimi-la devemos nos debruçar sobre duas questões específicas. Primeiro, para efeito da emissão de parecer sobre as contas do Chefe do Executivo deve-se exigir o entendimento de no mínimo 25% previsto na Constituição, no artigo 212, ou de 30% fixado no artigo 255 da Constituição do Estado? Segundo, admitida esta segunda hipótese, despesas com inativos podem integrar o cômputo dos 5% adicionais ou não é possível tolerar dispêndios distintos daqueles admitidos pelo cálculo de 25%?

Com relação à primeira delas, entendo que devemos conferir plena eficácia à Carta Estadual e, portanto, condicionar a emissão de Parecer favorável à aplicação de não menos de 30% das receitas e dos recursos provenientes de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Não me parece que exigi-lo ofenda a equidade com que o Estado e os Municípios são avaliados por esta Corte, tendo em vista que o tratamento equânime é assegurado quando se exige de cada ente a observação às normas que disciplinam sua atuação, inclusive as produzidas pelo respectivo Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Rebaixar o patamar de aplicação do ensino contra expressa disposição do texto da Constituição do Estado significa defraudar a vontade do constituinte estadual. Ademais, ignorar seus comandos sob a justificativa de que a Carta Magna dispõe de maneira diversa implica, em alguma medida, o esvaziamento do pacto federativo, que assegura autonomia para que estados e municípios estabeleçam seus próprios compromissos, desde que não desbordem os limites fixados pelo texto federal.

A respeito das despesas elegíveis para o cálculo dos 5% adicionais, considero que não há como afastar os efeitos do artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 1.333/18, a despeito de sua constitucionalidade encontrar-se sob escrutínio do Tribunal de Justiça de São Paulo, que determinou, em caráter cautelar, a suspensão da eficácia de tal dispositivo a partir de abril deste ano, o que, por conseguinte, não produz qualquer consequência para análise das contas de 2018.

Igualmente, não há como afastar os efeitos da Lei Complementar Estadual nº 1.010/07, que, embora também seja objeto de questionamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, permanece plenamente eficaz, pois, ao contrário da Lei Complementar nº 1.333/18, não houve concessão de medida liminar.

Se não bastasse, ainda, restaria o cumprimento obrigatório da Lei Orçamentária Anual, que fixou a destinação dos recursos vinculados ao ensino para pagamento de inativos e pensionistas da Educação.

Não há dúvidas de que Estados membros não detêm competência para legislar sobre os dispêndios admissíveis para o cálculo dos 25% fixados pela Constituição Federal, já que por força do disposto de seus artigos 22, inciso XXIV; e 24, inciso IX, parágrafos 2º e 4º, cabe exclusivamente à União legislar sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Entretanto, no tocante ao percentual adicional instituído pela Carta Paulista, nada impede que a Assembleia Legislativa edite normas que estabeleçam as despesas que poderão integrá-lo. Não há dúvida de que, ao fazê-lo, não haveria invasão de competência federal, porquanto tal norma, aplicável apenas à jurisdição estadual, não reveste de caráter geral.

Além disso, saliento, por um lado que o artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal confere aos Estados-membros competência para legislar concorrentemente sobre a educação, cultura, ensino, desporto, ciência e tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação, e, por outro lado, o próprio artigo 255 da Carta Paulista, além definir a aplicação de pelo menos 30% das receitas resultantes de impostos transferidos à manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelece, em seu parágrafo único, que as despesas elegíveis para tal finalidade devem ser definidas em lei.

Tendo em vista a repartição de competências entre os entes federativos, tal dispositivo não se refere evidentemente aos dispêndios que integram o cálculo do patamar mínimo previsto do artigo 212 da Carta Magna, matéria reservada com exclusividade à União, que a disciplinou por meio da Lei nº 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

O comando da Constituição Bandeirante alude especificamente ao percentual que excede aos 25%, a respeito do qual o Estado de São Paulo não está vinculado às disposições da Legislação federal, desfrutando de autonomia para admitir despesas não expressamente mencionadas no artigo 70 da LDB.

Considero pertinente observar ainda que esta Corte, no tocante ao patamar mínimo de aplicação do ensino, não tem atentado para o disposto de Leis Orgânicas dos municípios jurisdicionados, que, tal como a Constituição Estadual, podem determinar percentuais superiores a 25%. É o caso, por exemplo, do Município de Tatuí, cuja lei fundamental, promulgada em 30 de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



março de 2011, determina a aplicação anual de não menos de 30% em suas receitas tributárias e de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. A despeito disso, esta Corte jamais exigiu da Prefeitura o cumprimento desse patamar, satisfazendo-se, para efeito de emissão de Parecer sobre as respectivas contas, com a observância no disposto do artigo 212 da Constituição Federal.

Nesse sentido, as contas relativas ao exercício de 2014, TC-000370-026-14, apreciadas pela Primeira Câmara, em Sessão do dia 08 de novembro de 2016, foram aprovadas apesar do emprego do equivalente a 27,48% de suas receitas no custeio de ações vinculadas à Educação.

Destarte, como não tem condenado as contas de Municípios, cujos índices de aplicação do ensino situam-se abaixo do fixado em suas respectivas Leis Orgânicas, porém acima dos 25%, exigir o cumprimento pelo Estado do disposto no artigo 265 encerra uma guinada no posicionamento até então seguido por esta Corte e, no caso, uma efetiva ameaça ao princípio de isonomia, razão pela qual considero inarredável a incidência do disposto do artigo 23 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, que prescreve a obrigatoriedade na fixação de um regime de transição, sempre que estabelecida interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito.

Quanto ao FUNDEB, o processo legislativo no qual se originou a Lei Federal 11.494/07, que regulamenta o Fundo, não deixa dúvidas a respeito da autorização concedida pelo Congresso Nacional para a destinação de tais recursos ao custeio de inativos e pensionistas, tendo em vista que o texto final sancionado pelo Plenário da Câmara, não incorporou as propostas que objetivaram proibir expressamente esse tipo de dispêndio. Considerando que o tema foi exaustivamente discutido pelos parlamentares, como atestam as atas das respectivas sessões, é indubitável que a ausência de proibição não encerra uma lacuna no processo de apreciação do projeto, mas reflete a opção



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



deliberada pela legitimidade do emprego do FUNDEB para cobertura de despesas previdenciárias.

Nesse contexto, ainda que o artigo 21 da Lei nº 11.494/07 indique que apenas as ações discriminadas no artigo 70 da LDB possam ser financiadas com os recursos do fundo, a interpretação histórica do artigo 23 conduz inevitavelmente à conclusão de que, além daquelas, admitem-se igualmente as ordenadas ao custeio de benefícios concedidos a aposentados e pensionistas. Pode-se objetar que a interpretação histórica não oferece a melhor chave para extrair do texto legal o sentido que corresponde mais fidedignamente aos propósitos gerais e aos princípios que disciplinam a matéria.

Por outro lado, não me parece adequado recusar-lhe qualquer valor hermenêutico, descartando liminarmente a pertinência das ilações a que conduz. Por essa razão, diante de interpretações divergentes e igualmente defensáveis sobre o assunto, entendo que este Tribunal deve definir claramente qual delas entende a mais adequada, antes de submeter os jurisdicionados às consequências da decisão que considera indevida a utilização dos recursos do fundo.

Para contextualizar com alguns números, sabe-se que em 2018 foram utilizados aproximadamente R\$ 3 bilhões, em recursos do FUNDEB, para o custeio de despesas com inativos e pensionistas.

Caso a via adotada seja a da proibição de tal prática, acredito que devem ser levados em conta dois fatores: Primeiro, que esse montante é mais de oito vezes superior a tudo o que foi investido em educação no ano de 2018. Naturalmente, estou falando de despesas de capital e não despesas correntes para a folha. Logo, é simplista imaginar que se trata de uma simples "injeção" de recursos em um setor obviamente carente. Longe de mim dizer que a educação não precisa de recursos. Deve-se, então, traçar uma política pública



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



consistente, que seja capaz de entregar os resultados de qualidade que o setor tanto precisa.

Para se ter uma ideia sobre a efetividade do gasto em educação, tracei um perfil de despesas por aluno, com recursos do FUNDEB, de todos os 644 municípios paulistas. Busquei uma correlação entre gastos mais altos por aluno e um melhor desempenho desses municípios no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o Ideb, considerando dados de 2009 até 2017. Testei diferentes períodos de "maturação" do dispêndio, ou seja, o tempo compreendido entre o gasto e a aferição da qualidade através do Ideb.

E o que encontrei foi uma correlação próxima de zero, ou seja, maior gasto, nesse modelo que temos, não significa melhora na qualidade dos indicadores, isso está muito claro, pois a amostragem não é pouca, são 644 municípios, e verificamos claramente que aqueles municípios que têm o dobro dos recursos têm Ideb menor que aqueles que têm a média do Estado. Esse é um dado que, levando em conta o artigo 21 e 22 da LINDB, vale a pena refletirmos e discutirmos sobre essa questão.

Então, o que encontrei foi uma correlação próxima de zero, ou seja, existem municípios que gastam mais por aluno e performam mal; municípios que gastam pouco e têm bom desempenho; e diversos outros resultados intermediários, o que indica que, estatisticamente falando, gastar mais não significa obter melhores resultados em termos de qualidade. No caso do Estado, embora o gasto por aluno – aqui os números divergem do relatório da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, porque ela retira dos ativos e dos inativos, e nós não retiramos, mas para efeito de comparação, porque as bases dos anos são as mesmas, mas serve de referência. Em 2010, o Estado investiu por aluno R\$ 5.941,80 – valores já corrigidos pelo IPCA – e R\$ 8.368,00 em 2018, quase R\$ 2 mil a mais, isso em função de uma redução do número de matrículas que tem que ser verificado nos últimos anos, que faço referência aqui também.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Minha conclusão, quanto a tais resultados, vai ao encontro do que bem pontuou a SDG em sua manifestação, no sentido de que "mais sala e mais professores não serão suficientes, por si sós, para elevar os padrões de ensino e de qualidade almejados no Plano Nacional de Educação".

Tem aí, na cópia que distribuí a Vossas Excelências, um gráfico, a figura nº 1, que demonstra tudo que afirmo e as conclusões a que cheguei.

O segundo fator a considerar é o estrangulamento observado no orçamento dos entes federativos. Sabe-se que as despesas correntes são fortemente engessadas, e dificilmente podem ser reduzidas em grandes montas sem mudanças estruturais profundas, como a reforma da Previdência. Dados do TCU indicam que, entre 2011 e 2015, o déficit atuarial agregado dos estados dobrou, e que, caso a reforma da Previdência não seja aprovada, o gasto com previdência social dos Estados chegará a 28% da Receita Corrente Líquida, em 2030.

O Estado de São Paulo é particularmente vulnerável neste contexto, pois aqui existe apenas 1,7 servidor ativo para cada beneficiário de Regime Próprio de Previdência, um dos piores índices do Brasil. O Estado responde, sozinho, por mais de 19% do saldo devedor dos RPPSs de todos os estados e municípios do Brasil somados.

E, a despeito da magnitude desses dados, a previdência não é o único setor a demandar cada vez mais recursos. Com o envelhecimento da população, a área da saúde tem exigido investimentos cada vez maiores, enquanto o número de matrículas no sistema de educação vem caindo. Plotando-se os investimentos em Saúde e Educação nos últimos anos, observa-se que as linhas de tendência dos dois setores formam um "X", diminuição de pressão sobre os gastos na educação e aumento na saúde.

A prevalecer o Governo ter que retirar R\$ 3,4 bilhões já em 2019, vai sobrar para duas secretarias, Saúde e Segurança Pública, que são as duas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



que dispõem do maior recurso. Então, quanto à preocupação, relatada pela Conselheira, com a questão de equipamentos parados, sucateados, falta de servidores, lamento dizer que vai piorar, porque esses recursos vão faltar exatamente para essas áreas.

Nós estamos aqui, inclusive com uma certa incoerência, porque determinamos que tem que aumentar o número de funcionários para a Saúde, estão faltando 40 mil funcionários na educação, e, em paralelo, o Relator emite um alerta ao Governo, dizendo: “Olha, você está no limite prudencial e você não pode gastar com esses recursos”. No caso do FUNDEB também, não vai poder gastar com pessoal, porque já está no limite. Então, esses recursos teriam que ser todos investidos de uma hora para outra, R\$ 3,4 bilhões, e vamos comprar computador, vamos transformar as salas de aulas em eletrônicas, e nós sabemos, está claro nesse levantamento, nesse estudo demonstrado claramente que não existe uma relação entre aumento de gasto com a qualidade. Digo “nesse modelo”, mais uma vez, longe de mim dizer que a educação não precisa de recursos, mas precisa, antes, de uma política muito bem definida para que haja resultados e que esses recursos possam ser aproveitados.

Deve-se admitir que o investimento em educação não tem caído, porque o ensino estadual já alcançou o nível almejado de qualidade. Todavia, não se pode ignorar os fatores demográficos a impulsionar a queda do número de matrículas: entre 2009 a 2018 houve uma redução de 23%, o equivalente a 1,1 milhão de alunos a menos nas salas de aula da rede estadual.

A quantidade de matrículas de 2018 era 3,68 milhões, número praticamente igual ao observado em 2007, embora a população do Estado tenha crescido mais de 14% nesse mesmo período. A descentralização da educação básica a favor dos municípios também contribuiu para o fenômeno, embora em menor escala: entre 2009 e 2018 a rede municipal cresceu apenas 5%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Aí também, em mãos, na figura 5, o quadro demonstra que de 2009 até 2018 houve uma redução de 1,1 milhão de alunos na rede pública, o que significa que, se você tem o mesmo recurso, dividido pelo número de alunos, a aplicação per capita aumenta.

Finalmente, observando o orçamento de 2018, caso se assuma que serão mantidos os investimentos em saúde e em educação, inclusive nas universidades, e caso se faça o mesmo por outro setor prioritário, o da Segurança Pública, restam aproximadamente R\$ 22 bilhões em despesa de capital, passíveis de remanejamento.

Subtraindo-se as despesas de encargos gerais do Estado, serviço da dívida pública e transferências constitucionais e legais aos municípios, restam R\$ 16,2 bilhões. Desses, R\$ 6,6 bilhões referem-se a transportes metropolitanos; R\$ 5,5 bilhões a logística de transportes; R\$ 1,5 bilhão a habitação e R\$ 1,1 bilhão em saneamento.

Há de se notar que grande parte desses dispêndios pode se destinar a compromissos empreendidos já em execução. Tem aqui, na figura 5, uma lista de investimentos enormes que estão demandando esses recursos que estão no orçamento, por volta de R\$ 10 bilhões, a grande maioria deles é de contrapartidas nos financiamentos e que o Estado tem que cumprir. Em não havendo recursos para essas contrapartidas, não haverá a liberação dos financiamentos.

A preocupação que citamos aqui, inclusive no Relatório da Doutora Cristiana, de que nós temos 317 obras paradas, lamento dizer que vão aumentar também as obras paradas, porque teremos que tirar dinheiro dos recursos das contrapartidas dos financiamentos também dessas obras. Então, no ano que vem, ao invés de 317, teremos 500.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Caso se assuma que nenhum desses setores podem ser comprometidos, já não restam R\$ 3 bilhões para a cobertura do deficit da Previdência, mas menos da metade disso.

Portanto, caso se fale em aplicação de R\$ 3 bilhões como investimento na educação, deve-se enfrentar, de fato, que faltarão recursos para o pagamento de aposentados. Aliás, o Doutor Renato já tinha feito esta observação, crescendo a demanda para pagamento dos inativos, tiram-se os recursos e os transfere para investimentos e aplicações em outras áreas, é claro que daqui a pouco não vamos ter dinheiro para pagar os aposentados. Tanto é que as senhoras da APAMPESP já estão aqui batendo às portas do Tribunal, porque devem ter sido informadas de que correm o risco, sim, de não ter recursos no futuro para o pagamento dos aposentados e pensionistas.

Setores como saúde, educação superior, segurança pública, mobilidade urbana, moradia e saneamento, necessariamente, sofrerão correspondentes cortes. Trata-se, naturalmente, de uma diretriz, aí o governo, inclusive em alguns países, como Coreia do Sul, trilharam o caminho de privilegiar a educação, com excelentes resultados de longo prazo. Porém, como já mencionado, não basta gastar, é necessário gastar com ações que efetivamente tenham reflexo na qualidade do ensino.

Além disso, no equacionamento desta matéria não podemos ignorar o disposto, e já falei sobre o disposto das Normas de Direito Brasileiro, que na interpretação das normas da gestão pública serão considerados os obstáculos e dificuldades do gestor.

Dessa forma, caso esta Corte determine a proibição da destinação dos recursos do FUNDEB – aqui deixo claro que os recursos do FUNDEB devem ser aplicados na sala de aula, independente de entender que não ficou claro isso na definição dos recursos do FUNDEB – conforme ora realizado pelo Governo do Estado, acredito ser imprescindível a fixação de um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



regime de transição, com estabelecimento de um prazo razoável para que se consiga fazer necessárias adaptações em seu Plano Plurianual e nos respectivos orçamentos nos próximos exercícios, uma vez que tal medida afetará irremediavelmente diversas áreas e sua atuação pode impactar.

Encurto razões, vou acompanhar o encaminhamento feito pelo Conselheiro Renato Martins Costa, que propõe a modulação dos recursos do FUNDEB para os próximos cinco anos.

(MANIFESTAÇÃO DO CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO JUNTADA AOS AUTOS)

PRESIDENTE – Continua em discussão. Conselheiro Dimas Ramalho.

CONSELHEIRO DIMAS RAMALHO – Quero cumprimentar o senhor Presidente, senhores Conselheiros, ilustre Conselheira, cumprimentar também o senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, que fez uma excelente exposição, o douto Procurador-Chefe da Fazenda do Estado, nesta sessão tranquila, curta, mas produtiva.

Vou encaminhar meu voto, posteriormente, senhor Presidente, para a Taquigrafia, farei um breve resumo, porque vou acompanhar as conclusões do eminente Conselheiro Renato Martins Costa em relação à modulação, que é a questão que se coloca causando maior discussão aqui.

Quero lembrar os senhores Conselheiros que fui Relator das contas de Campinas, e que propus naquela época que houvesse uma modulação, claro que é outro momento agora, evidentemente, mas começou a discussão lá.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Então, em seguida encaminharei meu voto para a Taquigrafia, mas farei um breve relatório.

(DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO DIMAS RAMALHO JUNTADA AOS AUTOS)

Senhor Presidente, são esses os pontos que trago.

Cumprimento a Diretoria de Contas do Governo, pelo trabalho minucioso que fez, as contribuições trazidas pela equipe da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, o brilhante relatório apresentado, mas me associo, na modulação em relação ao ensino, às ponderações trazidas pelo Conselheiro Renato Martins Costa e pelo Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

Por fim, lembrando uma ponderação do Ministério Público de Contas, que possamos fazer o monitoramento das recomendações e ressalvas, para que possamos dar um norte para o Poder Executivo Estadual e ver se ele cumpre, porque se o Governo do Estado olhar com cuidado o que estamos votando, as orientações, ressalvas e determinações, com certeza ele fará o certo e cumprirá toda a Legislação vigente. Então, proponho também que haja monitoramento dos cuidados que o Governo tem em relação às ressalvas e apontamentos feitos por esta Corte. É o meu voto, que encaminharei, na íntegra, à Taquigrafia.

PRESIDENTE – Continua em discussão. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES – Senhor Presidente, vou agregar aos cumprimentos endereçados à eminente Relatora,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



a minha particular admiração por Sua Excelência que só cresce. Um trabalho excelente, minudente, uma radiografia da situação orçamentária e financeira do Estado, e que nos deixa à vontade para trabalhar em torno dos resultados buscados.

Vossa Excelência, Senhora Relatora, expõe, com bastante felicidade, os aspectos principais que convidam à discussão, mas que se torna impossível a essas alturas, já que são mais de cinco horas de sessão. Poderíamos falar sobre renúncia de receita, o problema da dívida ativa, o déficit previdenciário lembrado pelo Conselheiro Dimas Ramalho, porém parece que o que está galvanizando as atenções e a nossa discussão é realmente a questão da aplicação no ensino.

Gostaria de iniciar tentando responder ao nosso Procurador-Geral do Ministério Público de Contas. Ele iniciou sua fala, eu até anotei, com uma pergunta: de que maneira o gasto com inativos mantém ou desenvolve o ensino básico? Foi isso, basicamente, o que Vossa Excelência perguntou. Acredito que, em matéria de educação, a prioridade zero é o profissional da educação, o professor; não é o giz, a biblioteca ou o ônibus, nada disso; é o profissional da educação, o docente.

Na medida em que o Estado oferece certa segurança e aplica recursos no sistema previdenciário que vai amparar esses docentes – uma vez que eles não são descartáveis, não valem só enquanto estão na sala de aula, eles continuarão importantes quando se aposentarem – há um reconhecimento que o Estado e a sociedade devem a eles. Aliás, devem para todos os funcionários, mas para o professor, em especial.

Quando o Estado aplica para os inativos, entende que deve aplicar, verbas que são da educação, especificamente para inativos da educação, ele está amparando, na verdade, os profissionais docentes, e assim atendendo a prioridade primeira, a prioridade zero do sistema de educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Conselheira, admiro também a pertinácia de Vossa Excelência quanto ao tema, na busca da melhoria da educação, que é comum a todos. Vossa Excelência o faz de maneira bastante firme. Mas, pode-se perceber que o cobertor é curto. O Conselheiro Beraldo explicou com muita clareza qual é o problema, e anotei também uma expressão de Vossa Excelência quando fala em análise responsável.

Creio que é isso que temos que fazer nesta sessão e estamos fazendo. Então, minha admiração também é pelos Conselheiros Renato Martins Costa, Sidney Estanislau Beraldo e Dimas Ramalho, os quais convergem no sentido de que se deva dar ao Estado, especialmente nessa matéria relacionada ao FUNDEB, a capacidade de regularizar a questão ao longo de um espaço de tempo, o que me parece bastante razoável.

Se bem percebi, a única divergência entre o Conselheiro Renato e a Conselheira Cristiana, é na modulação, notadamente na caracterização dessa modulação.

A Conselheira Cristiana, em duas ou três ocasiões, falou em retorno da verba, achei estranho. Retorno como? Porque a verba foi aplicada, podemos não concordar que ela tenha sido da melhor forma, embora também essa questão de FUNDEB para inativo não seja unânime. O Conselheiro Beraldo traz um aspecto para reflexão, o Procurador da Fazenda Doutor Luiz Menezes também trouxe sua opinião, e é agradável saber que o Ministério Público do Estado manifestou-se favoravelmente ao agravo da Fazenda na questão submetida ao Poder Judiciário.

Enfim, é matéria que também contém controvérsias, porém, de qualquer maneira, parece-me que estamos neste Plenário convergindo na convicção de que o FUNDEB realmente deve ser destinado, exclusiva e inteiramente, para a sala de aula, ou seja, não deve suportar despesas de inativos com o FUNDEB. Nisso parece que estamos de acordo, assim como no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



que se refere à modulação. A modulação da Conselheira Cristiana fala em retorno, e em seguida o Conselheiro Renato parece que propõe uma regularização da situação, o que me parece muito mais palatável.

O retorno, desta aplicação, é como se alguém a tivesse roubado, tirado ou desviado, e não é o caso, pois o recurso foi aplicado e não há como retornar aquilo que não saiu.

Prefiro seguir efetivamente a proposta do Conselheiro Renato, que me parece mais saudável e possível diante do quadro que todos conhecemos. É como diz o Conselheiro Beraldo: Vamos fazer o quê? Sacrificar a área da saúde? Vale a pena botar uma biblioteca numa escola e deixar que pessoas morram num hospital que não tem condições de atender? É um dilema não só para nós, mas também para o Governador de Estado e autoridades. Enfim, é um dilema para todos.

É claro que há aspectos que merecem realmente reprimenda, e para isso estamos aqui, e para isso o trabalho e voto de Vossa Excelência nos conduz e vai nos conduzir à melhor solução.

Desejo anotar que, apesar de todas as dificuldades, as contas, novamente e felizmente, para todos nós paulistas, são equilibradas, apresentaram superavit, a despeito do quadro que Vossa Excelência, Relatora, nos traz de um evidente empobrecimento do Estado. Empobrecimento das condições de investimento e de atendimento das necessidades da sociedade. Todavia, ainda assim, são contas equilibradas, em que são atendidos os preceitos constitucionais e atendida a Lei de Responsabilidade Fiscal e para nós é reconfortante.

Essa é a breve intervenção, senhor Presidente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



PRESIDENTE – Continua em discussão. Conselheiro Antonio Carlos dos Santos

AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS - Senhor Presidente, senhores Conselheiros, inicialmente queria fazer referência a duas citações do Conselheiro Beraldo e do Conselheiro Edgard. O Conselheiro Beraldo citou, mais de uma vez, que o quadro vai piorar, uma preocupação bastante concreta em que a crise fiscal brasileira é bastante relevante. E nessa linha o Conselheiro Beraldo fala em dilema, em cobertor curto.

Ou seja, essa crise do Estado brasileiro leva ao aumento da importância de um princípio que reputo extremamente relevante, principalmente na seara do Direito Constitucional, que é o da reserva do possível. Este princípio lembro que, em se tratando de direitos sociais e fundamentais, eles estão sempre limitados à realidade econômica, a capacidade financeira do Estado.

Quero dizer que, o direito, a norma posta, esta que na verdade é a maior divergência nossa à exigência a norma posta sobre aplicação do ensino. Na verdade, ela dialoga, se entrelaça com a ciência econômica. E esta última impõe a sua realidade quase como a lei da física, uma vez que o Estado não cria, ele meramente arrecada e aloca recursos.

Portanto, o princípio da reserva do possível, aliado ao fato de que a Constituição deve ser interpretada de maneira sistemática, leva à preocupação do Conselheiro Beraldo a que os direitos sociais e fundamentais garantidos em relação ao ensino, no caso da escassez de recurso se acirrar, têm que ser vistos de uma maneira conjunta, ou seja, não há como se privilegiar um determinado setor, ou uma certa norma constitucional, em detrimento das demais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Assim, havendo menos recursos é óbvio que o ensino tem uma relevância enorme, como bem ressaltou o Conselheiro Edgard, mas há também a questão dos inativos, da saúde e da segurança, como Vossa Excelência bem reiterou. Tudo tem que ser visto de uma forma sistemática.

Pois bem, passando ao voto. Depois dessas breves considerações, senhor Presidente, senhores Conselheiros, parabenizo o bem fundamentado voto condutor, bem como o voto revisor, o qual já tem adesão de vários Conselheiros. Na verdade, ambos os votos, ambas as realidades, caminham no mesmo vetor, na mesma direção. A instrução é unânime pela regularidade das contas analisadas e exaustivamente discutidas pelos Conselheiros deste Egrégio Tribunal neste dia.

Lembro que a execução orçamentária do Governo Estadual, nesse ano de 2018, se puder ser resumida numa palavra, essa palavra é austeridade. Essa austeridade pode ser vista sob duas diferentes vertentes, duas faces. A primeira dela, mais positiva, fica por conta do reconhecimento da busca do equilíbrio das contas públicas pelo Governo Estadual no ano de 2018: 213 bilhões é a receita arrecadada e 212 bilhões a despesa realizada, com um resultado orçamentário superavitário em 1 bilhão, aproximadamente 0,4% sobre as receitas auferidas, por sinal bastante similar ao resultado obtido no exercício anterior de 2017. Portanto, o governo logrou o mesmo equilíbrio fiscal que obteve em 2017, com todos os percalços e dificuldades em 2018.

Tal situação que, por triste comparação, contrasta com o panorama observado por muitos estados brasileiros. O que de certa forma valoriza ainda mais o resultado alcançado pelo governo paulista.

A adoção de medidas corretivas na busca do equilíbrio das contas públicas como demanda a Lei de Responsabilidade Fiscal restou bastante patente no trabalho dos gestores do governo de São Paulo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



A outra face menos alentadora da moeda, faço questão de ressaltar a política de investimento do governo estadual e a insuficiente transparência na concessão de benefícios fiscais. Mesmo o Estado crescendo a uma taxa superior à evolução do PIB Nacional, como foi bem mencionado pela Conselheira Relatora, tendo crescido 1,1%, enquanto o PIB paulista cresceu 1,6%. Embora, ainda assim, ambos sejam resultados pífios.

O empresariado não investe pelas incertezas da economia, e o governo não investe enquanto não equaciona sua enorme crise fiscal em nível nacional ou em nível local.

Para a moradia – direito social, norma programática levada ao texto constitucional – o governo, pela CDHU, continua atendendo pouco a imensa população menos favorecida com o direito à moradia.

O governo paulista projetou na LOA modestos valores em investimentos. Em verdade, tais valores foram muito poucos, centrados basicamente na malha viária, na melhoria da mobilidade urbana e na habitação. O governo de São Paulo executou 9 bilhões em investimentos: menos de 4% do Orçamento. Sempre levando em conta que esses investimentos, essas obras, foram desacelerados na busca do já mencionado equilíbrio fiscal. Contudo, esse número de 9 bilhões em investimentos tem que ser cotejado à luz do benefício da renúncia fiscal concedida pelo governo, que foi da ordem de 15 bilhões, como ressaltou a Conselheira. Ora, o governo investiu na malha viária, moradia e em outros investimentos da espécie 9 bilhões e concedeu benefícios fiscais na ordem de 15 bilhões. Portanto, ele concedeu o benefício equivalente a uma vez e meia aquilo que ele efetivamente aplicou em investimentos.

Pois bem, não se nega o relevante papel indutor do crescimento da atividade econômica reservada pelo Estado através de incentivos pela via de política tributária. Contudo, o governo do estado, sob o manto do sigilo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



fiscal, em resvala aos princípios da publicidade e transparência, não prestou conta sobre os critérios pelos quais favoreceu tributariamente certos setores em detrimento de outros. Essa ausência de conhecimento mais profundo, pelos cidadãos e órgãos de controle, sobre a política de incentivos setoriais via favorecimento tributário, lança dúvida sobre a eficácia dessas políticas, uma vez que não é amplamente conhecida de nós, paulistas. O que foi o motivo de, citando a Conselheira Relatora, “*o desenvolvimento dos trabalhos restou comprometido*”. E em outro trecho do voto Relator consigna: “*não foram indicadas ações que foram ou serão tomadas para viabilizar a mensuração da efetiva fruição dos benefícios fiscais*”.

A par de todas essas considerações, considero o voto revisor bastante elucidativo com relação à vigência da Lei Calmon e posteriormente à Lei nº 1.333 de 2018 e sua eficácia. Também o argumento relevante, aliás mencionado por praticamente todos os Conselheiros, do consequencialismo que aquilo que tem trazido para nós de bastante relevante à renovação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Por tudo isso e considerando que o voto relator e o voto revisor praticamente coincidem, exceto na questão da modulação dos efeitos da aplicação futura daqueles valores pendentes relativos ao FUNDEB, senhor Presidente e senhores Conselheiros, eu acompanho o voto revisor.

PRESIDENTE – A palavra retorna à Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

RELATORA – Primeiramente, quero agradecer a todos pelas palavras a mim dirigidas. Quanto à tão falada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por todos mencionada, quero deixar registrado também que ela foi devidamente considerada no voto que expus.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Quanto à eficácia da Lei Complementar Estadual nº 1.333 de 2018 e seus efeitos sobre o exercício 2018, todos nós concordamos, acredito que não há divergência nesse ponto. Divergimos quanto ao mérito, se poderia ter sido, nos 5%, incluídos inativos ou não. Apesar de continuar firmando a minha posição, aguardo a decisão do TJ. Mas, por amor ao debate, gostaria de relembrar, como bem colocado pelo Ministério Público de Contas, que se os servidores em desvio de função não podem ser considerados como gastos da educação, muito menos os inativos.

Em favor desta tese, a impossibilidade de legislar diversamente sobre a matéria deriva da leitura aplicada pelo Ministro Luís Roberto Barroso do STF, de que os inativos seriam, em verdade, servidores em desvio de função, o que é expressamente proibido pelo artigo 71, inciso VI, da LDB. Isso é expresso na Medida Cautelar em Ação Civil originária do Estado de Santa Catarina. O Ministro diz que servidores inativos são equiparados a servidores em desvio de função e não seriam computados em gasto na educação.

Outras questões que concordamos: no cômputo das despesas do FUNDEB não se considera inativos; nos 25% também não entra inativos. Então, a nossa divergência é que nos 5% seriam considerados os inativos para atingir os 30% da Constituição Paulista. Eu trouxe a decisão do Ministro Barroso de que não poderia computar porque é similar a um desvio de função, proibido pelo art. 71 da LDB.

Discordo do posicionamento de Vossas Excelências de que nos 5% excedentes aos 25% da CF é possível aplicar em inativo. Pergunto: Quantas educações existem? Educação é educação, não existe “educação A”, “educação B” ou “educação C”. Educação é só uma. E despesa com inativo, não é investimento em educação.

Existe a Lei de Diretrizes Básicas. A Legislação é nacional, nós temos uma política educacional nacional. Falarmos que aqui podem nos 5%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



considerar gasto com inativo e alegar a aplicação de 30% em educação, é carimbarmos uma mentira. O Estado de São Paulo diz: “aplico 30%. É uma mentira, não se aplica 30%, e sim 25%.

Não me importo em dizer que aplicou 25%, atendendo ao artigo 212 da Constituição Federal, mas não aplicou os 30%, que é o real. Estamos comparando situações diferentes.

Só estou defendendo a minha posição, conforme expressei no voto, quanto a questão de mérito, aguardo a decisão judicial. Assim, creio que a nossa divergência é somente quanto a essa questão, porém quanto ao ponto de que a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018 é válida e vigente para esse exercício de 2018, todos concordamos.

Passamos ao FUNDEB. Nós convergimos também que em tal fundo não pode gastar com inativo. Penso que terei que pedir escusas aos Senhores, pois não soube explicar.

No Estado de São Paulo é diferente dos municípios que analisamos. Os municípios aplicam 25% na educação e recebem esse *plus* do FUNDEB, geralmente existe uma conta dos 25% e outra do FUNDEB. Em São Paulo, não. Como o estado mais contribui do que recebe – tendo contribuído com 23 bilhões, restando uma perda líquida de 6 bilhões e 16 bilhões voltaram. Esses 16 bilhões mais os 6 bilhões estão dentro dos 25%, ou seja, a partir do momento em que ele está dentro dos 25%, o que o Estado de São Paulo fez? Ele usou dinheiro do FUNDEB para pagar inativos; porém ele tinha condição, tinha dinheiro para pagar. Se colocasse todo o recurso do FUNDEB na educação, teria dinheiro. Um percentual está dentro do outro.

Outro ponto que quero dizer. Foi difícil de identificar essa tredestinação devido à falta de transparência do Estado. Existia antes uma conta de passagem, o dinheiro vinha, passava pela conta e ia direto para a conta única.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



A partir de agora, de 2018, até que enfim o Estado atendeu a determinação do MEC e criou uma conta específica própria, uma conta do Banco do Brasil, tenho até o número, e tenho notícias, estou acompanhando que até este momento o Estado de São Paulo não utilizou um centavo do FUNDEB para pagar inativos.

O que estamos permitindo agora com esta modulação sugerida por Vossas Excelências é que use o dinheiro, que ainda não foi usado para pagar inativos. Dando um salvo conduto para que tire esse dinheiro da conta específica para pagar os inativos.

O que o Estado fazia era uma alocação contábil. Na verdade, o dinheiro foi suficiente. Ele tem o recurso, não é que ele não tem. Como aplicou os 25% e dentro está o FUNDEB, tem o dinheiro e ficou usando o FUNDEB. Nós vamos deixar o Estado ficar usando o dinheiro do FUNDEB como caixa?

Trago outra informação, não é que erramos muito em não encontrar esse dinheiro do FUNDEB. Ele foi tredestinado, a partir de outubro. O Estado colocou 500 milhões em inativo em outubro, 500 milhões em novembro e 500 milhões em dezembro. Imagino que quando chegou em dezembro a administração verificou que não ia conseguir aplicar os 100% do FUNDEB". Assim, fez um remanejamento contábil, cancelando empenhos para o SPPREV pagos com recursos do tesouro e transferindo empenhos para a conta do FUNDEB. Ou seja, o Estado está fazendo essa alocação contábil com o dinheiro do FUNDEB. Ele tem recursos para gastar com FUNDEB em uma conta específica.

Quanto a 2019, o atual Governador foi notificado em fevereiro sobre a impropriedade, para não usar o dinheiro do FUNDEB. E, até o momento, ele está cumprindo. O que estamos dizendo é: "ainda não usou, mas pode usar agora".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Acredito que o Estado fez uma conta de chegada. Semelhante quando vamos ao supermercado com pouco dinheiro, eu pelo menos: se tenho R\$25,00, deu este montante, paro aqui agora, não passo mais pelo caixa nenhuma mercadoria. Foi isso que o Estado fez, chegou nos 25% tira daqui e então vamos fazer remanejamento do FUNDEB para cá. Não se aplica mais nada que não o patamar mínimo.

Portanto, o Estado tem dinheiro para pagar o FUNDEB, o valor está em conta-vinculada. Nesse sentido, o que estamos fazendo é falar: “você não gastou, mas pode gastar com inativos com dinheiro vinculado da educação”.

Seguindo adiante, ainda em relação ao FUNDEB e também acerca de outras posições aqui colocadas, como a questão de falta de dinheiro do Estado e da qualidade do ensino. De fato, o dinheiro é escasso, porém verificamos 15 bilhões em renúncias sem cuidado. Dívida Ativa, a cada R\$100,00 recuperação de apenas R\$1,51. Nesse sentido, existe margem de melhora, principalmente na Educação.

Ouvi e gostei do advogado falar que estudou sempre em escola pública. Defendo, Doutor Edgard, a escola pública, também estudei em uma delas, desde meu primeiro ano até a faculdade, mestrado, sempre na escola pública. E infelizmente as minhas filhas não estudaram em escola pública, pois não tive coragem de colocar, tendo em vista a qualidade das escolas públicas. Atualmente quem tem um pouco mais de condições não coloca os filhos em escola pública. Infelizmente esta é a realidade.

Creio que o Estado de São Paulo tem um problema muito grande, e se chama previdenciário. A Previdência está falida, não tem como pagar. Mas, para resolver um problema previdenciário o Estado está criando dois: Previdência e Educação. Aliás, mais que dois, porque a Educação é cíclica. O que observamos? Pessoas com má qualidade de ensino, com má formação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



são a maioria dos presos, ou seja, uma coisa afeta a outra, é uma alavanca. A não aplicação desses recursos está fazendo muita falta. Se melhorar o ensino isso irá impactar na Secretaria da Segurança, com menos pessoas presas. É tudo uma questão interligada, sendo a Educação a base.

Parece que a política do Governo, vou ser sincera, é uma irresponsabilidade intergeracional. Estamos pegando dinheiro das crianças, dos adolescentes, das pessoas que estão estudando, para jogar para o passado. Temos que investir adequadamente, porquanto não irá melhorar nunca se não investir na educação.

Penso que a questão da modulação para 2020 ainda passa por outro problema, Doutor Renato. Sabemos que o FUNDEB está sendo totalmente discutido no Congresso Nacional. Ele vai até 2020 e estamos fazendo modulação a partir de 2021. Não sei se vai ter FUNDEB até lá... Então simplesmente está se dando carta branca: pode usar esse dinheiro que está na conta, até hoje não usou, não sabe como que vai ser em 2021, nem como vão ser as novas regras.

Na minha opinião, neste momento o Tribunal tem que firmar posição. Não pode usar dinheiro do FUNDEB com inativo, concordamos com isso.

Considerando que existe uma conta específica, o Estado tem recursos para a Educação, já que é um recurso vinculado, é carimbado.

Ele não tem dinheiro para a Previdência. E ele pode arranjar dinheiro para a Previdência como? Não sou gestora, não posso falar como, mas podemos melhorar a recuperação dos débitos da dívida ativa, temos os royalties, a DREM. Tem recursos, mas o dinheiro da Educação tem uma conta específica carimbada e o Governo não deve usar para pagar inativos.

Por tudo isso, entendo que a não utilização dos recursos do FUNDEB já deveria valer para esse momento de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



No que concerne à Previdência, o Estado de São Paulo possui liminar concedida pela Justiça Federal para continuar aplicando no sistema de repartição simples. Então, nesse sentido, as propostas feitas por Vossa Excelência, Conselheiro Dimas, não podem ser aceitas em função dessa liminar.

Assim sendo, de modo geral, a nossa divergência principal neste momento é: vamos deixar o Estado gastar dinheiro do FUNDEB com inativo? O dinheiro está em conta, ainda não foi usado. É esta pergunta que faço a Vossas Excelências.

PRESIDENTE – Continua em discussão. Então vou tentar aqui sofridamente – digo sofridamente porque eu gostaria de estar discutindo como é sabido – sintetizar em que ponto ficaram as divergências da Relatora e do Revisor, Conselheiro Renato.

A primeira é sobre os 5% dos inativos; e a segunda é sobre a modulação. Seriam estes dois pontos? Estou equivocado ou não?

CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA – Senhor Presidente, acredito que a questão dos 5%, para as contas de 2018, não necessita ser objeto de deliberação. Só quis colocar o meu ponto de vista, no entendimento jurídico, que, como era divergente ao posicionamento da senhora Relatora, eu precisava explicitar, mas isso não é juridicamente relevante para esse exercício, considerados os efeitos da liminar.

Acredito que a questão fique restrita à modulação.

PRESIDENTE – Onde há divergência.

CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA – Exato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



PRESIDENTE - É isso que subsiste, Conselheira?

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES - Sim.

PRESIDENTE - Então, vamos submeter. Os votos propostos são favoráveis, não houve divergências sobre as ressalvas colocadas, perdurando apenas a questão da modulação.

Como vota o Conselheiro Antonio Carlos dos Santos?

AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ANTONIO CARLOS DOS SANTOS - Com o voto do Conselheiro Revisor.

PRESIDENTE – Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo?

CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO – Também, com todo respeito à Conselheira Relatora doutora Cristiana, pelo seu trabalho, pelo ponto de vista que defende e que é realmente compreensível, porque sem dúvida, concordo que a educação é a base de tudo, mas, nesse momento analisando holisticamente a situação, acompanho o Conselheiro Revisor.

PRESIDENTE – Conselheiro Dimas Ramalho.

CONSELHEIRO DIMAS RAMALHO - Com o Revisor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



PRESIDENTE – A Conselheira Cristiana de Castro Moraes e o Conselheiro Renato Martins Costa já se manifestaram. Como vota o Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues?

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES – Com o Revisor.

PRESIDENTE – Então, prevalece a proposta de modulação do Conselheiro Renato, e agora, por uma questão regimental, a Conselheira é vencida, não no todo, mas em parte. E eu preciso designar um Redator. Não será o Conselheiro Renato porque ele é o Relator das contas deste exercício, fica, portanto, prevento, então designo o Conselheiro Sidney Beraldo, que foi o segundo voto.

RELATORA – Senhor Presidente, neste momento quero externar meus agradecimentos aos funcionários que trabalharam arduamente no exame dos autos, analisando, pesquisando, informando, prestando esclarecimentos necessários e, elaborando as manifestações que serviram de base para o estudo e verificação dos procedimentos levados à efeito pelo Governo do Estado, durante o exercício de 2018.

A tarefa de acompanhamento, que se estende por todo o exercício, em ações concomitantes e simultâneas da execução orçamentária, não seria possível sem a dedicação desses servidores.

Início agradecendo à equipe da Diretoria de Contas do Governador – DCG composta pelos funcionários: Katia Sugiura, Renata Luciana dos Reis Magalhães, Thiago Felipe Campos Quintino, Willian Robert Daniel, Marco Antonio Leite da Cunha, Lilian Cristina Menino Robles, Luis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Fernando Batista da Silva, Diogo de Carvalho Valle, Ramon Natalício Barbosa e Marina Ferreira Pacini, ocupantes do cargo de Agente da Fiscalização Financeira. Thiago Romani Variz e Juliana Samezima, Auxiliar Técnico da Fiscalização, Vanessa Souza Arakaki, Assessor Técnico de Gabinete II, Sérgio Teruo Nakahara, Helena Keiko Hirata, Diego Pereira Alves e Carmen Leite Vanin, Chefes Técnico da Fiscalização, do Diretor Técnico de Divisão, Abílio Licínio dos Santos Silva, pelo zelo e dedicação na elaboração do relatório circunstanciado que pautou as análises aqui empreendidas, bem assim, do Diretor Técnico de Departamento do DSF-I, Antonio Bento de Melo.

Rendo minhas homenagens à equipe de ATJ, Assessores Meire Naomi Tanaka Yoshimine, Daniel Luiz Pereira Ribeiro, Andreia Albertino Rodrigues e, Pablo Vinícius Silva Alcoléa e à Assessora Procuradora – Chefe, Raquel Ortigosa Bueno, cujas manifestações englobaram aspectos indispensáveis à apreciação da matéria.

Igualmente, oportunas as manifestações de PFE, exaradas pelos Procuradores do Estado Denis Dela Vedova Gomes, Carim José Feres e, pelo Procurador do Estado Chefe Luiz Menezes Neto, aqui reforçadas em sustentação oral.

De grande valia as argumentações do MPC, na representação intentada pela Procuradora Élide G. Pinto, na busca da garantia de investimento na Educação e, pelo Procurador Rafael Neubern Demarchi Costa e Procurador Geral Thiago Pinheiro Lima nos posicionamentos defendidos.

Não posso deixar de enaltecer a análise criteriosa realizada pelo Secretário-Diretor Geral, Sérgio Ciquera Rossi, cujos fundamentos demonstram as necessidades de aperfeiçoamento do Estado nas diversas áreas de atuação. Deixei para o final, propositadamente, o reconhecimento à equipe do meu Gabinete, cujo trabalho começou no dia em que fui designada para Relatar estas contas, com o necessário levantamento de informações e coleta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



de dados, acompanhamento das ações e Fiscalizações Operacionais realizadas por DCG, sempre com o intuito de prover esta Relatora dos mais diversos subsídios, que me permitiram elaborar o relatório e voto aqui proferidos.

Faço este reconhecimento ao servidor Leonardo Cristiano, Assessor Técnico Procurador, que se dedicou com zelo e afinco, me transmitindo a segurança necessária para obtenção do resultado alcançado, aos Assessores Técnico-Procuradores Rosy Maria de Oliveira, Abilio Augusto Martins e Everton de Siqueira Onofrio, que contribuíram para o exame da matéria, empreendendo análises e opiniões assertivas sobre os temas de relevância e, Daniel Lobo Ferraz de Andrade e Renan Jadir De Souza Ferreira que auxiliaram nos trabalhos realizados.

Agradeço a atenção de todos.

Muito obrigada.

PRESIDENTE - Quero aproveitar e cumprimentar a todos, inclusive nós, porque estamos aqui há 6 horas nessa reunião, e também estender os cumprimentos ao doutor Marco Antonio da Silva, ao advogado, ao sempre conhecido Luiz Menezes, nosso Procurador-Chefe da Fazenda, e ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas doutor Thiago Pinheiro Lima, cumprimento a todos, boa tarde.

Está encerrada a sessão, com a votação havida.

DECISÃO CONSTANTE DE ATA: Após o relatório da Relatora, Conselheira Cristiana de Castro Moraes, foi concedida a palavra ao representante do ex-Governador do Estado de São Paulo, Márcio Luiz França Gomes, Dr. Marco Antonio da Silva; ao Procurador-Chefe da Procuradoria da Fazenda do Estado de São Paulo, Luiz Menezes Neto, que deixou registrado protesto no tocante à ordem das sustentações orais, defendendo caber-lhe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



sucedendo o representante do Ministério Público de Contas, ocasião em que o Presidente decidiu pela observância da regra contida no artigo 109 do Regimento Interno, e ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Thiago Pinheiro Lima.

Na sequência, a Relatora proferiu voto, acompanhado pelos Conselheiros Edgard Camargo Rodrigues, Renato Martins Costa, Dimas Ramalho e Sidney Estanislau Beraldo e pelo Auditor Substituto de Conselheiro Antonio Carlos dos Santos, decidindo o E. Plenário, à vista do que consta do processo e das peças acessórias, tendo presentes as conclusões, discussão e votação da matéria, de acordo com as correspondentes notas taquigráficas, juntadas aos autos, emitir parecer prévio favorável à aprovação das Contas Anuais do exercício financeiro de 2018 dos Exmos. Governadores Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho e Marcio Luiz França Gomes, nos termos e para os efeitos de direito, excetuados os atos pendentes de exame ou julgamento por este Tribunal, com ressalvas aos tópicos de Cancelamento de Restos a Pagar Processados, Precatórios, Renúncia de Receitas e Aplicação de Recursos no Ensino, bem como com recomendações e determinações, cabendo, ainda, à fiscalização, outrossim, nos próximos roteiros de inspeção verificar a utilização dos saldos de Receita Diferida escriturados até o seu exaurimento, bem como acompanhar o término das atividades de reconhecimento e atualização dos bens imóveis.

Decidiu, ainda, por maioria, conforme voto do Conselheiro Renato Martins Costa, aprovar a modulação em relação à aplicação dos recursos do Fundeb, na conformidade consubstanciada no quadro demonstrativo abaixo:

MODULAÇÃO PARA 5 (CINCO) ANOS*

EXERCÍCIO	DESPESA C/ INATIVOS	UM QUINTO 1/5	ÍNDICE ATUALIZAÇÃO	VLR DE ATUALIZAÇÃO	TOTAL AO ENSINO BÁSICO
------------------	----------------------------	----------------------	---------------------------	---------------------------	-------------------------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



2018	3.415.306	683.061	4,05%	27.663	710.725
2019	TRANSIÇÃO				
2020	3.415.306	683.061	---	---	683.061
2021	2.732.245	683.061	---	---	683.061
2022	2.049.184	683.061	---	---	683.061
2023	1.366.123	683.061	---	---	683.061
2024	683.062	683.062	---	---	683.062
2025	-0-	-0-	---	---	-0-

**elaborado sem os índices de atualização da receita arrecadada do exercício anterior e preenchido o ano de 2018 como exemplo.*

Assim, o Governo do Estado, a partir do exercício de 2020, deixará de utilizar 1/5 (um quinto) do montante de R\$ 3.415.306 mil ao ano dos recursos do Fundeb para pagamento de inativos da educação, corrigidos pelo mesmo incremento da receita arrecadada do exercício anterior, sendo esse mesmo valor investido nos gastos com o ensino em sentido estrito, ressaltando que, no exercício em que não houver aumento da receita, prevalece o montante nominal definido como parâmetro.

À margem do Parecer, determinou o encaminhamento à Presidência de proposta formulada pelo Ministério Público de Contas para que as fiscalizações operacionais sejam feitas em autos próprios e, assim, objeto de contínuo nos moldes hoje praticados pelo Tribunal de Contas da União, para a realização de estudos de viabilidade e efetividade da medida.

Determinou, por fim, adotados os procedimentos regimentais concernentes à matéria e com o trânsito em julgado da decisão, o arquivamento dos processos TC- 018726.989.18-9, TC-018730.989.18-3, TC-A-002487/026/18, TC-A-02488/026/18 e os expedientes relacionados no item 10. Expedientes do relatório que antecedeu o voto da Relatora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA-DIRETORIA GERAL - SDG-1 - TAQUIGRAFIA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS TC-006453.989.18-8



Vencida a Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora, quanto à proposta modulatória. Designado o Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, para redigir o Parecer.

As manifestações exaradas na oportunidade constam na íntegra das notas taquigráficas, inseridas ao correspondente processo eletrônico.

Taquígrafos: Anahy e Nicomedes
SDG-1-ESBP