CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Exma. Sra. Conselheira,

Trata-se nestes autos das Contas do Governador do Estado de São Paulo, relativas ao exercício de 2018.

O Relatório da Fiscalização, juntado no Evento nº 148.9, aponta várias ocorrências e propõe, igualmente, diversas recomendações.

Assessorias Técnica de Economia e Jurídica manifestaram-se pela emissão de parecer **favorável**, com ressalvas e recomendações.

De minha parte, abordarei os aspectos que entendo dignos de destaque, frente ao impacto negativo nas contas apresentadas.

1. Renúncia de receitas

Ao analisar as contas anuais do exercício de **2016**, objeto do TC-5198.989.16, na 1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, realizada aos **21/06/2017**, o Eminente Relator, Conselheiro Antonio Roque Citadini, teceu os seguintes comentários:

> **POR OPORTUNO, RESSALTO O PROBLEMA DE RENÚNCIA FISCAL**
>
> O GOVERNO PRECISARÁ SER MAIS TRANSPARENTE COM AS RENÚNCIAS FISCAIS, *ENQUANTO O TRIBUNAL PRECISARÁ SE APERFEIÇOAR PARA EM SUA FISCALIZAÇÃO TRAZER OS DADOS*, TANTO QUANTO POSSÍVEL COMPLETOS, QUE POSSIBILITEM TORNAR CONHECIDOS OS RESULTADOS DESSAS RENÚNCIAS.

> CONSTATEI UMA INFORMAÇÃO SIMPLISTA, NA LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, INDICANDO QUE A RENÚNCIA FISCAL EM 2016 TEM PREVISÃO DE R$ 15 BILHÕES, PARTE MAIOR PARA ICMS E, PARA IPVA, MENOR, REPRESENTANDO R$ 886 MILHÕES.

Fez, ainda, a seguinte ressalva:

> NA CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE INCENTIVO OU BENEFÍCIO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA DA QUAL DECORRA RENÚNC IA DE RECEITA, O GOVERNO DEVERÁ ATENDER O QUANTO DETERMINA O ARTIGO 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, COMPROVANDO, SEMPRE, A ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NO EXERCÍCIO EM QUE O BENEFÍCIO FISCAL INICIAR SUA VIGÊNCIA E TAMBÉM NOS DOIS SEGUINTES, CONFORME ALI PRESCRITO.

Em sustentação oral, na mesma data, D. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas afirmou que:

> O Ministério Público de Contas havia proposto, já em 2015, que o tema da renúncia de receitas passasse a constar de forma obrigatória como tópico da análise das Contas do Governador.
>
> Ainda até o presente momento o Tribunal de Contas não iniciou a análise do tema da renúncia de receitas, mas é imperioso que o faça nos exercícios vindouros, para cumprir o mandamento imposto pelo artigo 70 da Constituição Federal e pelo artigo 32 da Constituição Estadual.
>
> O anexo de metas fiscais da LDO de 2016 estimou que a renúncia fiscal na arrecadação do ICMS atingiria R$14,6 bilhões (ou 10,9% da arrecadação potencial), e que a renúncia fiscal do IPVA atingiria R$886 milhões (ou 5,58% da arrecadação potencial).

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Especialmente em tempos de queda de arrecadação, são cruciais a *transparência*, o *acompanhamento* e a *periódica avaliação* do impacto e da efetividade das receitas renunciadas pelo Estado, como já destacado também pelo nobre Conselheiro Relator.

Portanto, ante essa situação o Ministério Público de Contas adverte a *falta de informações relativas à renúncia de receitas* e opina pela emissão de parecer prévio favorável às Contas do Governador, porém, com ressalvas, ante o reiterado descumprimento de recomendações exaradas em exercícios anteriores, sem prejuízo de recomendações.

Além disso, constaram das notas taquigráficas os comentários abaixo:

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES
[...]

Destaco, especialmente, a questão da renúncia fiscal, muito bem também apontada pelo ilustre Procurador-Geral de Contas. Sabe-se que essas medidas são adotadas pelos governos com o fim de estimular a atividade econômica e com isso propiciar, evidentemente, maior vitalidade nas atividades produtivas e, consequentemente, maior arrecadação e bem-estar para todos.

Mas tem razão Vossa Excelência, eminente Relator e o digno Procurador, é preciso um mínimo de transparência. Precisamos saber para quem estão sendo endereçados esses favores fiscais, qual o impacto desses favores, que, aliás, é o que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina, o impacto e as medidas compensatórias que também a Lei prevê, e, como diz o Relator, parece que essas informações não têm sido fornecidas para o Tribunal de Contas.

[...]

AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO JOSUÉ ROMERO – Senhor Presidente, quero cumprimentar o excelente trabalho realizado pelo Doutor Roque, as intervenções dos demais Conselheiros, muito oportunas, e ressaltar a questão, como Sua Excelência muito bem colocou, da renúncia de receitas, dar cumprimento ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido da transparência, indicar quem são os beneficiários diretos e de que forma a população está sendo beneficiada por essas renúncias, e, também, a questão das medidas de compensação, que é mencionada nesse artigo 14.

Na apreciação das contas anuais de **2017** (TC-3546.989.17), o Eminente Conselheiro Relator, Edgard Camargo Rodrigues, em Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno de

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

28/06/2018, conferiu bastante destaque ao tema, consoante trechos do Voto prolatado que ora reproduzo:

> O Parecer Prévio alusivo às Contas do Governador, referentes ao exercício de 2016 (TC-005198.989.16), consignou *ressalva* quanto à necessidade de se conferir maior transparência aos atos de renúncia de receitas do Governo Estadual.
>
> Deste modo, a matéria passou a integrar item próprio do relatório de inspeção afeto às contas do Governador, exercício de 2017, conforme, aliás, proposto pelo douto Ministério Público de Contas já no exame dos demonstrativos de 2015 (TC-040471/026/15).
>
> [...]
>
> Logo no preâmbulo do seu minudente trabalho, a Fiscalização participa haver enfrentado, junto aos diversos setores do órgão fazendário estadual, grandes dificuldades para obter informações necessárias à instrução da matéria.
>
> Segundo consta, limitou-se sobremaneira a disponibilização de dados a este órgão de controle externo sob a alegação de estarem protegidos por *sigilo fiscal*.
>
> Como se sabe, o sigilo fiscal constitui desdobramento da proteção da intimidade prevista no inciso X do artigo 5º da Constituição Federal[60] e encontra assento no artigo 198 do Código Tributário Nacional (Lei Federal nº 5.172/66).
>
> > *"**Art. 198.** Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades."*
>
> A despeito da garantia assegurada pela Constituição Federal, a comutação de informações entre órgãos de fiscalização não encontra óbice nas normas de regência. Aliás, o artigo 75 da Constituição Federal[61] outorga aos Tribunais de Contas Estaduais competência para auxiliar o Legislativo no exercício do controle externo.

E o artigo 32 da Constituição Estadual[62] classifica a renúncia de receitas como matéria passível de ser fiscalizada pela Assembleia Legislativa, com o necessário suporte técnico do Tribunal de Contas (Artigo 33)[63]. Tal previsão encontra-se igualmente difundida no inciso XVIII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93[64].

Deste modo, face à competência de fundo constitucional para proceder à inspeção de renúncias de receita, ao Tribunal de Contas haveriam de ser exibidos, incontinenti, todos e quaisquer documentos necessários a subsidiar as correlatas apurações.

[...]

Além disso, após reiterados pedidos de prorrogação de prazo para atender às 07 (sete) requisições remetidas pela Fiscalização ao órgão fazendário, vieram aos autos documentos incompletos, desprovidos de conteúdo hábil à efetiva apreciação dos favores fiscais materializados no decurso do exercício de 2017.

Ainda assim, a equipe técnica da Diretoria de Contas do Governador dá conta de concessão de benefícios fiscais mediante edição de *Decretos do Executivo*, portanto sem respaldo em leis estaduais específicas, conferindo-se competência unilateral ao Chefe do Executivo para, privativamente, avaliar e decidir sobre os valores e beneficiários contemplados por tais medidas.

[...]

Já a metodologia adotada para a estimação da renúncia tributária do exercício de 2017 caracteriza-se pela apuração de alíquota média aplicada sobre o montante das operações isentas e não tributadas, assim consideradas aquelas objeto de isenção e imunidades, cujo montante é informado de maneira globalizada pelos contribuintes por meio de documento de informação fiscal – Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA), referente ao ano anterior.

Neste contexto, Fiscalização identificou a necessidade de aprimoramento das metodologias empregadas para a elaboração do demonstrativo de "Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita", do Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem assim da confecção de demonstrativo que apresente o efeito das renúncias, de forma regionalizada, como determinado pelo artigo 165, § 6º da Constituição Federal[73].

[...]

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Nesse passo, o aprimoramento dos Sistemas de Informação utilizados para a gestão tributária do Estado de São Paulo, com vistas à apuração do montante de benefícios fiscais fruídos por tributo, por contribuinte, por setor e por modalidade de renúncia, é medida que se impõe.

[...]

Com o fito de apurar a higidez dos procedimentos afetos à concessão dos benefícios fiscais, a Fiscalização requereu para análise todos os processos de concessão, ampliação, prorrogação e/ou renovação de benefícios fiscais, relativos aos exercícios de 2016 e de 2017, além daqueles pertinentes aos programas de parcelamento de débitos, extensão do período para geração de crédito acumulado, concessão de Regimes Especiais que implicassem redução da arrecadação.

Mas, lamentavelmente, a Diretoria de Estudos Tributários e Econômicos da Secretaria Estadual da Fazenda – DETEC não soube informar onde mencionados processos foram arquivados, se na Secretaria da Fazenda ou se no Gabinete do Governador, por se tratar de última instância de trâmite dos feitos, conforme fluxograma apresentado.

Assim, disponibilizaram-se apenas a visualização de processos digitais, que se mostraram incompletos, uma vez que destituídos de justificativas para a concessão dos benefícios, da análise dos aspectos jurídicos e dos impactos tributários para o exercício de vigência, da análise dos efeitos orçamentários e afetação das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, da indicação das medidas de compensação à renúncia de receitas, do parecer da Comissão para Avaliação da Política de Desenvolvimento Econômico do Estado e da minuta dos respectivos Decretos ou Leis de autorização.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Diante de tão graves apontamentos, concluiu a Diretoria de Contas do Governador que, no período de interesse, não restaram formalmente atendidas as exigências mínimas do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, consubstanciadas em estudo de impacto orçamentário-financeiro para o exercício e para os dois seguintes, na demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da LOA e que não afetará as metas fiscais, e na apresentação das necessárias medidas de compensação.

Assim, compete à origem submeter os pleitos de concessão de benefícios Fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); aprimorar o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; prever o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais, indicar as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avaliar os retornos socioeconômicos esperados.

[...]

Diante de tal cenário concluiu a Fiscalização que a falta de transparência e da avaliação pelos responsáveis pelo Controle Interno em relação aos créditos acumulados possibilita distinção entre contribuintes e formação de dívida não reconhecida no Balanço Geral do Estado.

[...]

Embora a Lei Estadual nº 6.374/89, que dispõe sobre a instituição do aludido imposto (ICMS), preveja descontos de até 55% do montante devido, os Decretos do Executivo que concederam parcelamentos dos débitos do ICMS autorizaram abatimentos máximos de 75% dos débitos.

Consoante apurado pela Fiscalização, até 28/08/16 o Estado renunciou R$ 13.057.000 mil com os programas de parcelamento do ICMS, bem assim R$ 750.000 mil com o Programa de Parcelamento de Débitos (PPD) do IPVA, ITCMD e taxas, sem que se tivessem apresentado as necessárias medidas de compensação dos benefícios concedidos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

O Governo do Estado deverá, pois, compatibilizar os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim deflagrar estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e prever respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais hão de ser incorporadas eventuais remissões e anistias.

[...]

A precariedade das informações também prejudica o registro contábil do montante afeto às renúncias de receitas, conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 7ª edição, que exige seja apresentada mensuração confiável do valor dos benefícios fiscais concedidos.

[...]

Conforme consignado na manifestação do d. Ministério Público de Contas, o Memorando 25/2018 APTE-GS da Assessoria de Política Tributária Econômica da Secretaria de Estado da Fazenda, destacado pela Procuradoria da Fazenda do Estado (evento 43.1) demonstra a adoção de mecanismos para aprimorar a metodologia de cálculo do montante afeto aos benefícios fiscais.

[...]

Entretanto, a medida não se mostra hábil a suprir deficiências graves anotadas no decorrer da instrução destes autos quanto aos procedimentos utilizados por órgãos da Secretaria de Estado da Fazenda para fins de concessão dos incentivos fiscais.

Assim, tendo em vista tratar-se do primeiro exercício em que se promove abordagem específica da matéria por este Tribunal, e certo de que a adequação dos atos de concessão de renúncia de receitas à legislação de regência demandará razoável interregno de tempo, dada a complexidade do tema, parece razoável que se estabeleça o **PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS** a fim de que o Excelentíssimo Secretário de Estado da Fazenda apresente Plano de Ação, com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Por fim, emitiu parecer favorável às contas, com as seguintes determinações:

- apresentação de "Plano de Ação, em 90 (noventa) dias, com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações do Governo e seu impacto nas finanças do Estado";
- remessa, "no mesmo prazo de 90 (noventa) dias, para acompanhamento deste Tribunal, [do] cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais".

Feitas essas ponderações, verifico que no exercício de 2018, em análise, pouco se progrediu nesse aspecto.

Na verdade, segundo a Fiscalização, "a negativa de atendimento a diversas informações requisitadas sob a justificativa de que estão protegidas por 'sigilo fiscal' [...] permanece", prejudicando o exercício do controle externo por este Tribunal de Contas em sua plenitude, consoante prescrito nos artigos 32 e 33 da Constituição do Estado de São Paulo.

A título ilustrativo, cita algumas dificuldades encontradas:

- ✓ Fica o controle externo impossibilitado de exercer, de forma efetiva, a fiscalização sobre as renúncias de receitas, conforme vontade da Constituição Federal de 1988;
- ✓ Também não é possível atender ao preceito da Lei de Responsabilidade Fiscal nos aspectos de controle e transparência na estimação e na fruição de benefícios fiscais;
- ✓ Fica totalmente anulado qualquer interesse público de identificação e conhecimento dos critérios de escolha dos contribuintes merecedores de usufruir dos recursos públicos que foram renunciados, por vontade unilateral de seu governante[26];
- ✓ E mais, diante do desconhecimento de quem são os beneficiários e dos montantes de recursos públicos que lhes foram destinados, também fica impossível realizar qualquer avaliação de efetividade desta política pública, dos impactos socioeconômicos dela decorrente e seu custo-benefício para a sociedade como um todo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Outrossim, diante do sigilo imposto, não lhe foi possível opinar, por exemplo, sobre:

- ✓ Fruição de benefícios fiscais em desacordo com a legislação instituidora;
- ✓ Beneficiários da política fiscal de renúncia de receitas que não oferecem qualquer retorno socioeconômico à sociedade paulista;
- ✓ Apuração do montante individual e total de fruição destes benefícios e posterior dimensionamento do impacto orçamentário;
- ✓ Entendimento das metodologias que justifiquem o direcionamento do benefício para contribuintes saudáveis financeiramente, em setores econômicos oligopolistas[27] e com alta demanda, em detrimento de outros;
- ✓ Percepção da fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais;
- ✓ Fruição de benefícios fiscais por contribuinte incluso na dívida ativa e/ou com parcelamento de tributos rompido por inadimplência;
- ✓ Desvios de finalidade na concessão de benefícios;
- ✓ Entre outros.

Oportuno ressaltar que não se trata aqui de valores ínfimos; ao contrário, são bastante significativos e impactantes, sobretudo se considerado o cenário atual das finanças do Estado, com queda das receitas em 2015 e 2016 e recuperação apenas parcial em 2017 e 2018, e levada em conta a necessidade premente de se levantar recursos a serem destinados ao custeio dos inativos da educação (próximo tema a ser abordado neste parecer).

Com efeito, de acordo com a Fiscalização, "o Estado de São Paulo estimou (de modo precário) uma renúncia fiscal de **R$ 15 bilhões** para 2018 e de **R$ 23 bilhões** para 2019 (acréscimo de 53,33%)". Ademais:

> O que se percebe é a ocorrência de "dois pesos e duas medidas", ou seja, duas situações similares que são tratadas de formas completamente diferentes. Se ocorrer qualquer variação desta magnitude (53%), para mais ou para menos, em gastos com pessoal, saúde ou educação, por exemplo, certamente seria objeto de exaustivo crivo da opinião pública e dos órgãos de controle, podendo culminar em emissão de alertas e restrições ao Poder Executivo para providências e adequações imediatas (LRF, art. 23).

> Quanto à transparência, os gastos com saúde e educação, por exemplo, assim como os demais que compõem os gastos orçamentários, possuem relatórios disponibilizados no portal da transparência e no diário oficial e é possível a qualquer cidadão saber para onde foi o dinheiro, quantidade de professores e de médicos e seus respectivos salários e locais de lotação. O interesse público prevalece sobre o interesse privado de intimidade e privacidade destes profissionais.
>
> [...]
>
> Quando se trata da concessão de benefícios fiscais, porém, não há transparência e controle externo ou social, em razão do alegado sigilo fiscal.
>
> Neste aspecto, esta fiscalização não tem respostas. Após diversas pesquisas realizadas e, mesmo após manifestação da defesa apresentada pela Secretaria da Fazenda nenhuma luz foi lançada de modo a explicar, de forma convincente, de que modo o art. 198[29] do Código Tributário Nacional se sobrepõe a todo o interesse público envolvido na questão.
>
> [...]
>
> Importante registrar que o que tem sido requisitado pela fiscalização diz respeito às informações necessárias para verificar o montante de tributos não recolhidos aos cofres públicos via renúncia, por benefício, por tributo, por setor e por contribuinte. Trata-se de recurso público que vem sendo gerido, por particulares, em situação de sigilo. Nada tem a ver com informação decorrente das operações privadas do contribuinte a que teve acesso a fazenda pública e que de alguma forma poderia revelar, ainda que de forma indireta, toda a situação econômica ou financeira, negócios ou atividades do contribuinte.

Nesse contexto de reiteração da falta de transparência, omissão de informações importantes ao exercício da fiscalização por este Órgão de controle externo, obscuridade dos dados encaminhados e precariedade dos estudos pertinentes à renúncia fiscal, deixo apenas de propor a emissão de parecer desfavorável às contas porque, ainda que parcialmente e de maneira insatisfatória, houve certo esforço do Governo do Estado em atender às determinações exaradas no parecer das contas de 2017, mediante a entrega de um débil plano de ação e cronograma de implantação, conforme quadro extraído do Relatório da DCG:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Quadro: Parecer Prévio x Plano de Ação SEFAZ x Análise da DCG

Determinações e Recomendações do Parecer Prévio 2017	Plano de Ação - SEFAZ	Análises e Expectativas do controle externo, tomando como base o Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2017:
DETERMINAR ao Excelentíssimo Secretário de Estado da Fazenda que observado o prazo de 90 (noventa) dias:		
Determinação 1: Apresente Plano de Ação com vistas à geração de informações verossímeis e à demonstração da efetiva amplitude da política de desonerações fiscais do Governo e seu impacto nas finanças do Estado.	*No Plano de Ação não consta abordagem direta e específica para esta determinação. A próxima coluna demonstra o que deve ser apresentado pelo Governo Estadual, de modo a atender à esta primeira determinação do Parecer Prévio 2017.*	Para atendimento desta Determinação, entendemos que a SEFAZ deve apresentar, no Plano de Ação, as atitudes que serão tomadas com objetivo de, ao final, possibilitar o fornecimento de informações fidedignas e que reflitam a realidade quanto à amplitude das renúncias e seu impacto nas finanças. Ou seja, que medidas viabilizarão mensurar o tamanho e respectivo impacto das renúncias. Para o exercício de 2018 devem ser indicadas ações que foram ou serão tomadas de modo a viabilizar a mensuração da efetiva fruição de benefícios fiscais, por tributo, por modalidade de renúncia, por setor e por contribuinte (em prejuízo da metodologia de alíquotas médias). Citar como as informações foram obtidas e como é possível a verificação pela fiscalização. Este montante deve ser por fim objeto de comparação com a Receita de Tributos, apresentando os impactos orçamentários na arrecadação de receitas e como foram ou serão compensados.
Determinação 2: Remeta, para acompanhamento deste Tribunal, cronograma de implantação das imprescindíveis alterações procedimentais e estruturais nos diversos setores envolvidos com a concessão dos benefícios fiscais.	*Cronograma de atendimento às recomendações foi enviado. Análise realizada pela DCG segue nos pontos a seguir.*	O plano de ação apresentado mostrou-se bastante sintético. Um plano de ação adequado deve trazer, para cada uma das recomendações abaixo, além do cronograma e das ações, os setores envolvidos e quem são os ocupantes de cargos ou funções responsáveis pelas ações indicadas.
RECOMENDAR, no que concerne ao Balanço Geral do Exercício de 2017:	**Plano de Ação proposto – SEFAZ:**	**Análises e Expectativas do controle externo, tomando como base o Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2017:**
Recomendação 14) Comprove a este Tribunal em janeiro de 2019, que até 28/12/18 foram regularizados ou revogados os diversos benefícios fiscais irregularmente concedidos.	**A.1.** Encaminhar para o TCE documentos comprobatórios da convalidação de benefícios fiscais, conforme cronograma do Convênio ICMS 190/2017. **Início:** ago/19 **término:** ago/19 **Obs.:** O convênio ICMS 109/18 prorrogou o cronograma previsto pelo convênio 190/2017, para julho/2019.	O CONFAZ realizou alterações quanto ao prazo para reinstituição ou revogação dos atos normativos e concessivos de benefícios fiscais concedidos à sua revelia até 08/08/2017. A Reinstituição e a Revogação são então permitidas até 31/07/2019 (Cláusulas sexta e nona do Convênio ICMS 190/17 com alterações do Convênio ICMS 109/2018).
Recomendação 15) Adote providências voltadas à delimitação da vigência dos convênios atinentes à concessão de benefícios fiscais de acordo com a motivação e o interesse público envolvidos;	**B.1.** Elaborar relação de benefícios do ICMS em vigor sem prazo determinado, indicando, ainda, aqueles que tenham tido vigência redefinida pelo Convênio ICMS 190/2017. **Início:** nov/18 **Término:** fev/19 **B.2.** Desenvolver estudos e elaborar Nota Técnica relativa a prazos de vigência de benefícios, indicando as providências pertinentes à referida delimitação, de acordo com a motivação e o interesse público. **Início:** fev/19 **Término:** abr/19	Através da Requisição DCG-1 nº 07/2019, foram enviados em 09/05/2019 a relação de benefícios e a Nota Técnica, pertinentes às ações B.1 e B.2, para nosso acompanhamento. Da deliberação, prevista no Plano de Ação para maio a agosto/19, espera-se a definição de limites temporais de vigência da renúncia de receitas para cada benefício fiscal concedido. A vigência deverá ser determinada de forma vinculada com a motivação e interesse público na concessão do referido benefício e com

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

	B.3. Deliberar sobre a implementação das providências elencadas no estudo técnico (item B.2). **Início**: mai/19 **Término**: ago/19	prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento socioeconômico para o Estado, respeitando-se os efeitos na meta fiscal de cada período.
Recomendação 16) Cuide, doravante, para que o Sistema de Controle Interno do Governo promova análises voltadas à **estimação** e à **execução** das renúncias de receitas no Estado de São Paulo, notadamente quanto ao processo de **contabilização** e à fidedignidade dos valores de **benefícios fiscais fruídos**, aos **impactos nas metas fiscais** estabelecidas na LDO, bem assim à participação nos processos de **avaliação da efetividade** da política de renúncia fiscal;	**C.1.** Elaborar rotina de monitoramento do processo de apuração dos valores de benefícios fiscais fruídos considerados na LDO; **Início**: fev/19 **Término**: set/19 **C.2.** Produzir relatório analítico referente às informações sobre a renúncia fiscal. **Início**: set/19 **Término**: dez/19	**O Plano de Ação deve ser melhorado neste aspecto...** A rotina de monitoramento pelo controle interno não deve abordar apenas o "processo de apuração dos benefícios fruídos considerados na LDO". Isso trata-se apenas da fase de **estimação**. A recomendação abrange também avaliação, pelo **controle** interno, quanto à **execução** (atender o art. 14), **mensuração** e **contabilização**, fidedignidade dos valores fruídos (por tributo, por setor e por contribuinte), impactos nas metas fiscais, e, avaliação da **efetividade**, ou seja, acompanhamento dos impactos socioeconômicos alcançados, comparativamente aos esperados, quando da concessão do benefício.
Recomendação 17) Adote providências quanto à normatização da política de incentivos fiscais do Estado;	**D.1.** Elaborar proposta de atribuições de competências na concessão, avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com vistas a definir modelo de fluxo processual adequado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Início**: nov/18 **Término**: jun/19 **D.2.** Submeter à deliberação das instâncias administrativas competentes as providências indicadas na proposta. **Início**: jun/19 **Término**: jul/19	Dos atos normativos que serão editados, espera-se efetiva normatização da Política de Incentivos Fiscais, disciplinando procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, atentando para a formalização dos fluxos processuais, com atendimento mínimo às exigências da Lei de Responsabilidade.
	D.3. Editar atos normativos que se façam necessários, definindo os órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento de benefícios tributários, formalizando as competências de cada um e o fluxo processual. **Início**: ago/19 **Término**: nov/19	
Recomendação 18) Submeta os pleitos de concessão de benefícios Fiscais ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); aprimore o estudo financeiro que somente considera o quanto que o Estado deixará de arrecadar; preveja o impacto da renúncia de receitas nas metas fiscais; e indique as medidas de compensação a serem adotadas, bem como avalie os retornos socioeconômicos esperados;	**Controles a priori**: **B.1.** Implementar fluxo processual na edição de benefícios fiscais que atenda à necessidade documental para comprovação do atendimento ao artigo 14 da LRF (formalização e registro de diagnósticos, estimativas e considerações orçamentárias pertinentes ao processo de concessão de benefícios fiscais), de forma compatível com o resguardo do sigilo fiscal, ajustando-o de acordo com a normatização pertinente (item D.3.) **Início**: nov/18 **Término**: dez/19 **Controles a posteriori**: **B.2.** Desenvolver e estruturar protótipo de monitoramento **Início**: nov/18 **Término**: mai/19 **B.3.** Definir competências para avaliação e monitoramento dos impactos socioeconômicos dos benefícios fiscais, a serem normatizadas por meio do item D.3. **Início**: nov/18 **Término**: ago/19 **B.4.** Implantar rotina de avaliação e monitoramento de benefícios fiscais, com base na metodologia adotada e nas competências definidas. **Início**: set/19 **Término**:	- O fluxo deve abordar: diagnóstico, avaliação, monitoramento e publicidade quanto à eficiência e efetividade da política de renúncia de receitas - controles a priori (diagnóstico, objetivos e interesse público) e a posteriori (avaliação e monitoramento) dos impactos socioeconômicos que fundamentam a concessão dos benefícios fiscais.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Recomendação 19) Compatibilize os parcelamentos dos débitos do ICMS com as condições previstas na mencionada Lei Estadual nº 6.374/89, bem assim realize estudos de impacto orçamentário financeiro para cada exercício envolvido e preveja respectivas medidas de compensação para as renúncias concedidas às quais deverão ser incorporadas eventuais remissões e anistias.	**F.1.** Consolidar em Nota Técnica estudos que apontem a adequação jurídica dos procedimentos observados na instituição de programas especiais de parcelamentos de débitos do ICMS. **Início:** jan/19 **Término:** abr/19 **F.2.** Inserir, na normatização referente à concessão de benefícios (item D.3.), procedimentos aplicáveis na concessão de parcelamentos, remissões e anistias. **Início:** mai/19 **Término:** ago/19	Plano de ação satisfatório. Em resposta à Requisição DCG-1 nº 07/2019 foi encaminhada para nosso acompanhamento a Nota Técnica prevista na ação F.1.

Em tempo, colaciono outras ponderações oportunas aventadas pela DCG, demonstrando, ao menos neste momento, uma tendência à repetição de diversas impropriedades no exercício de 2019:

> No Estado de São Paulo, o anexo da LDO que objetiva demonstrar a estimativa e compensação da renúncia de receita do exercício de 2018 é apresentado às páginas 26 e 27 da lei estadual nº 16.511 de 27/07/2017 e não atende, em diversos aspectos, às diretrizes apontadas acima.
>
> Considerando que o julgamento das contas de 2017 ocorreu em junho/2018, portanto, sem tempo hábil para melhorias na referida LDO 2018, passamos a analisar também a LDO 2019, lei 16.884 de 21/12/2018:
>
> - ✓ Informa o segmento econômico de forma bastante sintética (agropecuária, indústria, comércio/serviços, e outros), não permitindo qualquer verificabilidade, testes de consistência e cruzamento de informações com a legislação concedente dos benefícios;
> - ✓ A previsão para os dois exercícios seguintes é apresentada de forma global, e não por tributo e por modalidade, de forma a viabilizar a identificação da renúncia e a indicação das respectivas medidas de compensação;
> - ✓ Não são apresentadas quaisquer medidas de compensação para a renúncia informada. A apresentação das medidas de compensação, por tributo e por modalidade de benefício é condição da LRF para a Renúncia de Receitas, sem exceções;
> - ✓ Não são apresentados os critérios estabelecidos para as renúncias, impedindo a verificação e uma análise de consistência dos valores apresentados;
> - ✓ A metodologia adotada realiza cálculos médios com base no montante global de operações isentas ou não tributadas informadas pelos contribuintes no exercício anterior, como foi detalhado no relatório de instrução das contas do exercício de 2017, sem melhorias também neste aspecto;
>
> Diversos fatores explicam as deficiências na metodologia de cálculo adotada pela Secretaria da Fazenda, destaque, porém, se dá para a ausência de sistema de informação que permita apurar a efetiva fruição de benefícios fiscais a cada exercício, o que permitiria um banco de dados consistente e eliminaria a necessidade de adoção de cálculos médios e de várias e diversas estimativas nas leis orçamentárias, a ponto de torná-las inconsistentes, como se verá a seguir.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

A previsão de renúncia de receita do ICMS está presente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nos Projetos de Lei Orçamentária de cada exercício. O que se demonstra a seguir é que as previsões são extremamente diversas, culminando em uma previsão de arrecadação na Lei Orçamentária sem consistência com as leis que a antecederam.

[...]

As previsões de arrecadação entre a LDO e o PLOA têm divergido em mais de 24%. Tal variabilidade é mais um fator que coloca em dúvida a metodologia adotada para apuração do montante de renúncia esperado a cada exercício, e, por consequência a metodologia de estimação da receita tributária.

[...]

As Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) por sua vez, apresentam valores de Receita prevista para o ICMS da ordem de: R$128,44 bilhões (2017), R$137,15 bilhões (2018) e R$150,29 bilhões (2019), valores estes, conforme metodologia adotada pelo Estado de São Paulo, já líquidos da renúncia fiscal pertinente a este tributo e, portanto, superiores em mais de 33% ao previsto no respectivo Projeto de Lei Orçamentária (PLOA).

A análise da receita prevista torna-se então ainda mais confusa e pouco consistente, afinal, a LDO é elaborada em março com uma previsão 'X' de ICMS, o PLOA é encaminhado até agosto com previsão 23,4% menor do que constava na LDO. Após aprovado passa a ser chamado de LOA, com previsão de arrecadação de ICMS cerca de 36% superior ao que estava previsto no PLOA:

Desta feita, proponho **ressalvas** quanto a este assunto.

2. Aplicação no ensino

Sobre a aplicação no ensino, registrou-se no parecer das contas de 2016 o quanto segue:

> IGUALMENTE HÁ CONCORDÂNCIA DOS ÓRGÃOS DA CASA QUANTO A ESTAR ATENDIDA A LEGISLAÇÃO.
>
> ATINGIRAM POUCO MAIS DER$ 35 BILHÕES, JÁ DEDUZIDAS AS GLOSAS FEITAS PELA FISCALIZAÇÃO - AS QUAIS SOMARAM MAIS DE 660 MILHÕES[40] – *PARTE DELAS JÁ ACEITAS PELO GOVERNO.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

APONTA A INSTRUÇÃO QUE TAL VALOR DE APLICAÇÃO CORRESPONDE A 31,43% DA RECEITA DE IMPOSTOS, ATENDENDO, PORTANTO, AOS 30% EXIGIDOS PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, *QUE, COM O SABEMOS, DIFERE DOS* 25% *EXIGIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*

IMPORTANTE REGISTRAR QUE ENTRE AS DESPESAS ESTÃO INCLUÍDOS OS GASTOS COM INATIVOS DA EDUCAÇÃO - *NO VALOR DER$ 15 MILHÕES E* 772 *MIL REAIS* - E TAMBÉM A TRANSFERÊNCIA PARA COBRIR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV, O ÓRGÃO PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO, NO VALOR DER$ 6 BILHÕES 578 MILHÕES E 459 MIL REAIS.

NO QUE SE REFERE AOS INATIVOS DA EDUCAÇÃO, O ASSUNTO JÁ FOI AMPLAM ENTE DISCUTIDO NESTE E. PLENÁRIO, NO JULGAMENTO DO TC-1564/026/13 E O GOVERNO JÁ TEM CONHECIMENTO DA DECISÃO TOMADA POR ESTE TRIBUNAL, **SABENDO, PORTANTO, QUE A PARTIR DE 2018 TAIS VALORES NÃO MAIS SERÃO ACEITOS PARA COMPOR O PERCENTUAL MÍNIMO EXIGIDO**.

A NOVIDADE, NESTE PONTO, É QUE NOS AUTOS ESTÁ NOTICIADO O AJUIZAMENTO, PELA PROCURADORIA DA REPÚBLICA, DE **UMA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O STF, COM PEDIDO DE LIMINAR AINDA NÃO APRECIADO** (evento 62), *ENGLOBANDO O ASSUNTO DOS INATIVOS E DA INSUFICIÊNCIA DA SPPREV.*

QUANTO À INSUFICIENCIA FINANCEIRA DA SPPREV INTERESSA REGISTRAR QUE ESTE TRIBUNAL A TEM CONSIDERADO DENTRE AS QUE COMPÕEM AS DESPESAS COM ENSINO, PORQUE HÁ UMA AUTORIZAÇÃO LEGAL ESPECÍFICA, *TANTO NA LEI DE CRIAÇÃO DA SPPREV, QUANTO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.*

PORÉM, AJUIZADA QUE ESTÁ A AÇÃO REFERIDA, ARGUINDO A INCONSTITUCIONALIDADE, *RESTA AO TRIBUNAL AGUARDAR A DECISÃO DO STF, REGISTRAND O-SE DESDE JÁ SUGESTÃO À E. PRESIDÊNCIA PARA QUE DETERMINE AO GTP O SEU ACOMPANHAMENTO.*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

ESTE FATO IMPÕE SER ACONSELHÁVEL QUE O GOVERNO ATENTE PARA A SITUAÇÃO, CABENDO-LHE ENCONTRAR, O QUANTO ANTES, ALTERNATIVAS QUE CONTEMPLEM EVENTUAL CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR, *O QUE, SE OCORRER, PODERÁ ANTECIPAR A DATA FIXADA POR ESTE TRIBUNAL PARA A DESCONSIDERAÇÃO DAQUELAS DESPESAS COM INATIVOS, E ABRANGERÁ, POSSIVELM ENTE, A TRANSFERÊNCIA PARA A INSUFICIÊNCIA DA SPPREV.*

PARA O JULGAMENTO DESTE PROCESSO HÁ TRANQULIDADE DESTE RELATOR NESTE PONTO, POIS, CONFORME CONSTA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL, MESMO SE FOSSEM EXCLUÍDAS AS DESPESAS, TANTO COM INATIVOS DA EDUCAÇÃO, QUANTO COM A TRANSFERÊNCIA PARA SUPRIR A INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA DA SPPREV, *RESTARIA ATENDIDO O MÍNIMO DE 25% EXIGIDO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.*

ESTE É UM DADO RELEVANTE PARA A DECISÃO QUE ESTE E. PLENÁRIO ADOTARÁ NESTE PROCESSO.

REAFIRMO, NESTE MOMENTO, A POSIÇÃO QUE ADOTEI E JÁ EXTERNEI EM DISCUSSÕES ANTERIORES, NO JULGAMENTO DE OUTROS PROCESSOS NESTE E. PLENÁRIO.

ENTENDO QUE PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNADOR E DE PREFEITOS, O TRIBUNAL DEVERÁ EXIGIR PARA OS GASTOS NO ENSINO O CUMPRIMENTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE IMPÕE COMO MÍNIMO O ATINGIMENTO DE 25%.

É LOUVÁV EL QUE A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL EXIJA 30% E ESTOU CERTO QUE O GOVERNADOR DEVERÁ EMPENHAR-SE PARA ATENDER ESTA IMPOSIÇÃO QUE LHE É FEITA PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

PORÉM, SE HOUVER O DESATENDIMENTO DO MÍNIMO ESTADUAL, CREIO SEJA ASSUNTO A SER TRATADO PELA A. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA A QUEM O GOVERNADOR PRESTA CONTAS E É QUEM, AO FINAL, DECIDIRÁ PELA APROVAÇÃO OU NÃO DO PARECER QUE ESTE TRIBUNAL EMITE.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - 'link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

> COM O ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO QUE É O TRIBUNAL, TENHO PARA MIM QUE, RELATIVAMENTE AO ENSINO, A EMISSÃO DE PARECER DESFAVORÁVEL, SÓ PODE OCORRER NO CASO DE NÃO SE CONCRETIZAR A APLICAÇÃO MÍNIMA DE 25%, POIS ASSIM FAZENDO ESTARÁ DANDO UM TRATAMENTO UNIFORME AOS CHEFESDO PODER EXECUTIVO, TANTO ESTADUAL QUANTO MUNICIPAL.
>
> CHEGO A PENSAR QUE EVENTUAL EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO, N O CASO DE DESATENDIMENTO DO LIMITE ESTADUAL, *MAS COMPROVADO O ATENDIMENTO AOS 25% DO LIMITE FEDERAL,* AINDA QUE O LEGISLATIVO ACEITE O PARECER E DESAPROVE AS CONTAS, O CHEFE DO PODER EXECUTIVO TERÁ CHANCEDE VITÓRIA NO STF.

Por seu turno, consignou-se no parecer das contas de 2017 que:

> Apreciados no processo Acessório TC-13.710.989.17-9, os dispêndios com o ensino, já computadas as glosas da Fiscalização (R$ 1.313.260 mil)[33], alcançaram R$ 37.185.894 mil, correspondentes a 31,36% da receita de impostos e transferências; superiores, portanto, aos 30% exigidos pelo artigo 255 da Constituição Estadual[34] e aos 25% definidos pelo artigo 212 da Constituição da República[35].
>
> A teor da recomendação consignada no processo relativo às contas do Governador afetas ao antecedente exercício, os valores despendidos com o pagamento de inativos da educação, a partir de janeiro de 2018, não mais serão consideradas no cômputo dos gastos com o ensino.
>
> Simulação levada a cabo pela equipe de inspeção da Diretoria de Contas do Governador demonstra que caso fosse excluído o valor da cobertura da insuficiência financeira da SPPREV (2017 - inativos - R$ 7.194.553 mil) as despesas da espécie, afetas ao período em apreço, decairiam para 25,30% da receita de impostos e transferências.

> Nessa hipótese, o direcionamento de verbas ao ensino estaria em conformidade com o parâmetro imposto pela Constituição Federal (25%), porém, desatendido o limite previsto na Constituição do Estado de São Paulo (30%).
>
> Quanto ao particular aspecto, compartilho da linha de entendimento construída pelo e. Conselheiro Antonio Roque Citadini, na oportunidade em que relatou o processo (TC-005198.989-16) de prestação de contas do Governador relativas ao pretérito exercício (2016), no sentido de que este Tribunal deve conferir tratamento equânime àquele ordinariamente dispensado aos chefes dos Executivos municipais e somente reprove os demonstrativos quando a aplicação no ensino não ultrapassar o piso estabelecido pela Constituição Federal, reservando-se à a. Assembleia Legislativa, privativamente, a avaliação desse específico ponto, no momento que lhe couber deliberar, em caráter definitivo, sobre os balanços gerais do governo do Estado.
>
> Nada obstante, o Executivo deverá providenciar, que os recursos voltados à cobertura de insuficiência financeira do regime próprio de previdência estadual – SPPREV sejam aproveitados para o pagamento de despesas consideradas como *aplicação no ensino*.

Apesar do posicionamento convergente do Eminente Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues com o externado pelo Eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini, as notas taquigráficas das contas de 2017 deixam claro que a questão ainda não está pacificada no âmbito deste Tribunal.

De fato, naquela oportunidade Vossa Excelência expressou a seguinte opinião:

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

De minha parte, também quero destacar alguns pontos dos demonstrativos em exame, que a meu ver, merecem ponderações, até porque a decisão que iremos tomar no dia de hoje, certamente impactará aspectos atinentes às contas de 2018, da qual sou Relatora.

[...]

O terceiro e último tópico, até para não me estender muito, após um voto tão bem elaborado, refere-se à inclusão das despesas com funcionários inativos da educação, a título de insuficiência financeira, no cômputo das despesas elegíveis para o ensino. Vossas Excelências conhecem a minha opinião a respeito do assunto, desde o julgamento do Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas, contra decisão que emitiu Parecer Favorável às contas de Campinas, no exercício de 2013, processo TC-1564/026/13, ocorrido em sessão deste Plenário, em 14 de dezembro de 2016.

Naquela oportunidade, o Plenário modulou, para o exercício de 2018, a aplicação da exclusão dos gastos com inativos das despesas aplicadas a conta do ensino. No exercício em exame, os dispêndios do Estado com a educação perfizeram percentual de 31,36% das receitas de impostos, com a inclusão dos inativos do ensino. Efetivada a glosa referente à insuficiência financeira do regime próprio, o referido percentual é reduzido a 25,30%, o que é inferior ao disposto na Constituição Estadual, que fixa o percentual de 30%.

Vou acompanhar o Eminente Relator na conclusão, que, a rigor, leva em conta a aludida modulação, uma vez que se trata das contas de 2017. Todavia, com todo respeito, discordo da parte da fundamentação desse tópico das contas. Chego a essa conclusão, porque entendo que, conforme dicção do inciso XXIV, artigo 22 da Constituição Federal, a competência para legislar sobre Diretrizes e Base da Educação é da União.

Nesses termos, exercendo sua competência legislativa, foi editada a LDB, lei Federal nº 9.394/96, que já prevê quais despesas são elegíveis para o setor. Relevante notar que o artigo 69 da LDB, ao disciplinar os percentuais mínimos de aplicação no ensino, repete as previsões do artigo 212 da Constituição Federal, 18% para União, 25% para os Estados, Distrito Federal e Municípios, mas ressalva, expressamente, a prevalência do que consta nas respectivas constituições e leis orgânicas.

Diante desse cenário, não creio que este Tribunal possa negar validade a dispositivo da Constituição do Estado, em plena vigência, razão pelo qual, apesar de concordar com o Relator na conclusão do assunto, divirjo respeitosamente da fundamentação utilizada. Nesse aspecto, meu posicionamento acompanha o Ministério Público de Contas.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

A esse respeito, tenho a acrescentar que o próprio Governo do Estado considerou correta a glosa efetivada no que tange à inclusão dos inativos no cômputo do ensino. Prova disso é que no presente exercício de 2018, os informes elaborados desconsideram aludidas verbas no cômputo geral da educação. Mas, o percentual está bem inferior ao estabelecido na Constituição Estadual. Dessa forma, entendo muito oportuna a recomendação do Balanço Geral do exercício, item 4, fls. 240, para que esse percentual faltante, que está sendo despendido com inativos do Regime Próprio de Previdência Estadual – SPPREV - seja direcionado ao pagamento de despesas próprias do ensino.

Essa matéria será mais bem embarcada nas contas de 2018, porque se trata de uma modulação. Nesse momento, acompanho o Conselheiro-Relator pela emissão de parecer favorável. [...]

Prosseguiu-se, então, a discussão, nos termos abaixo:

PRESIDENTE – Perfeitamente, mas fiquei em dúvida em relação ao Conselheiro Antonio Roque Citadini. Sua Excelência entende que, em qualquer circunstância, a aplicação dos 25% torna a conta boa ou entende que, dentro do que foi modulado lá atrás, de que até 2017 se permitiria a inserção dos gastos com inativos, já em 2018, não. Vossa Excelência insere os dados de inativos para entender que os 30% estão atendidos ou fica nos 25%?

CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI – Não. Inserir, não. Os dados dos inativos estão fora, conforme decidimos.

PRESIDENTE – Perfeitamente.

CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI – Meu voto segue a linha do de Campinas, da Conselheira Cristiana, que começou isso. Quer dizer, estão fora os gastos com os pensionistas.

Agora, para os efeitos de aprovação e rejeição, entendo a prevalência da Constituição Federal.

PRESIDENTE – É esse o ponto que quero deixar claro.

CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI – Sim. Que não está sendo discutido aqui, porque isto será para a conta do exercício de 2018.

PRESIDENTE – Estamos ainda sob os efeitos da modulação.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

CONSELHEIRO ANTONIO ROQUE CITADINI – Estou antecipando, porque foi o meu voto na oportunidade de Campinas, que foi nessa mesma linha.

PRESIDENTE – Perfeito, é fundamental isso. Então, aclaradas essas posições, continua em discussão.

CONSELHEIRA CRISTIANA DE CASTRO MORAES – Senhor Presidente, acompanho o Senhor Relator, mas deixo registrado que entendo que tem que ser observada a Constituição Estadual, mas é questão a se discutir em momento oportuno.

Pronunciaram-se na ocasião, também, os Eminentes Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo e Dimas Eduardo Ramalho, ponderando que:

CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

[...]

Com relação à questão da Educação, realmente reconheço, o Estado de São Paulo tem a sua Constituição que estabelece a aplicação de 30%. Mas qualquer movimentação nesse sentido significa alocação de quase R$ 7 bilhões, um montante que vai ter que sair de algum lugar para ser investido. E temos conhecimento de que, em função das faixas etárias, hoje temos uma demanda menor na Educação porque nascem menos crianças. A demanda maior é na saúde, porque temos uma expectativa de vida ampliada e, com isso, o custo da Saúde requer maiores recursos.

Isso tudo é para reflexão. Porque às vezes não basta só o cumprimento de um arcabouço jurídico, que, claro, é importante. Mas temos uma responsabilidade um pouco mais ampla, de ter uma visão holística, mais geral, para que essas decisões não possam também trazer dificuldades.

[...]

CONSELHEIRO DIMAS EDUARDO RAMALHO

[...]

Como disse o Conselheiro Roque, não deliberamos aqui, de forma alguma, se é 30% ou 25%, foram opiniões lançadas, que estarão merecendo a nossa atenção no devido tempo. Não vamos sofrer com antecedência. Agora, que o Poder Executivo fique precavido, porque é uma questão que não vamos deixar de atentar para ver o que melhor representa para a população.

Desse modo, como anotado pela Assessoria Técnico-Jurídica, embora se tenha definido "a questão relativa à exclusão dos inativos no cômputo do ensino, **ficou em**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

aberto a definição do percentual incidente na aplicação dos recursos, se os 25% previstos no artigo 212 da Constituição Federal ou os 30% fixados no artigo 255 da Constituição Paulista" (grifei), para fins de aprovação das contas.

Frente a esse cenário de incerteza para o Administrador, e a despeito de concordar com o entendimento de Vossa Excelência de que, no âmbito do Estado de São Paulo, a aplicação no ensino deve corresponder a 30% da receita resultante de impostos, por decorrência lógica da combinação dos artigos 69 da LDB e 255 da Constituição Paulista, não me parece adequado sugerir a emissão de parecer desfavorável às contas de 2018; mais razoável seria aplicar o preceito extraído do artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a saber:

> Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (grifei)

Em outras palavras, proponho que, acaso definido que o percentual a ser considerado em contas futuras, para fins de aprovação ou reprovação das contas por esta Corte, é de 30%, se reflita sobre a possibilidade de conferir efeitos modulatórios à decisão, atentando ao teor do artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Imperioso destacar que, segundo a DCG, o Governo do Estado empregou na manutenção e desenvolvimento do ensino, em 2018, o montante de R$ 31.421.457,00, equivalente a 25%, já excluído o valor da contribuição para cobertura de insuficiência financeira da SPPREV, correspondente a R$ 7.848.467,00, quantia esta bastante expressiva; logo, eventual definição do parâmetro de aplicação em 30% demandará a adoção de medidas extremas pela Administração, visando a remanejar o orçamento para cobertura desse custo, possivelmente, com prejuízo a outras pastas e programas de governo.

Tendo em mente essa linha de raciocínio, compartilho da opinião da Assessoria Técnico-Jurídica, no sentido de se considerar, também, a prescrição contida no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Não posso deixar de reiterar, contudo, o anotado no tópico anterior, de que "o Estado de São Paulo estimou (de modo precário) uma renúncia fiscal de **R$ 15 bilhões** para 2018 e de **R$ 23 bilhões** para 2019", o que me leva a questionar o quanto a receita do Estado aumentaria se adotadas as medidas adequadas no tocante às renúncias fiscais, e se, ao menos em parte, esse acréscimo não ajudaria na resolução da problemática que ora se discute.

Em suma, entendo que, no Estado de São Paulo, devem ser aplicados 30% na manutenção e desenvolvimento do ensino, não entrando nesse limite a despesa com o pessoal inativo.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Todavia, à luz das discussões havidas por ocasião da análise das contas de 2017, que criaram um cenário de insegurança jurídica para o Poder Público; das consequências práticas decorrentes do posicionamento supracitado, e, ainda, dos preceitos constantes dos artigos 20, 22 e 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, proponho que, acaso prevaleçam os 30%, se confira efeitos modulatórios à decisão.

3. FUNDEB

Abordo o tópico referente ao FUNDEB porque, como se depreende do relatório da DCG, os resultados correlatos são diretamente afetados pela segregação da cobertura de insuficiência financeira da SPPREV. Confira:

Apresentamos, a seguir, o quadro do resumo dos gastos com os recursos do FUNDEB:

1) Considerando valores da Cobertura de Insuficiência Financeira SPPREV:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	R$ milhares	%
.PAGAMENTO COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	11.222.457	67,17%
.OUTROS SERVIDORES	1.435.443	8,59%
SUBTOTAL	*12.657.899*	*75,76%*
.OUTRAS DESPESAS	3.682.757	22,04%
SUBTOTAL	*16.340.656*	*97,80%*
.SALDO A APLICAR	366.885	2,20%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**16.707.540**	**100,00%**

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

2) Desconsiderando valores da Cobertura de Insuficiência Financeira SPPREV:

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB (fonte 001002007)	R$ milhares	%
.PAGAMENTO COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	11.222.457	67,17%
.OUTROS SERVIDORES	1.435.443	8,59%
SUBTOTAL	*12.657.899*	*75,76%*
.OUTRAS DESPESAS	634.335	3,80%
SUBTOTAL	*13.292.234*	*79,56%*
.SALDO A APLICAR	3.415.306	20,44%
TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB	**16.707.540**	**100,00%**

Vale lembrar que a Lei nº 11.494/07, que regulamenta o FUNDEB, assim dispõe no artigo 21:

> Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, **conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**.
>
> § 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.
>
> § 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (grifei)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY

Tendo em vista que esse fator não foi objeto de discussão nos exercícios passados, deixo de tecer críticas a respeito, sugerindo apenas que se pondere sobre o assunto quando do exame da matéria referente à exclusão das despesas com inativos dos percentuais de aplicação no ensino e do FUNDEB.

4. Demais pontos

Por fim, no que tange aos demais pontos, compartilho na íntegra dos posicionamentos das Assessorias especializadas.

5. Conclusão

Diante do exposto, manifesto-me pela emissão de parecer **favorável**, com **ressalvas** e **recomendações**, às contas anuais de 2018 do Governador do Estado de São Paulo.

À apreciação de Vossa Excelência.

ATJ, 15 de maio de 2019.

Raquel Ortigosa Bueno

Assessora Procuradora-Chefe

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RAQUEL ORTIGOSA BUENO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse http://e-processo.tce.sp.gov.br - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 1-TAWR-BQV8-61M5-5LDY