



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSOS: e-TC-6453.989.18

INTERESSADO: GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

EMENTA: **CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR. EXERCÍCIO DE 2018. PARECER PRÉVIO.** Atendimento aos ditames legais no pertinente aos gastos com pessoal, educação e saúde. Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Superávit financeiro. Boa ordem das contas. Regularidade jurídico-formal das Contas Anuais do Estado. Proposta de emissão de parecer favorável às contas, sem prejuízo das recomendações efetuadas nas precedentes manifestações exaradas pelos órgãos de instrução desse E. Tribunal de Contas.*

Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora,

1. Cuidam os autos do exame das contas anuais do Governador do Estado, relativas ao exercício de 2018, para emissão de parecer prévio por esse E. Tribunal de Contas, a ser oportunamente submetido à Assembleia Legislativa Estadual, a teor do disposto no artigo 23 e seus parágrafos, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

2. A matéria foi analisada com elevada proficiência pela Diretoria de Contas do Governador – DCG (Evento 148), consubstanciada em minucioso e abrangente Relatório de Fiscalização, compreendendo Planejamento (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual); Demonstrações Contábeis (Balanço Orçamentário, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Balanço Financeiro, Demonstração dos Fluxos de Caixa, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido); Renegociação da Dívida; Precatórios e



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Obrigações de Pequeno Valor; Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal e Despesas com Pessoal e Reflexos, Transparência e Renúncias de Receitas); Previdência Social; Aplicações no Ensino, na Saúde; Controle Interno; Programa Estadual de Desestatização e Parcerias Público-Privadas e Fiscalizações Operacionais.

3. Sobre as contas em exame manifestaram-se as dignas Assessoria Técnica – ATJ (Evento 161) e Secretaria-Diretoria Geral - SDG (Evento 164), posicionando-se pela emissão de parecer favorável com as recomendações apontadas em seus pronunciamentos. Em seguida, vieram, a título de complemento e em razão da coincidência do exercício com término do mandato do Governador, a avaliação com despesa de pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato, avaliação das despesas com publicidade eleitoral e propaganda eleitoral, nos termos da Lei federal n.º 9.504/1997 e cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. As avaliações levadas a cabo pelos setores técnicos dessa Corte de Contas indicam o atingimento das metas fixadas para o superávit primário. Merece forte destaque, como apontado pela SDG e a DCG, que o resultado primário realizado foi 2.451,34% maior do que o previsto e o resultado nominal apresentou um acréscimo em relação ao exercício anterior de R\$ 20,566 milhões, revertendo a estimativa de aumento na Dívida Fiscal Líquida. Destarte, para o exercício corrente, houve respeito aos limites com despesa de pessoal e o equilíbrio fiscal, em compasso com as diretrizes vazadas na Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, bem como aos limites de endividamento estabelecidos pelo Senado Federal.

5. Sobre as questões objeto de maior controvérsia na instrução, passamos a tecer breves avaliações de caráter jurídico. Inicialmente, registra-se que há controvérsia em torno da qualificação de despesas que podem ser consideradas para efeitos da aplicação do percentual mínimo da receita de impostos na manutenção do desenvolvimento do ensino. O debate intensifica-se diante do percentual



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

mínimo fixado pela Constituição do Estado de São Paulo¹ ser superior em relação àquele definido na Constituição Federal², sem que a Lei federal n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação) tenha qualificado as despesas com pessoal inativo no rol dos gastos por ela autorizados ou proibidos (artigos 70 e 71).

5.1. Considerando a competência legislativa concorrente dos entes federativos sobre educação disposta no artigo 24, inciso IX da Constituição da República, advoga-se que os dispêndios realizados a título de insuficiência financeira para o pagamento de inativos não foram listados no rol das despesas vedadas, disciplinadas no artigo 71 da Lei federal n.º 9.394/1996. Logo, não pode ser proibido o cômputo de tais gastos para o atingimento do percentual definido pelo artigo 255 da Constituição Estadual, sobretudo diante das peculiaridades existentes em âmbito regional, fruto da regulamentação suplementar da legislação federal.

5.2. Nessa esteira, destacamos que o artigo 26, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 1.010/2007, autoriza que os valores dos benefícios pagos pela SPPREV sejam adotados para efeito de cumprimento de vinculações legais e constitucionais de gastos em áreas específicas.

5.3. Além disso, para o exercício de 2018, a Lei Complementar Estadual n.º 1.333/2018, em seu artigo 5º, inciso III, deu interpretação autêntica a eventuais divergências interpretativas existente sobre a natureza dos gastos que podem ser imputados à manutenção do desenvolvimento do ensino, autorizando que as despesas necessárias ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema previdenciário sejam computadas no excedente ao limite mínimo de aplicação previsto no artigo 212 da Constituição Federal.

¹ Artigo 255 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

² Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

5.4. Não se ignora que as leis estaduais destacadas foram questionadas em sede de controle de constitucionalidade, tanto no Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5719/SP analisa a juridicidade do artigo 26, inciso I da Lei Complementar Estadual n.º 1.010/2007) como no âmbito do Tribunal de Justiça (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077323-86.2019.8.26.0000 que recai sobre a Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018). Nesta última, verifica-se que o Eminentíssimo Relator Jacob Valente, **monocraticamente**, deferiu liminar em 10 de Abril de **2019**, suspendendo, **prospectivamente**³, os efeitos do artigo 5, inciso III da Lei Complementar Estadual nº 1.333/2018. Sobre a decisão, foi interposto Agravo, pendente de julgamento até a data da emissão desta manifestação.

5.5. Em arremate, vale registrar que o Anexo III à Mensagem ao Projeto de Lei do Orçamento do exercício de 2018 (PL 902/2017)⁴, integrante da lei orçamentária, cuidou do demonstrativo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, prevendo, como despesa, no item “F”, o valor de R\$ 7.050.489 (em milhares) a título de “insuficiência financeira sistema previdenciário”, não tendo sido objeto de qualquer modificação durante o amplo processo de debate travado na aprovação da Lei Orçamentária na Casa Legislativa.

5.6. Portanto, tanto em razão da presunção de constitucionalidade dos atos legais até sua nulificação pelo Poder Judiciário (sem prejuízo de eventual modulação dos efeitos da nulidade), como da conformidade dos atos administrativos frente à normatização supletiva existente no âmbito regional, não é crível concluir que o Estado de São Paulo não respeitou a aplicação do percentual mínimo em Educação, considerando o patamar fixado na Constituição Estadual, amparado nas legais e vigentes interpretações conferidas pelos artigos 26, inciso I da

³ Eis o trecho do dispositivo da decisão monocrática: “Diante do exposto, concedo parcialmente a tutela cautelar, com efeitos 'ex nunc', para suspender a eficácia apenas do inciso III do artigo 5º da LC 1.333, de 17 de dezembro de 2018, do Estado de São Paulo, no que tange à aplicação dos recursos para fazer frente ao estabelecido no parágrafo único do artigo 5º do Decreto Estadual nº 52.859, de 02 de abril de 2008 (...)”.

⁴ http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/p2018_1 . Acesso em 16/05/2019.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

Lei Complementar Estadual n.º 1.010/2007 e 5º, inciso III da Lei Complementar Estadual n.º 1.333/2018.

5.6.1 Por outro giro, não bastasse a higidez jurídica dos dispêndios sob o crivo da normatização estadual, os cálculos elaborados pela Diretoria de Contas do Governador permitem afirmar que o Poder Executivo Estadual cumpriu fielmente o comando previsto no artigo 212 da Constituição Federal, aplicando os valores percentuais mínimos da receita de impostos na manutenção do desenvolvimento do ensino mesmo quando glosados os gastos com insuficiência financeira decorrente do pagamento de benefício com inativos, fator que, por si só, afasta eventual pecha de ilegalidade na execução da política pública educacional.

6. No que pertine ao uso de recursos do FUNDEB para o pagamento de servidores inativos, cabe-nos remissão aos fundamentos e à interpretação autêntica da Lei Federal n.º 11.494/2007, abordados na manifestação do Exmo. Governador do Estado, lançada no Evento 66.2. do TC 5980.989.19-8, autuado em dependência ao presente. Com efeito, entende-se que houve um silêncio eloquente da legislação quanto a não previsão, no rol do artigo 71 da Lei federal n.º 9.394/1996 (aplicável aos gastos do FUNDEB por força do disposto no artigo 23, inciso I da Lei federal n.º 11.494/2007) das despesas realizadas a título de insuficiência financeira para o pagamento de inativos.

6.1. Sem prejuízo da alegação anterior, cite-se o posicionamento adotado pela Douta Secretaria Diretoria Geral, relevando a aplicação de parte dos recursos do FUNDEB com despesas com inativos, sob o seguinte argumento:

Assim, partindo-se da premissa de que os gastos com inativos não podem ser considerados como despesas próprias do Ensino, tem-se que, in casu, o que se verificou foi, no máximo, a ocorrência de erro de ordem "contábil" no registro de dispêndios com recursos do FUNDEB, haja vista a aplicação do mínimo de 25% na Educação e de 60% das receitas desse Fundo em despesas com profissionais do Magistério, o que merece ser escusado.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

6.2. Portanto, sob o aspecto jurídico, segue-se o mesmo raciocínio adotado no item anterior desta manifestação, para propor a improcedência da Representação e a legalidade da utilização dos recursos do FUNDEB.

7. No capítulo atinente às renúncias fiscais, perfilho as conclusões exaradas pela Chefia da Douta Assessoria Técnica, considerando que, na medida do possível, a Secretaria da Fazenda tem se esforçado para franquear o acesso aos dados necessários para a avaliação da amplitude da política de desonerações tributárias em questão e de seu respectivo efeito sobre a arrecadação, mediante a entrega de um plano de ação e cronograma de implantação que poderá, nos próximos exercícios, trazer maior transparência e controle da política fiscal questionada.

8. No que tange ao atendimento das recomendações constantes no Parecer de 2018, esta Procuradoria da Fazenda do Estado filia-se aos fundamentos e aos comentários trazidos pela Secretaria-Diretoria Geral para que aquelas parcialmente atendidas sejam objeto de contínuo aperfeiçoamento pelo Estado de São Paulo, cujos complementos e aprimoramentos poderão ser executados, sem qualquer prejuízo, ao longo dos exercícios seguintes.

8.1. Observa-se, no que tange à recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa, que o desempenho e eficácia da atividade não depende unicamente de medidas intentadas pela Administração, uma vez que o sucesso de tais demandas sofre influências de fatores externos relacionados, por exemplo, às decisões e precedentes do Poder Judiciário, ao cenário macroeconômico e à resistência dos contribuintes devedores.

9. No mais, não se opõe às recomendações formuladas pela Diretoria de Contas do Governador, destinadas fundamentalmente a dar efetividade aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, e, à vista das manifestações das douts Assessoria Técnica e Secretaria-Diretoria Geral, evidenciando especialmente (i) o superávit primário, (ii) aplicação dos mínimos constitucionais na



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROCURADORIA DA FAZENDA DO ESTADO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

educação, saúde e pagamento de precatórios judiciais, (iii) a observância ao limite legal no que toca às despesas havidas com Parcerias Público-Privadas, (iv) o atendimento aos limites fiscais da despesa de pessoal e da dívida consolidada, esta Procuradoria da Fazenda do Estado de São Paulo junto ao Tribunal de Contas perfilha as conclusões das precedentes manifestações favoráveis emanadas pelos competentes e respectivos órgãos desse Tribunal de Contas, opinando, igualmente, pela emissão de parecer favorável às Contas do Governador do exercício de 2018, com as recomendações alvitradas.

São Paulo, 17 de maio de 2019.

DENIS DELA VEDOVA GOMES

Procurador do Estado

OAB/SP 267.409